

Univerza
v Ljubljani

Fakulteta
za gradbeništvo
in geodezijo



Jamova cesta 2
1000 Ljubljana, Slovenija
<http://www3.fgg.uni-lj.si/>

DRUGG – Digitalni repozitorij UL FGG
<http://drugg.fgg.uni-lj.si/>

To je izvirna različica zaključnega dela.

Prosimo, da se pri navajanju sklicujete na bibliografske podatke, kot je navedeno:

Lončar Klemenčič, M., 2016. Metodologija za določitev nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb in instrumenti za njihovo aktivacijo. Magistrsko delo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo. (mentorica Zavodnik Lamovšek, A., somentorica Šubic Kovač, M.): 163 str.

Datum arhiviranja: 29-09-2016

University
of Ljubljana

Faculty of
Civil and Geodetic
Engineering



Jamova cesta 2
SI – 1000 Ljubljana, Slovenia
<http://www3.fgg.uni-lj.si/en/>

DRUGG – The Digital Repository
<http://drugg.fgg.uni-lj.si/>

This is original version of final thesis.

When citing, please refer to the publisher's bibliographic information as follows:

Lončar Klemenčič, M., 2016. Metodologija za določitev nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb in instrumenti za njihovo aktivacijo. M.Sc. Thesis. Ljubljana, University of Ljubljana, Faculty of civil and geodetic engineering. (supervisor Zavodnik Lamovšek, A., co-supervisor Šubic Kovač, M.): 163 pp.

Archiving Date: 29-09-2016

Univerza
v Ljubljani
Fakulteta
*za gradbeništvo
in geodezijo*

*Jamova c. 2
1115 Ljubljana, Slovenija
telefon (01) 47 68 500
faks (01) 42 50 681
fgg@fgg.uni-lj.si*



INTERDISCIPLINARNI
PODIPLOMSKI ŠTUDIJ
PROSTORSKEGA
IN URBANISTIČNEGA
PLANIRANJA

Kandidatka:

MERY LONČAR KLEMENČIČ, univ. dipl. inž. arh.

**METODOLOGIJA ZA DOLOČITEV NEZAZIDANIH
ZEMLJIŠČ ZA GRADNJO STAVB IN INSTRUMENTI ZA
NJIHOVO AKTIVACIJO**

Magistrsko delo štev.: 86/IP

**MAPPING METHODOLOGY FOR URBAN VACANT
SITES AND INSTRUMENTS FOR THEIR
ACTIVATION**

Master of Science Thesis No.: 86/IP

Somentorica:

izr. prof. dr. Maruška Šubic-Kovač

Mentorica in predsednica komisije:

doc. dr. Alma Zavodnik Lamovšek

Člana komisije:

izr. prof. dr. Albin Rakar

izr. prof. dr. Anka Lisec

Ljubljana, 21. september 2016

STRAN ZA POPRAVKE

Stran z napako	Vrstica z napako	Namesto	Naj bo

Ta stran je namenoma prazna.

IZJAVA

Spodaj podpisana študentka **MERY LONČAR KLEMENČIČ**, vpisna številka **26106268**, avtorica pisnega zaključnega dela študija z naslovom **Metodologija za določitev nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb in instrumenti za njihovo aktivacijo**

IZJAVLJAM,

1. Obkrožite eno od variant a) ali b)

a) da je pisno zaključno delo študija rezultat mojega samostojnega dela;

b) da je pisno zaključno delo študija rezultat lastnega dela več kandidatov in izpolnjuje pogoje, ki jih Statut UL določa za skupna zaključna dela študija ter je v zahtevanem deležu rezultat mojega samostojnega dela;

2. da je tiskana oblika pisnega zaključnega dela študija istovetna elektronski obliki pisnega zaključnega dela študija;

3. da sem pridobila vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v pisnem zaključnem delu študija in jih v pisnem zaključnem delu študija jasno označila;

4. da sem pri pripravi pisnega zaključnega dela študija ravnala v skladu z etičnimi načeli in, kjer je to potrebno, za raziskavo pridobila soglasje etične komisije;

5. da soglašam, da se elektronska oblika pisnega zaključnega dela študija uporabi za preverjanje podobnosti vsebine z drugimi deli s programsko opremo za preverjanje podobnosti vsebine, ki je povezana s študijskim informacijskim sistemom članice;

6. da na UL neodplačno, neizključno, prostorsko in časovno neomejeno prenašam pravico shranitve avtorskega dela v elektronski obliki, pravico reproduciranja ter pravico dajanja pisnega zaključnega dela študija na voljo javnosti na svetovnem spletu preko Repozitorija UL;

7. da dovoljujem objavo svojih osebnih podatkov, ki so navedeni v pisnem zaključnem delu študija in tej izjavi, skupaj z objavo pisnega zaključnega dela študija.

V Ljubljani

Datum: 21. 9. 2016

Podpis študentke:

Ta stran je namenoma prazna.

BIBLIOGRAFSKO-DOKUMENTACIJSKA STRAN IN IZVLEČEK

UDK: 333.2(043.3)

Avtorica: Mery Lončar Klemenčič

Mentorica: doc. dr. Alma Zavodnik Lamovšek

Somentorica: izr. prof. dr. Maruška Šubic Kovač

Naslov: Metodologija za določitev nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb in instrumenti za njihovo aktivacijo

Tip dokumenta: magistrsko delo

Obseg in oprema: 163 str., 28 pregl., 24 slik, 5 graf., 4 pril.

Ključne besede: nezazidana zemljišča za gradnjo stavb, trajnostni prostorski razvoj, razpršena urbanizacija, notranji razvoj, instrumenti zemljiške politike

Izvleček

Osrednja tema naloge je proučitev metode (Pravilnik o določanju zemljišč za gradnjo stavb, Ur. l. RS, št. 66/2013) za določanje evidence nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb, ki je bila izdelana z namenom obdavčitve tovrstnih zemljišč, s poudarkom na kriterijih, ki jih ta metoda določa. V nalogi smo predpostavili, da kriteriji metode ne morejo pokriti vseh prostorskih situacij, zaradi česar so v postopku določanja nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb možne različne interpretacije istega kriterija. Navedeno je z vidika prostorskega načrtovanja pričakovano, a je z vidika upoštevanja načela enakosti in načela davčne pravičnosti lahko sporno. Sklenemo lahko, da je izbira instrumenta zemljiške politike lahko le logična posledica prepoznanega prostorskega problema. Proučili smo tujo prakso, opravili testiranje kriterijev v štirih slovenskih občinah (Mestni občini Ljubljana, Mestni občini Kranj, Divači, Kanalu ob Soči) ter izvedli anketo med vsemi slovenskimi občinami. Za ugotavljanje dejanskega obsega evidentiranih zemljišč ter smiselno izbiro orodja za njihovo aktivacijo smo v zaključku naloge predlagali vzpostavitev evidence nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb kot javno dostopnega interaktivnega portala, opremljenega s podatki o prepoznanem prostorskem stanju in težnjah, z možnostjo zarisovanja prepoznanih nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb, podajanja ocen, pripomb, predlogov in pobud. Participacija lokalnih prebivalcev in lastnikov zemljišč lahko namreč bistveno prispeva k splošnemu zavedanju o problematiki zagotavljanja racionalne rabe prostora, k ažurnosti in celovitosti podatkov o evidentiranih nezazidanih zemljiščih za gradnjo stavb ter zagotavlja legitimnost in uresničljivost načrtovalskih odločitev.

Ta stran je namenoma prazna.

BIBLIOGRAPHIC-DOCUMENTALISTIC INFORMATION AND ABSTRACT

UDC: 333.2(043.3)

Author: Mery Lončar Klemenčič

Supervisor: Assist. Prof. Alma Zavodnik Lamovšek, Ph.D.

Cosupervisor: Assoc. Prof. Maruška Šubic Kovač, Ph.D.

Title: Mapping methodology for urban vacant sites and instruments for their activation

Document type: Master Thesis

Scope and tools: 163 p., 28 tab., 24 fig., 5 graph., 4 app.

Keywords: vacant land, sustainable spatial development, urban sprawl, infill development, land policy instruments

Abstract

In the thesis, we review the method for determining the mapping of vacant land (as specified in Regulation on determining land for development, Official Gazette of R. Slovenia, no. 66/13) created with the purpose of imposing tax on such land. We focus on criteria applied by the method. We assume these criteria can never account for all practical spatial situations, this resulting in differing interpretations of the same criterion. While this may hardly be surprising from the point of view of spatial planning, it becomes controversial when viewed upon from the perspective of equality and tax fairness. We conclude that the selection of a land policy instrument can only be a direct consequence of a recognized spatial problem. We examine international practice, test the mapping method on four Slovenian municipalities (Ljubljana, Kranj, Divača, Kanal ob Soči) and conduct a survey among all Slovenian municipalities. Targeting a better activation of catalogued land and determining its true condition and potential, we use our results to conclude with a suggestion for establishing a public vacant land catalogue in form of an interactive web portal, offering users the information on spatial situation and trends while allowing them to add newly recognized vacant or degraded lands and submit assessments, comments, suggestions or initiatives. The inclusion of local inhabitants and land owners in such or similar manner can contribute significantly to general awareness of spatial planning issues and the importance of sustainable development as well as to the accuracy and completeness of the vacant land catalogue, which can ultimately improve legitimacy and feasibility of spatial planning decisions.

Ta stran je namenoma prazna.

ZAHVALA

Mentorici doc. dr. Almi Zavodnik Lamovšek za temeljit pregled in usmeritve, ki so prispevale k izboljšanju naloge.

Somentorici izr. prof. dr. Maruški Šubic Kovač za pregled naloge in koristne napotke v teoretičnem delu naloge.

Članoma komisije izr. prof. dr. Albinu Rakarju in izr. prof. dr. Anki Lisec za pregled naloge in konstruktivne pripombe.

Vsem predstavnikom občin, ki so našli čas za izpolnitev anketnega vprašalnika.

Mestni občini Ljubljana in podjetju LUZ, d. d., ki sta mi omogočila uporabo digitalnih podatkov.

Katarini za nesebično spodbudo v ključnih trenutkih.

Svoji »ekipi na terenu«, Dragici in Ladi, zaradi katere sem bila lahko študentka in mama.

Staršem, Dragici in Otu, ker me brezpogojno podpirata in mi vedno stojita ob strani.

Mojima fantoma, Tilnu Levu in Jonatanu, ki mi vsak dan kažeta, kaj je v življenju resnično pomembno.

Največja zahvala je namenjena Janu – za vse.

Ko podeželja ne bodo več mogla dihati, se bodo mesta zadušila.

E. Faure

Ta stran je namenoma prazna.

KAZALO VSEBINE

1	UVOD	1
1.1	Problem in predmet raziskovanja	2
1.2	Oblikovanje delovne hipoteze	3
1.3	Metoda dela in struktura naloge	5
2	PREGLED POMEMBNEJŠE LITERATURE IN RAZISKAV	9
2.1	Trajnostni razvoj	9
2.2	Razpršena urbanizacija	11
2.3	Notranji razvoj naselij	14
2.4	Nezazidana zemljišča za gradnjo stavb	16
2.5	Instrumenti zemljiške politike kot orodje za usmerjanje prostorskega razvoja	20
2.5.1	Izbira ustreznega instrumenta	23
2.5.2	Pregled instrumentov zemljiške politike po IFHP	24
2.5.3	Izbor instrumentov prostorske regulacije v državah OECD	26
2.5.4	Instrumenti v slovenski prostorski zakonodaji	34
2.5.5	Izvajanje instrumentov zemljiške politike v praksi	35
3	RAZISKAVA PROBLEMATIKE NEZAZIDANIH ZEMLJIŠČ ZA GRADNJO STAVB NA IZBRANIH PRIMERIH	39
3.1	Danska	40
3.1.1	Danski planski sistem	40
3.1.2	Obravnava nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb	41
3.2	Francija	43
3.2.1	Francoski planski sistem	43
3.2.2	Obravnava nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb	45
3.3	Nemčija	49
3.3.1	Nemški planski sistem	49
3.3.2	Obravnava nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb	51
3.4	Irska	57
3.4.1	Irski planski sistem	58
3.4.2	Obravnava nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb na primeru mesta Dublin	59
3.5	Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske	60
3.5.1	Planski sistem Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske	61
3.5.2	Obravnava nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb	65

3.6	Združene države Amerike	66
3.6.1	Ameriški planski sistem	67
3.6.2	Obravnavna nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb	68
3.7	Ugotovitve	72
4	PREVERITEV METODE ZA DOLOČANJE ZEMLJIŠČ ZA GRADNJO STAVB	75
4.1	Slovenija	75
4.1.1	Slovenski planski sistem	75
4.1.2	Obravnavna nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb	78
4.1.3	Vpeljava termina zemljišče za gradnjo stavb v zakonodaji	78
4.2	Problematika določanja zemljišč za gradnjo stavb	81
4.3	Shematski prikaz kriterijev določanja nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb	84
4.4	Testiranje metode za določanje nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb na primeru Mestne občine Ljubljana	88
4.4.1	Ugotovitve	108
4.5	Primerjava kriterijev variabilnega dela metode med občinami	113
4.6	Analiza rezultatov izvedene ankete	117
4.6.1	Prostorska problematika v občini ter poznavanje in uporaba instrumentov zemljiške politike	118
4.6.2	Razumevanje metode in pristop k opredeljevanju nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb	125
4.6.3	Kriteriji za opredelitev nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb	127
4.7	Ugotovitve	132
5	ZAKLJUČEK IN RAZPRAVA	135
5.1	Potrditev delovnih hipotez	136
5.2	Sklep in razprava	139
6	POVZETEK	143
VIRI	150	

KAZALO PREGLEDNIC

Preglednica 1:	Koraki v postopku izdelave magistrske naloge	7
Preglednica 2:	Zaključki analize tujih primerov kot podlaga za oblikovanje predlogov za izboljšave v Sloveniji	73
Preglednica 3:	Prikaz vprašanj in problemov, s katerimi so se občine soočile pri postopku opredeljevanja nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb po obravnavani metodi	82
Preglednica 4:	Vprašanja, povezana s kriteriji za določanje nezazidanih ZGS po obravnavani metodi.....	83
Preglednica 5:	Zemljišča znotraj prikazane namenske rabe se ne opredelijo kot ZGS. (Namenska raba in podrobnejša namenska raba: Odlok OPN MOL ID, Ur. l. RS, št. 78/2010, 10/2011 – DPN in 22/2011 – popr., 43/2011-ZKZ-C, 53/2012 – obv. razl., 9/2013 in 23/2013 – popr.)	89
Preglednica 6:	Določanje ZGS na območjih SScv in SSsv (odlok in karta 3.1 OPN MOL ID)	91
Preglednica 7:	Določanje ZGS na zelenih površinah (odlok in priloga 1 OPN MOL ID)....	92
Preglednica 8:	Določanje ZGS na območju prometnih površin (odlok in priloga 1 OPN MOL ID)	92
Preglednica 9:	Določanje ZGS na območju komunikacijske, energetske in okoljske infrastrukture (odlok in priloga 1 OPN MOL ID)	93
Preglednica 10:	Varovalni pasovi in odmiki 1	99
Preglednica 11:	Varovalni pasovi in odmiki 2	99
Preglednica 12:	Kriterij komunalne opremljenosti zemljišč (Solomun et al., 2014a).....	102
Preglednica 13:	Določanje ZGS na območju stanovanj (odlok, karta 3.1 in priloga 1 OPN MOL ID)	103
Preglednica 14:	Določanje ZGS na območju navedenih vrst namenske rabe (odlok in priloga 1 OPN MOL ID).....	103
Preglednica 15:	Določanje ZGS glede na namensko rabo in tipologijo gradnje (Odlok OPN MOL ID)	105
Preglednica 16:	Primerjalna preglednica kriterijev variabilnega dela metode med občinami: dostop do zemljišča. (Solomun et al., 2014a; Merila in kriteriji ... Kranj; Merila in kriteriji ... Divača; Informacija o aktivnostih ...)	114
Preglednica 17:	Primerjalna preglednica kriterijev variabilnega dela metode med občinami: naklon terena (Solomun et al., 2014a; Merila in kriteriji ... Kranj; Merila in kriteriji ... Divača; Informacija o aktivnostih ...).....	114
Preglednica 18:	Primerjalna preglednica kriterijev variabilnega dela metode med občinami: drugo (Solomun et al., 2014a; Merila in kriteriji ... Kranj; Merila in kriteriji ... Divača; Informacija o aktivnostih ...).....	114

Preglednica 19: Primerjalna preglednica kriterijev variabilnega dela metode med občinami: velikost, oblika parcele in lastništvo (Solomun et al., 2014a; Merila in kriteriji ... Kranj; Merila in kriteriji ... Divača; Informacija o aktivnostih ...).	115
Preglednica 20: Pojavnost prostorskih problemov v občini.....	119
Preglednica 21: Pomen instrumentov zemljiške politike pri zagotavljanju pozitivnih prostorskih učinkov	121
Preglednica 22: Pomen instrumentov zemljiške politike pri dejanski izvedbi prostorskih aktov.....	121
Preglednica 23: Predlagani instrumenti zemljiške politike	123
Preglednica 24: Zagotavljanje trajnostnega prostorskega razvoja z obdavčenjem nezazidanih ZGS.....	123
Preglednica 25: Razumevanje zakonodajnega postopka	126
Preglednica 26: Kriteriji za opredeljevanje nezazidanih ZGS – združevanje parcel, upoštevanje lastništva.....	128
Preglednica 27: Kriteriji za opredeljevanje nezazidanih ZGS – dostop.....	130
Preglednica 28: Kriteriji za opredeljevanje nezazidanih ZGS – posebni kriteriji	131

LIST OF TABLES

Table 1:	The structure of this thesis.....	7
Table 2:	The conclusions of the foreign case analysis as the basis for defining suggestions for improvements in Slovenia.....	73
Table 3:	Problems and questions of the municipalities when following the discussed methodology for determination of buildable vacant land.....	82
Table 4:	Questions, related to the discussed methodology's criteria for determination of buildable vacant land.....	83
Table 5:	Plots within the shown land use are not determined as buildable vacant land (Land use and detailed land use: Municipal spatial plan order OPN MOL ID).....	89
Table 6:	Determination of buildable vacant land in the housing areas (Municipal spatial plan order and Map 3.1 OPN MOL ID).....	91
Table 7:	Determination of buildable vacant land in the green space areas (Municipal spatial plan order and Appendix 1 OPN MOL ID).....	92
Table 8:	Determination of buildable vacant land in the areas of transportation land use (Municipal spatial plan order and Appendix 1 OPN MOL ID).....	92
Table 9:	Determination of buildable vacant land in the areas of public utility infrastructure (Municipal spatial plan order and Appendix 1 OPN MOL ID).....	93
Table 10:	Safety buffers and required distances 1.....	99
Table 11:	Safety buffers and required distances 2.....	99
Table 12:	The criterion of municipal infrastructure of the plots (Solomun et al., 2014a)....	102
Table 13:	Determination of buildable vacant land in the housing areas ((Municipal spatial plan order, Map 3.1 and Appendix 1 OPN MOL ID).....	103
Table 14:	Determination of buildable vacant land in the listed land use areas (Municipal spatial plan order and Appendix 1 OPN MOL ID).....	103
Table 15:	Determination of buildable vacant land with regard to land use and typology of the buildings (Municipal spatial plan order OPN MOL ID).....	105
Table 16:	A comparison table of the variable part of the methodology among municipalities: plot access (Solomun et al., 2014a; Merila in kriteriji...Kranj; Merila in kriteriji...Divača; Informacija o aktivnostih...).....	114
Table 17:	A comparison table of the variable part of the methodology among municipalities: land inclination (Solomun et al., 2014a; Merila in kriteriji...Kranj; Merila in kriteriji...Divača; Informacija o aktivnostih...).....	114
Table 18:	A comparison table of the variable part of the methodology among municipalities: other (Solomun et al., 2014a; Merila in kriteriji...Kranj; Merila in kriteriji...Divača; Informacija o aktivnostih...).....	114

Table 19: A comparison table of the variable part of the methodology among municipalities: size, shape and ownership (Solomun et al., 2014a; Merila in kriteriji...Kranj; Merila in kriteriji...Divača; Informacija o aktivnostih...)	115
Table 20: Spatial planning problems in municipality	119
Table 21: The impact of land policy instruments in ensuring positive spatial planning solutions	121
Table 22: The influence of land policy instruments at realization of spatial planning goals	121
Table 23: Suggested land policy instruments	123
Table 24: Ensuring the sustainable spatial development by imposing tax on buildable vacant land	123
Table 25: Understanding the legislative procedure	126
Table 26: Criterion for determination of buildable vacant land – plot merging, consideration of the ownership	128
Table 27: Criteria for determination of buildable vacant land – access	130
Table 28: Criteria for determination of buildable vacant land – special criteria	131

KAZALO SLIK

Slika 1: Razpršena urbanizacija, Spodnja Hajdina, Slovenija (http://www.modrijan.si/slv/content/search/(offset)/6290?SearchText=&SubTreeArray=2)	11
Slika 2: Matrika ciljev in instrumentov	24
Slika 3: Planski sistemi v Evropi in ZDA (Hentilä in Soudunsaari, 2008; Schmidt in Buehler, 2007; Cullingwort in Caves 2003).....	39
Slika 4: Prikaz strateškega razvojnega načrta Fingerplanen iz let 1948 in 2013 (The Danish ..., 2015).....	42
Slika 5: Variacije gostote poselitve, povzročene z uvedbo PID, glede na referenco – gostoto poselitve brez PID, na shematskem okroglem mestu. Na rdečih in rožnatih območjih se gostota zaradi uvedbe PID zmanjša glede na referenco, na zelenih pa se poveča (Avner et al., 2013).....	47
Slika 6: Variacije v gostoti poselitve leta 2040, ki jih povzroči uvedba PID (z vrednostjo FI 0,5) glede na scenarij brez uvedbe PID (Avner et al., 2013).....	48
Slika 7: A – izsek iz prikaza namenske rabe prostora; območja stanovanj (OPN MOL ID, Ur. l. RS, št. 78/2010 in spremembe), B – izsek iz prikaza evidence dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč (http://rkg.gov.si/).....	77
Slika 8: Postopek določanja ZGS, shematski prikaz 1	85
Slika 9: Postopek določanja ZGS, shematski prikaz 2	86
Slika 10: Postopek določanja ZGS, shematski prikaz 3	86
Slika 11: Namenska raba prostora OPN MOL ID (https://srv3dgis.ljubljana.si/Urbinfo/ in http://www.geopedia.si/)	88
Slika 12: Omejitve posegov v prostor so prikazane na spletni strani MOL kot del prikaza stanja prostora in se sproti posodablajo. Različne barve na karti so vezane na posamezni predpis (https://srv3dgis.ljubljana.si/Urbinfo/).	94
Slika 13: Prikaz postopka izločitve zemljišč (rdeče) zaradi kriterija 4; poplavna območja ...	98
Slika 14: Prikaz postopka izločitve zemljišč (rdeče) zaradi kriterija 4; varovalni pasovi in odmiki GJl.....	100
Slika 15: Odlok o zazidalnem načrtu za severni del območja urejanja VP3/2 Brdo (Ur. l. RS, št. 18/2002, 64/2005, 100/2007, 78/2010 in 63/2012) (Solomun et al., 2014b) ..	101
Slika 16: Prikaz izpeljave postopka izločitve zemljišč (rdeče), ki niso ZGS	104
Slika 17: Izločitev zemljišča na podlagi kriterija minimalne stranice; označena parcela je preozka, zato ni bila opredeljena kot ZGS (Solomun et al., 2014a).	105
Slika 18: Prikaz združevanja zemljiških parcel; kot ZGS so bile opredeljene vse parcele, obarvane zeleno (Solomun et al., 2014a).....	106

Slika 19: Prikaz kriterija dostopnosti. Z zeleno obarvana zemljišča so bila opredeljena kot ZGS, z rdečo zemljišča, ki niso ZGS, saj ne dosežajo kriterija dostopnosti (Solomun et al., 2014a).	107
Slika 20: Naklon terena 30 odstotkov (temno rjava), z zeleno so označena zemljišča, opredeljena kot nezazidana ZGS.	110
Slika 21: Naklon terena 20 odstotkov (svetlo rjava)	111
Slika 22: Prikaz kombinacije kriterijev in posledično različno opredeljevanje ZGS (primeri 1 in 2). Prikaz različnega upoštevanja lastništva in dostopa do zemljišč ter posledično različno opredeljevanje ZGS (primeri 3 in 4).	112
Slika 23: Občine, ki so odgovorile na anketo, in njihova zastopanost po regijah (http://www.e-prostor.gov.si).....	117
Slika 24: Obravnava opredeljenih nezazidanih ZGS mora izhajati iz konkretne prostorske situacije.....	138

LIST OF FIGURES

Figure 1: Urban sprawl, Spodnja Hajdina, Slovenia. (http://www.modrijan.si/slv/content/search/(offset)/6290?SearchText=&SubTreeArray=2).....	11
Figure 2: A matrix of goals and instruments. Key: $\sqrt{\quad}$: instrument in use, -: instrument not relevant, x: preferred instrument, 0: a change in provisions is required to apply the instrument.....	24
Figure 3: Spatial planning systems in Europe and United States. (Hentilä and Soudunsaari, 2008; Schmidt and Buehler, 2007; Cullingwort and Caves 2003).....	39
Figure 4: A strategic development plan Fingerplanen from years 1948 and 2013. (The Danish..., 2015).....	42
Figure 5: Variation of the housing density caused by the introduction of PID with respect to a situation with no PID in a circular schematic city. In the red and pink zones, constructions decrease with respect to the reference case, whereas they increase in the green areas. (Avner et al., 2013).....	47
Figure 6: Variation in housing density in year 2040 caused by the implementation of PID. (with a Minimum Density Threshold of 0.5) with respect to a scenario with no PID. (Avner et al., 2013).....	48
Figure 7: A – land use section; housing areas (OPN MOL ID, Official Gazette of R. Slovenia, no. 78/10 and changes), B – a section from the catalogue of actual use of rural land. (http://rkg.gov.si/).....	77
Figure 8: Methodology for determination of buildable vacant land, schematic view 1.....	85
Figure 9: Methodology for determination of buildable vacant land, schematic view 2.....	86
Figure 10: Methodology for determination of buildable vacant land, schematic view 3.....	86
Figure 11: Land use OPN MOL ID. (https://srv3dgis.ljubljana.si/Urbinfo/ and http://www.geopedia.si/).....	88
Figure 12: Restrictions in land development are shown on the web site of the Ljubljana municipality as part of the current land status and are updated promptly. Individual provisions are color coded on the map. (https://srv3dgis.ljubljana.si/Urbinfo/).....	94
Figure 13: Elimination of plots (in red) due to criterion 4; flood zones.....	98
Figure 14: Elimination of plots (in red) due to criterion 4; safety buffers and required distances.....	100
Figure 15: Ordinance on the building plan for north part of the area VP3/2 Brdo (Official Gazette of R. Slovenia, no. 18/02, 64/05, 100/07, 78/10 in 63/12). (Solomun et al., 2014b).....	101
Figure 16: Elimination of plots (in red), which are not buildable vacant land.....	104

Figure 17: Elimination of a plot as a result of criterion of minimum side length; denoted plot is too narrow, and therefore not identified as buildable vacant land. (Solomun et al., 2014a).....	105
Figure 18: Merging the plots; the ones colored in green were identified as buildable vacant land. (Solomun et al., 2014a).....	106
Figure 19: The criterion of access. The plots colored in green were determined as buildable vacant land. The plots colored in red were not determined as buildable vacant land due to the access criterion. (Solomun et al., 2014a).....	107
Figure 20: Land inclination of 30 % (dark brown). The plots colored in green were determined as buildable vacant land.....	110
Figure 21: Land inclination of 20 % (light brown).....	111
Figure 22: Combination of criteria; consequently different determination of buildable vacant land (Example 1 and 2). Different ownership and plot access consideration; consequently different determination of buildable vacant land (Example 3 and 4).....	112
Figure 23: Municipalities which answered the survey. (http://www.e-prostor.gov.si).....	117
Figure 24: Determination of buildable vacant land should consider the actual spatial situation.....	138

KAZALO GRAFIKONOV

Grafikon 1: Pogostost uporabe instrumentov zemljiške politike.....	120
Grafikon 2: Pomen instrumentov zemljiške politike pri zagotavljanju pozitivnih prostorskih učinkov in njihov vpliv na dejansko izvedbo.....	122
Grafikon 3: Razumevanje zakonodajnega postopka – viri informacij v primerih nejasnosti.....	126
Grafikon 4: Delež občin, ki so uporabile posamezni kriterij za opredelitev nezazidanih ZGS.....	128
Grafikon 5: Nabor minimalnih velikosti parcel kot kriterija za opredelitev nezazidanih ZGS.....	129

LIST OF GRAPHS

Graph 1: The frequency of use of land policy instruments.....	120
Graph 2: The role of land policy instruments for achieving positive spatial effects and their influence on actual plan realization.....	122
Graph 3: Understanding the adopted regulation – sources of information in cases of uncertainty.....	126
Graph 4: The percentage of municipalities, which applied given criterion when determining buildable vacant land.....	128
Graph 5: A set of minimal plot sizes, used as criteria for determination of buildable vacant land.....	129

SEZNAM PRILOG

Priloga A: Primerjalna preglednica obravnave nezazidanih ZGS v tujini

Priloga B: Vsebinska in postopkovna vprašanja občin zakonodajalcu

Priloga C: Vprašalnik za občine

Priloga D: Podatki o zemljiščih za gradnjo stavb, ki so jih občine posredovale Gursu

LIST OF APPENDICES

Appendix A: Comparioson table of buildable vacant land management in foreign countries

Appendix B: Substantial and procedural questions of municipalities for the regulator

Appendix C: Questionnaire for the municipalities

Appendix D: Data on buildable land, as provided to the Geodethic Administration of Republic of Slovenia by the municipalities

SEZNAM KRATIC

Arge Alp	<i>Die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer</i> – Delovna skupnost osrednjih Alp
GIS	geografski informacijski sistem
GURS	Geodetska uprava Republike Slovenije
EEA	<i>European Enviromental Agency</i> – Evropska agencija za okolje
EUP	enota urejanja prostora
ID	izvedbeni del
IFHP	<i>International Federation of Housing and Planning</i> – Mednarodna zveza za prostorsko načrtovanje in oskrbo s stanovanji
KS	kataster stavb
MOL	Mestna občina Ljubljana
MOK	Mestna občina Kranj
MOP	Ministrstvo za okolje in prostor
NRP	namenska raba prostora
NUSZ	nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča
OECD	<i>Organization for Economic Cooperation and Development</i> – Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
OLN	občinski lokacijski načrt
OPN	občinski prostorski načrt
OPPN	občinski prostorski podrobni načrt
PIA	prostorski izvedbeni akt
PPIP	podrobni prostorski izvedbeni pogoji
PUP	prostorski ureditveni pogoji
REN	register nepremičnin
TURAS	<i>Transitioning towards urban resilience and sustainability</i> – Projekt za prehod na »odporni« in trajnostni urbanizem
TUZ	trajnostno upravljanje zemljišč
UN	ureditveni načrt
VB	Velika Britanija
ZDA	Združene države Amerike
ZKP	zemljiškokatastrski prikaz

ZGS zemljišča za gradnjo stavb

ZN zazidalni načrt

ZOS Združenje občin Slovenije

1 UVOD

Leta 1999 je bil sprejet temeljni dokument evropskega prostorskega načrtovanja Evropske prostorskorazvojne perspektive (angl. *European Spatial Development Perspective* – ESDP), s poudarkom na tesnem medsektorskem sodelovanju tako na horizontalni kot tudi na vertikalni ravni. Dokument kot osnovni cilj skupnega razvoja evropskega teritorija določa, da mora biti razvoj uravnotežen in trajnosten na vseh področjih. Poleg nadzorovanega prepoznava predvsem nenadzorovano ali nenačrtovano širjenje urbanih površin kot enega izmed ključnih problemov, saj se negativni vplivi takega širjenja kažejo na mnogih področjih: kot povečanje osebnega prometa zaradi dnevnih migracij, naraščanje potreb po infrastrukturni opremljenosti, manjšanje kakovosti prostora, razvrednotenje krajine, okoljski učinki, socialno razslojevanje in ponovno večanje potreb po novih stanovanjskih gradnjah na obrobjih naselij (ESDP, 1999). V nekaterih državah so tako že bili sprejeti inovativni koraki pri soočanju s širjenjem urbanizacije, kakršni so na primer pristop strnjenege mesta (angl. *compact city*) na Nizozemskem, recikliranje zemljišč (angl. *land recycling*) v Veliki Britaniji in pristop ciljna skupina (angl. *target group*) v Nemčiji, kjer gre za usmerjeno zadovoljevanje stanovanjskih potreb za posebne socialne skupine (Monk et al., 2013).

Vodilna načela prostorskega razvoja evropske celine (Conference ..., 2000), izdana na podlagi ESDP in zapisana na evropski konferenci ministrov, odgovornih za regionalno planiranje, vključujejo usmeritve za trajnostni razvoj v državah članicah Sveta Evrope, in sicer na vseh ravneh: državni, regionalni in lokalni. Eno izmed ključnih načel za uveljavljanje trajnostnega razvoja mest je prav omejevanje širjenja urbanizacije, ki ga med drugim lahko dosežemo s pospeševanjem notranjega mestnega razvoja, kar pomeni večanje ponudbe razpoložljivih zazidljivih površin v mestih, aktiviranje nezazidanih vrzeli, prenovo ali prezidavo degradiranih območij itd.

Strategija prostorskega razvoja Slovenije (v nadaljevanju SPRS) (Ur. l. RS, št. 76/2004) je temeljni državni dokument, na podlagi katerega se izvaja prostorska politika v Sloveniji in ki že v izhodiščih izpostavlja problematiko stavbnih zemljišč, saj prav tako ugotavlja, da tudi v Sloveniji razpršena urbanizacija narašča.

SPRS (2004, str. 31) državi in lokalnim skupnostim nalaga skrb za pridobivanje zadostne količine zemljišč, zlasti za neprofitno stanovanjsko gradnjo in delovanje javnih služb. Finančna sredstva, ki jih lokalne skupnosti pridobivajo iz naslova gospodarjenja z zemljišči, morajo biti prioritarno namenjena izvajanju aktivne zemljiške politike, ki mora temeljiti na

uporabi sodobnih informacijskih sistemov. Pri tem je pomembno, da občine prevzamejo aktivno vlogo pri izvajanju usmeritev, ki jih SPRS nalaga.

Eden izmed ključnih ciljev, ki naj bi mu pri prostorskem razvoju sledili, je torej racionalna raba zemljišč – to pa je možno zagotavljati tudi z aktivnim usmerjanjem poselitve na prosta zazidljiva zemljišča znotraj naselij in s primerno izrabo nezadostno izkoriščenih zemljišč znotraj naselij.

1.1 Problem in predmet raziskovanja

Namenska raba zemljišč je s prostorskimi akti določena raba zemljišč in objektov. V izvedbenem delu občinskega prostorskega načrta se za celotno območje občine določijo območja namenske rabe prostora, med drugim tudi območja stavbnih zemljišč, ki pa niso ločena na zazidana in nezazidana stavbna zemljišča. Za notranji razvoj naselij kot način zagotavljanja racionalnega in učinkovitega prostorskega razvoja med drugim potrebujemo prav podatek o nezazidanih zemljiščih za gradnjo stavb. Ta omogoča uvid v obseg zemljišč, ki znotraj območja stavbnih zemljišč predstavljajo potencial za razvoj naselij namesto njihove širitve navzven. Evidenca tovrstnih zemljišč v Sloveniji še ni bila vzpostavljena. Kot opozarja Šubic Kovačeva (2004), je pomembno, da poleg podatkov o površini obravnavanih zemljišč poznamo tudi podatek o njihovi razpoložljivosti za gradnjo. Ustrezne podatke bi lahko pridobili s križanjem podatkov o namenski in dejanski rabi zemljišč, njihovi komunalni opremljenosti in prostoriziranih podatkov o izdanih gradbenih in uporabnih dovoljenjih. Vendar pa so ti podatki pomanjkljivi ali pa le delno uporabni¹ (Drobne, 2014; Kobetič, 2014b; Šubic Kovač, 2004).

V nalogi kot osrednji predmet proučevanja izpostavljam metodologijo za določanje nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb, kot jo določa Pravilnik o določanju zemljišč za gradnjo stavb (v nadaljevanju Pravilnik) (Ur. l. RS, št. 66/2013). Ta metoda je bila sicer izdelana za namen obdavčenja nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb, in ne kot podlaga za ugotavljanje obsega notranjega razvojnega potenciala naselij.

¹ »Sedanja podatkovna baza o dejanski rabi prostora, ki edina zvezno pokriva območje celotne Slovenije, je vzpostavilo ministrstvo, pristojno za kmetijstvo (v nadaljevanju MKO), vendar so ti podatki namenjeni predvsem kmetijskemu sektorju, zato so le pogojno primerni za ocenjevanje stanja v prostoru, in še to le za kmetijska in gozdna zemljišča (glejte Pišek, 2012; Lisec in sod., 2013). Poleg kmetijske in gozdne rabe, za kateri je sektorsko pristojno kmetijsko ministrstvo, vsebuje Evidenca dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč (v nadaljevanju Evidenca dejanske rabe zemljišč MKO) tudi podatke o območjih pozidanih in sorodnih zemljišč (v nadaljevanju raba 3000), vodnih ter drugih zemljišč, ki pa so v pristojnosti drugih sektorjev. Evidenca dejanske rabe zemljišč MKO ne vsebuje medsektorsko usklajenih meril za določanje območij posameznih rab prostora (ne upoštevajo se na primer izdana gradbena in uporabna dovoljenja ter drugi evidentirani posegi, ki vplivajo na spremembe dejanske rabe prostora), na podlagi katerih bi jo lahko redno in kakovostno vzdrževali« (Drobne et al., 2014, str. 88).

Na kompleksnost opredeljevanja nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb vplivajo številni dejavniki: fiskalni vzgib nasproti prostorskemu, dejanska raba prostora nasproti načrtovani, interes širše skupnosti nasproti zasebnemu interesu itn. Posledično je zorni kot med sicer deležniki v procesu (prostorskimi načrtovalci, geodeti, pravniki, lastniki zemljišč in drugimi) različen. To prispeva k zapletenosti postopka opredeljevanja nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb, kar pa zavira poglobitveni namen evidentiranja tovrstnih zemljišč, tj. notranji razvoj naselij.

Pri postopku izpeljave obravnavane metode (Pravilnik, Ur. l. RS, št. 66/2013) se osredinjamo na kriterije, po katerih se določajo nezazidana zemljišča za gradnjo stavb, v povezavi z namenom, za katerega je bila metoda izdelana.

1.2 Oblikovanje delovne hipoteze

Prostorsko načrtovanje je že samo po sebi pojem, ki združuje raznovrstne vede, ukrepe, pristope, tako so tudi situacije (lokacije, vprašanja, problemi ...), s katerimi se v prostoru srečamo, praviloma raznolike. »Prostorski problem« nikoli ne stoji sam zase, pač pa praviloma izhaja ali povezuje med seboj različne tematike, kar pomeni, da reševanje enega vidika problema lahko privede do nastanka novih problemov (Cullingworth in Caves, 2003; Rittel in Webber, 1973).

Delovno hipotezo smo zato oblikovali na podlagi predpostavke, da kriteriji, določeni v obravnavni metodi (Pravilnik, Ur. l. RS, št. 66/2013), ne morejo biti določeni tako, da bi zadostili vsem raznolikim prostorskim situacijam. Praksa je namreč že pokazala, da so občine² različno opredeljevale nezazidana zemljišča za gradnjo stavb, in sicer tako med seboj kot tudi znotraj svojega prostora, v določeni meri tudi na podlagi subjektivnih odločitev.

Prva hipoteza: Kriteriji za opredeljevanje nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb so za celotno državo lahko enotni le v določenem delu. V preostalem delu so prepuščeni posebnostim obravnavanega prostora in zato subjektivni presoji odločevalcev.

Subjektivna obravnava posameznih zemljišč povzroča neenako obravnavo lastnikov posameznih parcel, kar lastnike postavlja v neenakopraven položaj. Ker pa se je obravnavani zakonodajni postopek določanja ZGS vzpostavljajal za potrebe obdavčitve ZGS,

² Občina – temeljna lokalna skupnost, ki obsega eno ali več naselij z njihovim zaledjem (Urbanistični terminološki slovar, 2015, str. 140).

je neenaka obravnava lastnikov zemljišč lahko sporna tudi z vidika davčne pravičnosti, ki določa, da mora biti davčno breme enakomerno porazdeljeno med davčnimi zavezanci.

Če je navedena trditev pravilna, evidenca nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb, izdelana po metodi, ki jo določa Pravilnik (Ur. l. RS, št. 66/2013), ne more biti podlaga za neposredno obdavčitev evidentiranih zemljišč.

Kot razpravlja Klampferjeva (2014) v pritrdilnem ločenem mnenju, podanem k odločbi Ustavnega sodišča Republike Slovenije o razveljavitvi ZDavNepr (Ur. l. RS, št. 101/2013 in 22/14 – odl. US) in Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin (v nadaljevanju ZMVN) (Ur. l. RS, št. 50/2006, spremembe 87/2011, 40/2012 – ZUJF in 22/14 – odl. US), se z izvajanjem metodologije iz Pravilnika (Ur. l. RS, št. 66/2013) postavlja pod vprašaj načelo enakosti iz 2. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava RS) (Ur. l. RS, št. 33/1991 in spremembe), ki zahteva jasno in določno opredelitev norm, tako da ne omogočajo arbitrarnega ravnanja izvršilne veje oblasti oziroma organov lokalnih skupnosti ter da nedvoumno in dovolj določno opredeljujejo posamezne pojme, še posebej, kadar so ti pojmi podlaga za opredelitev dveh tako zahtevnih elementov, kot sta davčna stopnja in davčna osnova.

Če (katerakoli) metoda dopušča arbitrarno in subjektivno obravnavo zemljišč (in s tem lastnikov zemljišč), ta metoda ni v skladu z navedenimi načeli.

V drugi hipotezi trdimo, da je evidenca nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb pomembna strokovna podlaga za notranji razvoj naselij pred širitvijo naselij z novimi območji stavbnih zemljišč.

Druga hipoteza temelji na predpostavki, da če so občinam na voljo podatki o obsegu nezazidanih zemljiščih za gradnjo stavb že med izdelovanjem občinskih prostorskih načrtov (v nadaljevanju OPN), lahko na tej podlagi realneje opredelijo nova razvojna območja in za evidentirana zemljišča že med sprejemanja OPN določijo, kateri instrumenti zemljiške politike so tisti, s katerimi bi ta zemljišča lahko najuspešneje aktivirale.

Z razgrnitvijo OPN in javno razpravo postanejo ta zemljišča poznana vsem udeleženiim. Verjetnost pritožb se na ta način bistveno zmanjša, kar prispeva tudi k legitimnosti pri izvajanju omenjenega fiskalnega instrumenta.

1.3 Metoda dela in struktura naloge

V uvodnem delu je uporabljena opisna ali deskriptivna metoda, po kateri smo predstavili razloge za opredelitev osrednje teme v nalogi. Nato sledita opis problema in oblikovanje delovnih hipotez.

Opisna metoda je uporabljena tudi v drugem poglavju, v katerem je podan pregled literature v zvezi s širšo tematiko, od pomena trajnostnega razvoja, problema razpršene urbanizacije, pomembnosti notranjega razvoja do predstavitve izbora instrumentov zemljiške politike.

Tretje poglavje je metodološko večplastno. Na začetku pri izbranih državah (Danski, Franciji, Nemčiji, Irski, Združenem kraljestvu, ZDA) na kratko opišemo njihovo administrativno ureditev ter sistem prostorskega načrtovanja, s poudarkom na ravneh planiranja in vrstah prostorskih dokumentov. Nato sledi analiza pristopov k obravnavi nezazidanih ZGS.³ Z raziskavo smo želeli preveriti, na kakšen način države spodbujajo notranji prostorski razvoj, ali se sploh soočajo s problematiko nezazidanih ZGS ter s katerimi metodami pojav, če so ga prepoznale, evidentirajo, spremljajo in rešujejo. Ugotovitve so podlaga za oblikovanje predlogov za izboljšave v zaključku naloge.

V četrtem poglavju se osredinjamo na Slovenijo. Najprej sledi pregled sistema planiranja s poudarkom na zakonskih opredelitvah zemljišč za gradnjo stavb. Ker evidenca nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb še ni bila vzpostavljena, smo kot osrednji predmet proučevanja izbrali metodo po Pravilniku (Ur. l. RS, št. 66/2013), katere rezultat je vzpostavitev take evidence. Ker so po tej metodi občine že izvedle postopek evidentiranja, smo najprej raziskali, ali so se pri izpeljavi metode pojavljale kake težave. Vprašanja smo strnili v štiri vsebinske sklope: pravno varstvo in pritožbeni postopki, razlaga postopka, vsebinske pripombe in kriteriji. Kriterijem smo v nalogi posvetili največ pozornosti.

Da smo lahko izvedli naslednji korak, smo obravnavano metodo najprej prikazali v obliki sheme. Nato smo metodo testirali na območju Mestne občine Ljubljana. Med testiranjem smo se do kriterijev tudi kritično opredelili. Posebej smo se osredinili na kriterije, za katere smo ugotovili, da na njihovi podlagi zemljišča lahko opredelimo zelo različno. Ta del kriterijev smo poimenovali variabilni del metode. Na izbranem kriteriju (sliki 20 in 21) smo prikazali, da

³ Priloga A: Primerjalna preglednica obravnave ZGS v tuji praksi.

raznoliko določanje kriterijev vpliva na končni obseg opredeljenih nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb.

Kriterije variabilnega dela metode smo primerjali s kriteriji v treh drugih občinah: Mestni občini Kranj ter v občinah Divača in Kanal ob Soči. Na podlagi izsledkov smo izbrali kazalnike, ki so bili osnova za oblikovanje anketnih vprašanj.

Z metodo anketiranja smo predstavnike občin spraševali o pojavnosti širjenja nadzorovane ali nenadzorovane urbanizacije v njihovi občini, o poznavanju podatkov glede obsega nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb, o poznavanju in uporabi zakonsko opredeljenih instrumentov zemljiške politike itd. Zanimalo nas je tudi, ali želijo predlagati nove instrumente, ki bi jih lahko občine uporabile za aktivacijo nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb. V drugem delu ankete so nas zanimali vsebinsko razumevanje določil Pravilnika (Ur. l. RS, št. 66/2013) ter težave, s katerimi so se občine spoprijemale pri uporabi predpisanih kriterijev za določanje nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb. Vprašali smo jih tudi, ali so pri tem morale oblikovati tudi svoje kriterije.

Anketni vprašalnik (priloga C) vsebinsko tako sestavljata dva sklopa, in sicer je prvi osredinjen na pojavnost prostorskih problemov v občini in poznavanje ter uporabo instrumentov zemljiške politike, drugi pa na razumevanje in izvajanje obravnavne metode (Pravilnik, Ur. l. RS, št. 66/2013), s poudarkom na morebitnih posebnostih pri uporabi predpisanih kriterijev in potrebah po vpeljavi svojih. Oba sklopa skupaj tvorita 26 vprašanj. Nekaj vprašanj je zaprtega tipa, kjer so odgovori že podani. Pri tej vrsti vprašanj anketiranec pri vsakem predlogu z vrednostjo od 0 do 3 oceni stopnjo obravnavne pojavnosti, pri čemer 3 pomeni, da pojav veliko prispeva, je zelo pomemben oziroma se pojavlja pogosto. Večina vprašanj je odločevalnih (z odgovorom da ali ne), pri čemer nas pri nekaterih zanimajo tudi dodatna pojasnila oziroma komentarji.

Pričakovani rezultati anketiranja so potrditev ali ovržba hipotez, podanih na začetku naloge, podrobnejša seznanitev s problematiko izpeljave obravnavane metode v praksi, pridobitev vsebinskih podatkov, ki bi lahko bili osnova za poenotenje kriterijev v prihodnjih postopkih, in morebitne druge splošne ugotovitve, na podlagi katerih bi lahko predlagali izboljšave.

Da bi dosegli dodatno uporabno znanstveno vrednost magistrske naloge, smo želeli z anketiranjem ugotoviti morebitne skupne imenovalce, na podlagi katerih bi občine v poznejših postopkih lažje oziroma enotneje opredeljevale obravnavana zemljišča.

V preglednic 1 je na shematski način prikazana struktura naloge, s poudarjeno razlago analitičnega dela naloge. Naloga obsega šest poglavij in štiriindvajset razdelkov.

Preglednica 1: Koraki v postopku izdelave magistrske naloge

POGLAVJE	VSEBINA	REZULTATI
1 UVOD	opis problematike in predmeta raziskave	oblikovanje hipotez in nastavitve metodološkega pristopa
2 TEORETIČNA IZHODIŠČA	pregled širše literature	korelacija osrednje teme do drugih področij
3 RAZISKAVA PROBLEMATIKE NEZAZIDANIH ZEMLJIŠČ ZA GRADNJO STAVB NA IZBRANIH PRIMERIH	pristopi k obravnavi nezazidanih ZGS v tujini	predlogi za izboljšave v Sloveniji
4 PREVERITEV METODE ZA DOLOČANJE ZEMLJIŠČ ZA GRADNJO STAVB	raziskava o problemih razumevanja metode v praksi	nabor ključnih problemov pri procesu izpeljave metode v občinah
	razčlenitev izbrane metode za določitev nezazidanih ZGS	razumevanje metode
	testiranje metode na izbranem območju obdelave	uporaba in določanje kriterijev za opredelitev nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb
	primerjava variabilnega dela metode med občinami	potrditev predpostavke o svojstvenem določanju dela kriterijev za opredelitev nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb
	vpliv variabilnega dela na rezultat določanja ZGS	potrditev predpostavke o posledični neenaki obravnavi lastnikov zemljišč
	izdelava anketnega vprašalnika in izvedba anketiranja	prostorska problematika v občinah, razumevanje metode, kriteriji za opredelitev nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb
5 ZAKLJUČEK IN RAZPRAVA	ugotovitve potrditev delovnih hipotez sklep in razprava	analiza rezultatov, potrditev delovnih hipotez, izhodišča za nadaljnje delo kritična opredelitev do obravnavane metode, predlogi za izboljšave
6 POVZETEK		

Ta stran je namenoma prazna.

2 PREGLED POMEMBNEJŠE LITERATURE IN RAZISKAV

2.1 Trajnostni razvoj

V slovenskem prostoru se poleg vzdržnega razvoja pogosto pojavljajo pojmi, kot je sonaravni ali uravnoreženi, največkrat pa trajnostni (prostorski) razvoj. Plut (2005) opredeljuje pojem trajnostno kot načelo in pojem sonaravno kot udejanjanje tega načela. Beseda sonaravno označuje delovanje, ki je skladno z naravo, beseda trajnostno pa označuje in poudarja časovno razsežnost takega delovanja. Pojem trajnostno je dejansko širši in večpomenski od pojma sonaravno, saj se ta namreč bolj veže na udejanjanje načel varstva okolja in narave, torej gre pri tem za okoljsko trajnost. Avtor (ibid.) poudarja, da je uporaba pojma trajnostnost primerna, če želimo poudariti širšo skrb za dvig široko pojmovane kakovosti življenja, enakost ljudi v sedanosti in prihodnosti, seveda v okviru zmogljivosti okolja, narave. V magistrski nalogi je rabljen izraz trajnostni oz. trajnostno.

Najpogosteje citirana definicija je iz poročila komisije Brundtlandove iz leta 1987 (angl. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future), po kateri ».../ trajnostni razvoj zadovoljuje potrebe sedanjega človeškega rodu, ne da bi ogrozil možnosti prihodnjih rodov, da zadovoljijo svoje potrebe«.

Ravbar (2007) navaja, da je pomen trajnostnega razvoja viden skozi zagotavljanje obstoja raznolikosti prostorskih funkcij, in sicer z aktivnim upravljanjem oziroma izrabo prostorskih sredstev v pogojih naraščajočih napetosti med različnimi uporabniki prostora v pokrajini. Trajnostni razvoj torej pomeni, da morajo biti posegi v prostor taki, da dolgoročno zagotavljajo oziroma vzpostavljajo enakovredne življenjske razmere. Slednje je mogoče, če so ti posegi v sozvočju z ekološko funkcijo.

SPRS (2004, str. 14) za zagotavljanje trajnostnega razvoja narekuje opredeljevanje namenske rabe prostora in določanje dopustnosti prostorskih ureditev tako, da se pri tem zagotavljajo varovanje okolja, ohranjanje narave, vzdržna raba naravnih dobrin, ohranjanje kulturne dediščine in ne nazadnje ohranjanje vsesplošne kakovosti naravnega in bivalnega okolja.

Premzl (1999a) opozarja, da je trajnostno načelo pravzaprav težko uresničevati, saj svetovna populacija raste, pri tem (in ne samo zaradi tega) se mesta širijo, poraba snovi in energije ter produkcija odpadkov se neprestano večajo. Avtor vidi uresničevanje načela v spremembi

potrošniških navad, v preprečevanju ali omejevanju negospodarnega ravnanja z zemljišči, vodo in naravnimi viri ter v razvoju sonaravnih tehnologij, ki bi temeljile na obnovljivih virih. Opozarja še, da se v pojmu uravnoteženosti, sonaravnosti in t. i. trajnosti prepletajo človeške oziroma civilizacijske zahteve, ki pa so ne nazadnje materialne, prostorske, socialno-ekonomske, kulturne in varstvene, včasih zasebne, včasih skupinske. V načelu se pravice in pričakovanja ljudi skladajo, če pa nastanejo večje razlike med interesi posameznikov ali skupin ter potrebami skupnosti, slej ko prej pride do nasprotij. Težave nastajajo predvsem pri razmeščanju dejavnosti: »ne v moji bližini« ali »ne na mojem dvorišču« (angl. *not in my back yard* – *NIMBY*). Med interesi gospodarstva in trga na eni strani ter prebivalstva na drugi se pogosto konfliktno krešejo razvojni cilji in načrti. Vsi vidiki konfliktnosti v življenju mest pa opozarjajo, kako tesno so povezani prostorski, okoljski, ekonomski, socialni in razvojni vidiki mest (Premzl, 1999b).

Temeljni mestni okoljski problemi so nastali prav zaradi nezmožnosti mehanizmov trga, da bi vključili vse okoljske stroške uspešne gospodarske specializacije mest, in zaradi slabosti oblasti, ki ne predvidi in upošteva raznovrstnih (okoljskih, prostorskih ...) vplivov različnih sektorskih politik.

Trajnostno sonaravna so mesta, kjer se sociogospodarski cilji uresničujejo skupaj z okoljskimi in energetskimi; le na tak način se namreč lahko uspešno zagotavlja trajnostnost urbanih sprememb (Nijkamp in Perrels, 1994). Kot ugotavljata Haugton in Hunter (1994, cit. v Plut, 2006), so mesta danes praviloma nesonaravna, tako glede porabe naravnih virov kot tudi onesnaževanja okolja.

V razpravi o trajnostnem mestnem razvoju se večina strokovnjakov zavzema za kompaktnejši, bolj sklenjen poselitveni vzorec, ki naj bi zmanjšal tendence suburbanizacije oziroma razpršene urbanizacije. Naselja z nizko gostoto so draga za vzdrževanje in gradnjo, so manj učinkovita, nesonaravna tako lokalno kot globalno, manj socialno pravična in vse manj privlačna za ljudi (Plut, 2006).

Trajnostno načelo na mestnih zgostitvenih območjih lahko zagotavljamo le z zavedanjem in upoštevanjem ekoloških, ekonomskih in socialnih potreb prihodnjih generacij (Hilgardt, 1998, cit. v Plut, 2006).

2.2 Razpršena urbanizacija

Evropska agencija za okolje je izraz »*urban sprawl*« opredelila kot fizično širitev urbanih območij po tržnih načelih na sosednja, praviloma kmetijska območja. Pomen termina »*sprawl*« je slabšalen, saj izraz opredeljuje širjenje mest kot manj kontroliran proces ob manj učinkovitem prostorskem planiranju (Vrščaj, 2007).

Rebernik (2007) »*urban sprawl*« opredeljuje kot izrazito netrajnostni prostorski razvoj z visokimi družbenimi stroški. Z razpršenim urbanim razvojem so povezani številni negativni učinki, ki jih avtor razdeli na okoljske, socialne in prostorske. Med okoljskimi učinki navaja izgubo kmetijskih, gozdnih in drugih oblik naravnega okolja, negativne učinke povečanega prometa in s tem povezano povečanje onesnaženosti zraka, porabo površin za prometnice, izgubo časa in gospodarsko škodo zaradi prometnih zastojev. Med socialnimi učinki navaja izgubo prostorske identitete ljudi, povečano socialno razslojevanje, koncentracijo nižjih socialnih slojev v mestnih središčih in propadanje stavbnega tkiva. Med prostorskimi učinki pa navaja neracionalno rabo prostora in obstoječe infrastrukture ter posledično visoke stroške gradnje nove infrastrukture.



Slika 1: Razpršena urbanizacija, Spodnja Hajdina, Slovenija
([http://www.modrijan.si/slv/content/search/\(offset\)/6290?SearchText=&SubTreeArray=2](http://www.modrijan.si/slv/content/search/(offset)/6290?SearchText=&SubTreeArray=2))

Urbana razpršenost je ob koncu 20. stoletja postala čedalje izrazitejši način poselitve, ki naj bi nudil enake ali celo boljše možnosti od življenja v mestu. Največji razmah je dosegla v

ZDA sredi petdesetih let, v Evropi pa od deset do dvajset let pozneje (slika 1). Poindustrijska, informacijska in izjemno mobilna družba se v iskanju višje kakovosti bivanja in delovanja seli iz mest na mestno obrobje (Rebernik, 2008). Kemp (2005, cit. v Plut, 2006) ugotavlja, da sta decentralizacija prebivalstva in dejavnosti iz mestnega središča ter posledična večja raba avtomobila občutno povečali ekološke odtise mest in zaradi nesmotrne porabe zemljišč in naravnih virov močno zmanjšali njihovo sonaravnost.

Delež pozidanih površin se na račun kmetijskih in gozdnih (kot posledica družbenih, ekonomskih in tehnoloških sprememb) povečuje tudi v Sloveniji. V razdobju 11 let (1991–2002) se je glede na statistične podatke število prebivalcev v mestih zmanjšalo za tri odstotke, medtem ko se je v obmestjih povečalo za pet odstotkov. Ravbar (2005) ocenjuje, da je bil v tem času pretežni del stanovanjskih gradenj izveden v obliki enodružinskih prostostojećih hiš na zasebnih zemljiščih. Razseljevanje prebivalstva v obliki nekontrolirane gradnje prostostojećih enodružinskih stanovanjskih hiš, razpršenosti delovnih mest in mrežnega povezovanja proizvodnih in služnostnih dejavnosti med mestnimi središči in obmestji se navzven opazno kaže v strukturni, funkcijski in fiziognomski preobrazbi pokrajine.

Ravbar (ibid.) je izvedel primerjavo z Nemčijo in s Švico, ki sta tako kot Slovenija svoje nacionalne strategije sprejeli v skladu z Vodilnimi načeli evropske celine (Conference ..., 2000). Primerjava je pokazala, da je naselbinski razvoj v vseh treh državah v marsičem podoben. Razlogi za sedanje stanje so primerljivi: vedno manjša gospodinjstva, povečevanje števila stanovanjskih površin, povečevanje števila enodružinskih hiš, dekoncentracija in razpršenost pozidave, pri tem pa rast individualnega prometa. Vsem trem državam je skupno tudi veliko število lokalnih skupnosti z obsežnimi pristojnostmi pri urejanju prostora. Lokalne skupnosti zaradi medsebojne konkurence in spodbujanja (lokalnega) gospodarstva nudijo podjetnikom hitro zazidljive površine, ki so praviloma na novih lokacijah, kjer morebitne sanacije ni treba izvesti in je izvedba projekta praviloma cenejša. Ravbar (2005) zaključuje, da je prav zaradi takih razlogov razpršena pozidava v Nemčiji in Sloveniji, kljub razlikam v velikosti, gostoti in deležu poseljenih površin, skoraj identična, medtem ko je v Švici racionalnejša.

Z vprašanjem pretiranega urbanega razvoja na račun naravnih zemljišč, z analizo obsežnosti pojava razpršene urbanizacije v Evropi in njenih posledic se ukvarja tudi Evropska agencija za okolje (v nadaljevanju EEA). Kot opisujeta Romano in Zullo (2013), EEA ugotavlja, da je pojav po vsej Evropi prisoten že več desetletij, v povprečju pa je bilo v obdobju desetih let spremenjenih okoli milijon hektarjev površin. Območja z največjim odstotkom širjenja urbanih

površin so območja z najvišjim deležem in prirastom prebivalstva; gre za gospodarsko močna območja Zahodne Evrope: Belgijo, Nizozemsko, južno in zahodno Nemčijo, severno Italijo, Pariz – regijo, kot tudi območja s hitro ekonomsko rastjo, kot so Irska, Portugalska, vzhodna Nemčija, Madrid – regija (Urban Sprawl ..., 2006). Kot navajata Romano in Zullo (2013), raziskave številnih avtorjev (Garcia-Call, 2011; Hall et al., 1973; Hauri et al., 2006; Irwin in Bockstael, 2007; Mellor, 1983; Yanitsky, 1986; Zaninetti, 2006) kažejo, da posamezne države (Anglija, Nizozemska, Švica, Francija in Španija) že rešujejo prepoznan pojav. Kot enega bolj ambicioznih omenimo nemški pristop, v katerem je zvezna vlada sprejela strog normativ v zvezi z dopustno porabo nezazidljivih zemljišč v urbane namene. Ta se mora z zdajšnjih 113 hektarjev na dan do leta 2020 zmanjšati za 100 hektarjev na dan (tj. na 13 hektarjev na dan), s projekcijo popolne prepovedi posegov na nezazidljiva zemljišča do leta 2050 (Henger in Bizer, 2010; Nationale ..., 2012).

Za ustreznejše reševanje pojava razpršene urbanizacije je pomembna tudi vzpostavitev kakovostne evidence prostorskih podatkov. Analiza tovrstnih podatkov je lahko podlaga za oceno razsežnosti ter spremljanje in omejevanje pojava (Gennaio et al., 2009; Batty, 2008, v Romano in Zullo, 2013; Lowry, 1990; Sharma et al., 2012). Prelovšek et al. (1998) zagovarjajo stališče, po katerem je naloga občin, da z rednim in s sistematičnim spremljanjem stanja v prostoru ter z vzpostavitvijo redno vzdrževane zbirke podatkov o stanju in lastnostih zemljišč realneje ocenijo obstoječe stanje in na tej podlagi načrtajo prostorski razvoj.

Individualne pobude za gradnjo stanovanj se po podatkih za Mestno občino Ljubljana največkrat pojavljajo na obrobju pozidave. Od vseh pobud, ki zahtevajo spremembo občinskega prostorskega načrta, je celo tri četrtine takih, ki zahtevajo spremembo namembnosti zemljišč iz nestavnih (nezazidljivih) v stavbna (zazidljiva) zemljišča (Zavrtanik, 2013). Kljub temu je v splošnem mogoče zaznati, da se širša javnost zaveda problema pospešene urbanizacije, predvsem z vidika omejene samooskrbe s hrano in preskrbe z vodo (Romano in Zullo, 2013). Navedeno dobro izkazuje že omenjen raznolik pogled na problematiko, katerega svojstvenost se kaže prav v odvisnosti od relacije lastnina → posameznik, lastnina → družba. Kot posamezniki zasledujemo predvsem lastne interese, četudi na škodo družbe, v nasprotni vlogi pa se zelo dobro zavedamo negativnih posledic, ki jih lahko tako delovanje prinaša tako za družbo kot tudi za posameznika.

Največkrat se za omejevanje rasti mest uporabljata dva pristopa: zeleni pasovi (angl. *greenbelts*) in načrtane meje urbane rasti (angl. *urban growth boundaries*). Zeleni pasovi kot

eden izmed regulacijskih instrumentov predstavljajo fizično mejo med urbanim in odprtim prostorom (Bengston in Youn, 2006, cit. v Gennaio et al., 2009). Ne obsegajo zgolj praznih površin, pač pa znotraj njih obstajajo tudi posamezni zaselki. Nadaljnja širitev poselitve znotraj pasov ni dovoljena (Monk et al., 2013). Pri začrtanih mejah urbane rasti pa ne gre za dejanske fizične meje, pač pa za plansko določeno ločnico med ruralnim in urbanim svetom, prikazano v prostorskih aktih z ustrezno namensko rabo prostora. Oba instrumenta zamejevanja nista mišljena kot končni, statični meji, pač pa kot planirani horizont rasti mesta, ki se vsakih nekaj let prilagaja dejanskim potrebam. V članku citirani avtorji Bengston et al. (2004) navajajo, da se meja v povprečju preverja na 10–20 let (v Švici 10–15, v Veliki Britaniji 5–10 in v Kanadi na vsakih 40 let).

Gennaio et al. (2009) ugotavljajo, da sta oba instrumenta dokaj uspešna pri doseganju cilja zaviranja rasti mest, vendar ne absolutno. Podatek se namreč spreminja glede na opazovano časovno obdobje. Med letoma 1970 in 1990 v Švici ter 1997 in 2003 v severozahodnem delu Anglije se je delež urbanih površin celo zmanjšal na račun zelenih, medtem ko se je v drugem časovnem obdobju delež pozidanih površin povečal: v Portlandu v ZDA za 25–40 odstotkov (Jun, 2004, cit. v Gennaio, 2009), v severni Angliji za 25 odstotkov (Couch in Karecha, 2006, cit. v Gennaio, 2009).

Številni avtorji (Weitz in Moore, 1998; Cox, 2001; Hammer et al., 2004; Jun, 2004; Brown et al., 2005; Couch in Karecha, 2006, cit. v Gennaio, 2009) ugotavljajo, da ne glede na to, ali gre za fizične ali planske meje omejevanja razpršene urbanizacije, te niso namenjene zgolj zamejevanju rasti mest, pač pa tudi spodbujanju notranjega razvoja, ta pa se med drugim odvija tudi na nezazidanih stavbnih zemljiščih, ki so osrednja tema naloge.

Notranji razvoj (angl. *infill* ali *inward development*) je proces, s katerim usmerjamo razvoj v urbanizirana območja in tako prispevamo k omejevanju negativnih učinkov razpršene urbanizacije. Zapolnjevanje in zgoščanje naselij pomeni intenzivnejšo rabo ekstenzivno izrabljenih in praznih zemljišč, kar zmanjšuje pritisk na nova zemljišča na obrobjih mest (Obrazložitev in utemeljitev ..., 2004).

2.3 Notranji razvoj naselij

Notranji prostorski razvoj je torej eden izmed ciljev sodobnega prostorskega načrtovanja. S tovrstnim prostorskim razvojem ne prispevamo samo k revitalizaciji urbanega prostora, pač pa tudi k ohranjanju naravnega zaledja (kulturne krajine, funkcije tal, kot so vezava, filtriranje onesnažil, filtriranje in napajanje podzemnih voda, vezava CO₂, kroženje snovi in energije,

samooskrba s hrano itn.) in energetske učinkovitosti (z racionalno prometno in komunalno infrastrukturo).

Gradnja po načelu notranjega razvoja naselij pa je praviloma dražja in bolj tvegana od gradnje na novih lokacijah. Zemljišča znotraj naselij največkrat ostajajo prazna zaradi tehtnih razlogov, kot so npr. slaba nosilnost ali onesnaženost tal, prestrogi ali pretogi urbanistični pogoji ter odpor okoliških prebivalcev do nove ureditve (Šubic Kovač, 2001; Dimitrovska Andrews in Nikšič, 2005).

Eden izmed načinov zagotavljanja notranjega razvoja naselij je tudi urbana prenova, ki praviloma traja dolgo in zahteva velike finančne vložke (Krabben in Needham, 2008). Avtorja izpostavljata glavne značilnosti tovrstnih projektov: razdrobljeno parcelacijo in lastniško strukturo, kopičenje zemljišč s strani zasebnih investitorjev v špekulativne namene ter dodatne investicije v javno infrastrukturo (vrtce, otroška igrišča, skupne zelene površine, vzpostavljanje povezav z javnim potniškim prometom itd.), ki so nujne zaradi deficita obstoječe infrastrukture in zaradi praviloma planirane intenzivnejše gradnje na območju. Kot ključni dejavnik, ki pogosto otežuje notranji razvoj, izpostavljata še dejstvo, da gre praviloma za območja, vpeta v že zgrajeno strukturo. To otežuje zamejitev območja investicije ter zahteva več truda in časa pri sodelovanju s prebivalci na vplivnem območju projekta.

Notranji razvoj mesta se pogosto odvija v obliki posamezne večstanovanjske zgradbe in le redkeje v obliki manjših stanovanjskih sosek. Zaradi tega sicer prihaja do zgoščevanja in izrabe prostih površin znotraj mesta, a se tak notranji razvoj v prostoru nemalokrat odraža v neprimernih, neprilagojenih in neuskkljenih posegih, ki zmanjšujejo kakovost bivalnega okolja. Gradnja na prostih parcelah znotraj mesta je torej praviloma točkovna in pogosto v neskladju z morfološki značilnostmi območja (Rebernik, 2007). Podobno omenjata tudi Dimitrovska Andrews in Nikšič (2005), ki poudarjata, da je treba pri reurbanizaciji mestnih četrti upoštevati morfološke značilnosti in kakovost prostora. Mlakar (2007) pri tem opozarja tudi na dejstvo, da se lahko pri zgoščevanju naselij zmanjšuje delež raščnih tal, kar pomeni slabšanje mikroklimatskih razmer v urbanem okolju.

Gerber et al. (2003) poudarjajo, da je treba prostorske probleme, še posebej glede omejevanja rasti mest, reševati na višjih (planskih) ravneh urejanja prostora. Avtorji so raziskali primer Švice, kjer se notranji razvoj naselij velikokrat ne izvaja, kljub temu da so občinam znotraj zazidljivih površin na voljo velike planske rezerve. Kot ugotavljajo avtorji, je pričakovano, da se bodo občine samoomejevale, zgrešeno, saj med seboj konkurirajo za

nove gospodarske priložnosti, podjetja, trgovine, storitve, prebivalce itd. Zato zagovarjajo stališče, da je lahko uresničevanje koncepta notranjega prostorskega razvoja uspešno le, če se nove zazidljive površine določajo na podlagi potreb in usmeritev na regionalni oziroma medobčinski ravni. Za območja, ki na regionalni ravni ne bi bila upravičena do nadaljnjih širitev zazidljivih površin in so tudi komunalno neopremljena, pa predlagajo izločitev z zazidljivih površin.

Po mnenju Schweppe-Krafta et al. (2008, cit. v Klančičar Schneider, 2013) so najučinkovitejši ukrepi za doseganje notranjega prostorskega razvoja naslednji:

- vzpostavitev in vzdrževanje evidence degradiranih urbanih površin, nepozidanih vrzeli, premalo izkoriščenih zemljišč in praznih objektov;
- rušenje opuščenih in nepotrebnih objektov, prenova degradiranih območij in zgoščevanje pozidave;
- dodatna sredstva za urbano prenovo in v podporo ponovni rabi degradiranih urbanih površin;
- reforma zemljiškega davka, ki bi znižala stopnjo davka na prodajo nepremičnin in zvišala stopnjo davka na prodajo zazidljivih zemljišč;
- reforma zemljiškega davka, ki bi upoštevala pozidanost in dejansko rabo zemljišč, pri čemer bi bila višje obdavčena ekstenzivno rabljena zemljišča; na ta način bi bilo mogoče vzpodbuditi zgoščanje pozidave in smotrnejše ravnanje z zemljišči;
- uvedba zgornje meje pozidave površin na ravni države, regij in občin. Izvaja se s prenavljanjem obstoječe grajene strukture ter z usmerjanjem razvoja na nezazidana, premalo izkoriščena ali drugače degradirana zemljišča urbaniziranih površin.

Na podlagi navedenega ugotavljamo, da so za zagotavljanje notranjega prostorskega razvoja ključni poznavanje stanja prostora ter poznavanje in spremljanje sprememb, ki se zgodijo v prostoru v določenem časovnem obdobju. Šele tak vpogled omogoči, da na podlagi realnih potreb in razvojnih trendov oblikujemo trajnostno naravnane prostorske plane. Eno izmed orodij, ki ga lahko vzpostavimo v ta namen, je prav evidenca nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb.

2.4 Nezazidana zemljišča za gradnjo stavb

V nalogi se osredinjamo na nezazidana zemljišča za gradnjo stavb, torej zemljišča, na katerih je gradnja dopustna, a zaradi različnih razlogov ostajajo prazna. Pri pregledu strokovne literature smo za prazna zemljišča največkrat zasledili termin »vacant land«, ki lahko pomeni popolnoma prazno zazidljivo parcelo, neustrezno uporabljena zemljišča,

zemljišča, na katerih so ruševine (Šubic Kovač, 2004), ali pa, kot izraz rabi Kirnbauerjeva (2012), so to parcele ali ostanki parcel, ki niso povsem izkoriščeni, kar lahko vključuje celo zemljišča, ki se ne uporabljajo za predvideni namen.

Veliko definicij se nagiba k terminu slabo izrabljena zemljišča, ker je na ta način zajem podatkov širši: neizrabljene ali slabo izrabljene parcele (Pagano in Bowman, 2000), zemljišča brez dodeljene funkcionalne rabe (Northam, 1971), neuporabljena zemljišča (angl. *disused, unused*) ali premalo uporabljana zemljišča (angl. *underutilised*) (Koželj, 1999). S sorodnimi izrazi⁴ so poimenovani še zapuščena zemljišča, degradirana območja, nedoločen teren ali prazno, zapuščeno območje, ki prostorsko leži znotraj mesta, a zunaj mestnega vsakdana, (angl. *terrain vague*), krajina brez vrednosti (angl. *drosscape*).

Ugotovimo lahko (Turas literature ..., 2015), da so navedeni termini v literaturi predmet nekonsistentnih definicij in rabe. Termin zapuščeno zemljišče (angl. *derelict land*) se na primer v Združenem Kraljestvu Velike Britanije in Severne Irske nanaša na tako poškodovano zemljo, da ta ne more biti koristno uporabljena brez predhodne sanacije, medtem ko v ZDA taka zemljišča označujejo kot »*brownfields*«, tj. degradirana območja. Na Irskem zapuščeno zemljišče pomeni zemljišče, ki občutno kvari ali bi najverjetneje občutno kvarilo vrednost dobrin, lastnosti ali videz sošeske.

Univerzalne, splošno sprejete definicije praznega zemljišča (angl. *vacant*⁵) ni. Tudi mesta in države različno evidentirajo oziroma obravnavajo nezazidana zemljišča, zato neposredna komparativna študija ni mogoča. V nalogi se osredinjamo na prispevke, ki obravnavajo prazna zemljišča pomensko primerljivo kot nezazidana zemljišča za gradnjo stavb.

Razlogi, da zemljišča ostajajo prazna, so po navedbah številnih avtorjev (Bowman in Pagano, 2004; Civic Trust, 1988, cit. v Turas Literature ...; Šubic Kovač, 2001; Dimitrovska Andrews in Nikšič, 2005; Brophy in Vey, 2002) zelo raznoliki: kopičenje zemljišč v špekulativne namene, onesnaženost zemljine, neugodna topografija ali druge fizične omejitve, težave z infrastrukturo, apatija lastnikov, spori pri načrtovanju, pomanjkanje denarnih sredstev in zamude pri gradnji, napake pri načrtovanju, pravni in lastniški problemi, pomanjkanje zanimanja ipd. Obstajajo lahko različne pravne, administrativne in ekonomske

⁴ De Sola-Morales Rubio, 1995; Berger, 2006; Bowman in Pagano, 2004; Government of Ireland, 1990, cit. v Turas Literature ..., 2015.

⁵ Gre za dobesedni prevod angleškega termina *vacant*, ki se največkrat pojavlja v tuji literaturi, nanaša pa se na zemljišča, na katera se osredinjamo v nalogi, tj. nezazidana zemljišča za gradnjo stavb.

ovire za ponovno ali boljšo uporabo zemljišč, med drugim tudi zato, ker so obmestna zemljišča pogosto manj zahtevna za gradnjo.

Kot navaja Northam (1971), prazna zemljišča neizogibno nastajajo (ostajajo) kot posledica hitre urbane ekspanzije (selitve dejavnosti in stanovanj na robove mest) in pocenitve transporta. Redkeje se pojavljajo tam, kjer so mestne meje dolgoročno stabilne in kjer se lokalna ekonomija povečuje.

Prazna zemljišča so v splošnem dojeta kot obveznost ali odgovornost, dejansko pa bi morala biti razumljena kot vir (Brophy in Vey, 2002), na primer kot priložnost za ustvarjanje delovnih mest ali za povečanje finančnega priliva iz davkov (Pagano in Bowman, 2000).

Tipološko jih lahko združimo v tri skupine, kajti pretežno so to (a) zemljišča nepravilnih oblik, ki so ostala kot posledica sosednjih gradenj, (b) zemljišča, ki so za gradnjo neprimerna zaradi fizičnih omejitev, na primer topografije, ali (c) zemljišča, ki so predmet trgovanja in špekulacij z zemljo v pričakovanju prihodnjih potreb in donosov oziroma na račun prihodnje rasti vrednosti zemlje (Northam, 1971; Pagano in Bowman, 2000).

Kot navajajo mnogi avtorji (Brophy in Vey, 2002; McClintock et al., 2013), je vzpostavitev celovite evidence nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb prvi korak k uspešnemu upravljanju z zemljišči. Mendesova et al. (2008) navajajo vrsto razlogov, ki govorijo v prid vzpostavitvi in vzdrževanju take evidence: večanje ozaveščenosti in izboljšanje javne razprave, lažje in realnejše prostorsko odločanje ter posledično lažje varovanje kmetijskih zemljišč. Brez zanesljive evidence in brez formalnega procesa zbiranja podatkov je sistematična rešitev obravnavanega problema nemogoča. Avtorji navajajo, da bi se moralo evidentiranje izvajati periodično, na primer vsaj na tri leta. Dober primer je Škotska, kjer se presoja praznih zemljišč izvaja vsako leto, in sicer že od leta 1993 (Civic Trust, 1988; City of Edinburg Council, 2013, cit. v Turas Literature ...).

Evidentiranje nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb se v praksi izvaja dokaj redko, so pa v proces lahko vključeni različni deležniki, viri podatkov in metode. Deležniki so lahko lokalna uprava, državljani, organizacije lokalnih skupnosti in podjetja (Brophy in Vey, 2002). Viri podatkov so lahko davčni podatki, cenzusi, katalogi rabe tal, različne evidence zemljiških parcel itd. (McClintock et al., 2013). Pregled raziskav kaže, da se podatki za evidenco praviloma zbirajo na podlagi letalskih posnetkov, s primerjavo prostorskih informacijskih podatkov in z uporabo orodij GIS. Letalski posnetki omogočajo širok, sinoptičen pregled, lahko kar celega mesta na eni sliki, kar lahko prispeva k lažjemu razumevanju širšega

sistema (Berger, 2006) oziroma vpetosti posameznega zemljišča v širšo okolico. Pomanjkljivosti, ki se kažejo pri uporabi letalskih posnetkov, pa so dosegljivost in starost slikovnega gradiva (McClintock et al., 2013), heterogenost iskanih zemljišč (Taylor in Taylor Lovell, 2012), krošnje dreves, ki onemogočajo ogled tal, ter težavno določanje parcelnih mej (McPhearson et al., 2013; Johnson et al., 2011, cit. v Turas Literature ...).

Terenski pregledi so zato nepogrešljivi za podkrepitev ali preveritev podatkov, kljub temu da so delovno intenzivni (McClintock et al., 2013). Participacija lastnikov oziroma lokalnega prebivalstva v procesu evidentiranja in končne uporabe zemljišč je ključna, saj ti najbolje poznajo okoliščine in pogoje v lastnem prostoru (Brophy in Vey, 2002). Še več, Johnson et al. (2011, cit. v Turas Literature ...) razumejo proces prostovoljnih geografskih informacij (angl. *volunteered geographic information* – VGI) kot bistvenega za realno načrtovanje, saj, kot navajajo avtorji, omogoča državljanom bolje izraziti stališča v načrtovalskem procesu. Talenova (2000) proces uporabe orodij GIS opredeljuje le kot osnovo, ki se nato bogati z dodajanjem informacij prebivalstva, na primer s podajanjem subjektivnih ocen ali želja. Tak interaktivni proces lahko prispeva k dejanski aktivaciji zemljišč, saj je ta na koncu vendarle odvisna od lokalne podpore.

V Sloveniji poskusi vzpostavitve izhodišč za nastavitev evidence nezazidanih stavbnih zemljišč segajo vsaj v leto 1983 (Rakar, 1983), zakonska podlaga pa že v leto 1972, ko je Zakon o razpolaganju občine z nezazidanimi stavbnimi zemljišči (Ur. l. SRS, št. 27-254/1972) določil, da se o stavbnih zemljiščih vodi evidenca. Ta sicer ni bila vzpostavljena, a kot opozarja Rakar (1983), je problem ostal aktualen. Avtor v prispevku utemeljuje namen vzpostavitve evidence nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb, in sicer meni, da je informiranost o fondu razpoložljivih zazidljivih zemljišč ključni podatek, na podlagi katerega lahko uspešno gospodarimo z zemljišči. Ob opiranju na evidenco bi lahko s čim nižjimi sredstvi aktivirali določen fond zemljišč in jih potem v skladu z ekonomskimi načeli uporabljali. Poudarja tudi pomen opremljenosti evidence s povezanimi podatki (na primer o pravnem in ekonomskem statusu zemljišč), da je samostojna, a ne izločena iz drugih podatkovnih zbirk.

V kontekstu naloge posebej izpostavljamo avtorjevo opozorilo: »*Vsebinsko evidence stavbnih zemljišč je treba prilagoditi smotru*« (Rakar, 1983, str. 167). Na to smo še posebej pozorni pri raziskavi metodologije (Pravilnik, Ur. l. RS, št. 66/2013) za določitev nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb, ki smo si jo izbrali kot osrednji predmet proučevanja.

Pregled dozrajšnih raziskav, poskusov vzpostavitve evidence nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb v Sloveniji je zbran v prispevku Šubic Kovačeve (2004), v katerem avtorica ugotavlja, da so raziskave omejene predvsem na vprašanja, koliko zemljišč je v določenih primerih na razpolago ali za gradnjo v javnem interesu, ali kot lokacijski potencial, ali kot degradirana urbana območja, ali kot ocena skupne površine vseh pozidanih površin v določenem obdobju. Poleg tega ugotavlja, da so se raziskave ukvarjale le z identifikacijo nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb na enem ali več vzorčnih primerih, brez uporabe digitaliziranih zbirk podatkov in brez ugotavljanja razpoložljivosti zemljišč za gradnjo. Zato v nadaljevanju predlaga vzpostavitev evidence z uporabo digitaliziranih podatkov (zemljiški kataster, ortofoto, EHIŠ, kataster stavb itd.), na podlagi katerih je mogoče oceniti površino nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb (upoštevajoč, da prostorski akti gradnjo na teh zemljiščih tudi dopuščajo) in njihovo razpoložljivost za gradnjo (komunalno opremljenost zemljišča), v skladu z oceno strokovnjaka pa se določi cena zemljišč ter se nato z vprašalnikom ugotovi dejanska pripravljenost lastnika, da na evidentiranem zemljišču gradi oziroma proda. Kot ocenjuje Šubic Kovačeva (ibid.), pa je omenjeni način opredeljevanja nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb in njihove razpoložljivosti precej zahteven in dolgotrajen.

2.5 Instrumenti zemljiške politike kot orodje za usmerjanje prostorskega razvoja

Namen razdelka je prikazati izbor instrumentov zemljiške politike za aktivno usmerjanje prostorskega razvoja mest, med drugim tudi tiste, ki bi jih lahko lokalne skupnosti uporabile za aktivacijo nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb (ZGS). Podrobno se s tematiko ukvarjajo številni avtorji (glejte tudi Foški, 2000; Foški in Prosen, 2001; Rakar, 1989, 1994; Šubic Kovač, 1993).

Režek (2003) termin zemljiška politika opredeljuje kot urejanje razmer na področju upravljanja in gospodarjenja z zemljišči in odločanje o ukrepih, njen del pa je tudi določanje instrumentov za njeno izvajanje. Izvajanje zemljiške politike pomeni izvajanje ukrepov države oziroma lokalnih skupnosti na področju prostorskega planiranja in urejanja razmer na zemljiškem trgu, pri čemer Jankovič Grobelškova in Gajšek (2014) poudarjata, da bi z uveljavitvijo ustrezne in kakovostne zemljiške politike na ravni države občine lažje izvajale načelo trajnostnega prostorskega razvoja.

Režek (2003) deli zemljiško politiko na aktivno in pasivno, in sicer je njena vloga odvisna od tega, kakšno vlogo zavzema javni sektor. Za aktivno zemljiško politiko je značilno, da je javni sektor pomemben ali najmočnejši lastnik zemljišč. Gre za zelo pomembno vlogo v tem

primeru države oziroma lokalnih skupnosti, saj s pridobivanjem zemljišč prevzemajo aktivno vlogo pri izvajanju prostorskih načrtov in razvojnih procesov urbanizacije. V nasprotnem primeru gre za pasivno zemljiško politiko; zasebna lastnina zemljišč prevladuje nad javno.

Pričakovano je, da posamezniki praviloma sledijo zasebnim ciljem pri upravljanju z lastnino (zemljiščem), medtem ko morajo država in lokalne skupnosti prostorski razvoj izvajati z zagotavljanjem in varovanjem interesov družbe.

Rakar (1998) ugotavlja, da morajo instrumenti zemljiške politike dejansko nenehno reševati prav nasprotja, ki se lahko pojavijo med državo oziroma lokalno skupnostjo, potencialnim investitorjem, ki ni lastnik zemljišča, na katerem bi rad gradil, lastnikom zemljišča, katerega oblika in položaj nista primerna za nameravano gradnjo ali pa je poseg v nasprotju z javnim interesom. Pri tem opozarja, da je sleherni poseg v prostor predvsem poseg v zasebno lastnino in s tem v ekonomski interes lastnika nad zemljiščem, pri čemer zagovarja, da je kooperativni pristop lahko bistveno uspešnejši od prisilnega.

Funkcija lastnine kot orodja za posameznikovo samouresničevanje, ustvarjanje, razvoj ter preživljanje in zadovoljevanje drugih potreb je torej po svoji naravi individualistična. Vendar pa omejenost naravnih danosti prostora, ranljivost okolja ter smotrna poraba dobrin in zemljišč postavljajo lastnino v funkcijo in odgovornost celotne skupnosti. Objekti lastninske pravice, kot so zemljišča, postajajo za večino čedalje pomembnejši in niso (več) le orodje za uresničevanje interesov posameznika – lastnika. Način njihove uporabe je vedno pomembnejši tudi za širšo skupnost (Virant, 1997).

Vugrinova (2009) pri tem ugotavlja, da kot lastniki zemljišča z njim sicer ne moremo početi, kar želimo, vendar velja tudi nasprotno, kajti na zemljišču, katerega lastniki smo, lahko omejujemo ali oviramo s planskim aktom predpisano ravnanje. V primeru lastnine nepremičnine izpostavlja svojevrsten paradoks: »Kar je naše, ni absolutno naše, a izvrševanje določil, ki jih predpisujejo planski akti nad našo lastnino, lahko oviramo ravno zato, ker je zemljišče naše« (ibid., str. 2). Pri tem zagovarja tezo, da bi s poznavanjem lastninskega stanja nepremičnin bistveno izboljšali izvedljivost planskih aktov.

Weber (2010) opisuje situacijo v švicarskem pravnem sistemu, kjer je lastninska pravica, tako kot v Sloveniji (Ustava RS, Ur. l. RS, št. 33/1991, 33. člen), ustavno varovana. Zakonodaja občinam nalaga, da morajo pri oblikovanju prostorske politike čim bolj upoštevati interese lastnikov zemljišč, in hkrati, kot navaja avtor, ne vpelje nobenega »prisilnega«

instrumenta za njeno dejansko izvajanje. Nema lokrat se kažejo razlike med dejansko rabo zemljišč na strani lastnikov in načrtovano namensko rabo prostora v prostorskih aktih. Lastniki zemljišč iz različnih razlogov ne želijo razvijati zemljišča v skladu z določili ali pa iz špekulativnih razlogov zemljišča kopičijo (angl. *land hoarding*) v lastnih nepremičninskih bankah. Planiranje na podlagi resničnih potreb z upoštevanjem razpoložljivih površin je s tem oteženo. To lahko vodi tudi do nadaljnje razpršene urbanizacije in posledično planske opredelitve novih zazidljivih površin na račun ruralnih, kar je v nasprotju z zveznimi planskimi zakoni. Avtor zagovarja tezo, da lahko pomanjkanje ali neuporaba instrumentov za sankcioniranje pasivne države lastnikov, popolno neupoštevanje lastniških razmerij in ne nazadnje nepoznavanje realnih potreb lastnikov zemljišč vodijo v nerealne plane, s čimer je otežena njihova realizacija.

Weber (2010) na primeru enega izmed kantonov v Švici opisuje sodoben pristop vključevanja lastnikov zemljišč pri oblikovanju in izvajanju prostorskih projektov ter s tem omogočanje zelenega in ustrežnejšega prostorskega razvoja. Lastniki zemljišč se lahko združijo v zvezo lastnikov zemljišč (angl. *land improvement syndicate*) in s pridobitvijo nekaterih dodatnih pravic razširijo svoje možnosti upravljanja z zemljiščem. Z vključevanjem zasebnikov v postopke planiranja je verjetneje, da se za razvoj namenijo območja, za katera obstaja dejanski razvojni interes lastnikov. Na ta način se pravočasno rešujejo potencialni konflikti pri izvedbi planov in se zagotavlja njihova izvedljivost. Z omejevanjem negativnih učinkov kopičenja zemljišč pa ne nazadnje zagotavljamo tudi trajnostni prostorski razvoj.

Davki, takse, nadomestila in druge javne dajatve so lahko pomemben instrument izvajanja zemljiške politike, predvsem pa so lahko močan usmerjevalni in regulatorni instrument (Rakar et al., 2008). S predpisovanjem javnih dajatev je predvidoma mogoče uspešno usmerjati prostorski razvoj posameznih območij v občini. Z davkom na nezazidana zemljišča za gradnjo stavb se finančno obremenijo lastniki zemljišč in se predvidoma spodbujajo k pozidavi ali odprodaji zemljišča, a kot opozarja Šubic Kovačeva (2004), se zemljišč ne da mobilizirati za gradnjo zgolj s prisilnimi ukrepi, temveč je treba v ta proces vključiti tudi sodelovanje z lastniki zemljišč.

Režek (2004) dodaja, da je pri uvedbi novega davka še posebej pomembno, da so v javnosti razlogi, cilji in namen njegove uvedbe kot tudi poznavanje, predvidevanje in izhodiščno usmerjanje njegovih učinkov vnaprej pojasnjeni. Le tako je mogoče doseči družbeno sprejemljivost nove dajatve, predvsem z vidika njene upravičenosti in učinkovitosti. Ker so davčni prihodki obvezni za vsakega davkoplačevalca, morajo biti oblikovani tako, da pobiranje davkov ne poteka zgolj zanesljivo in učinkovito, pač pa tudi urejeno, v smislu čim

manjšega poseganja v odločitve posameznikov in ekonomski proces države (Davčni sistem, 2014). Namen, kriteriji in okoliščine morajo biti vnaprej znani.

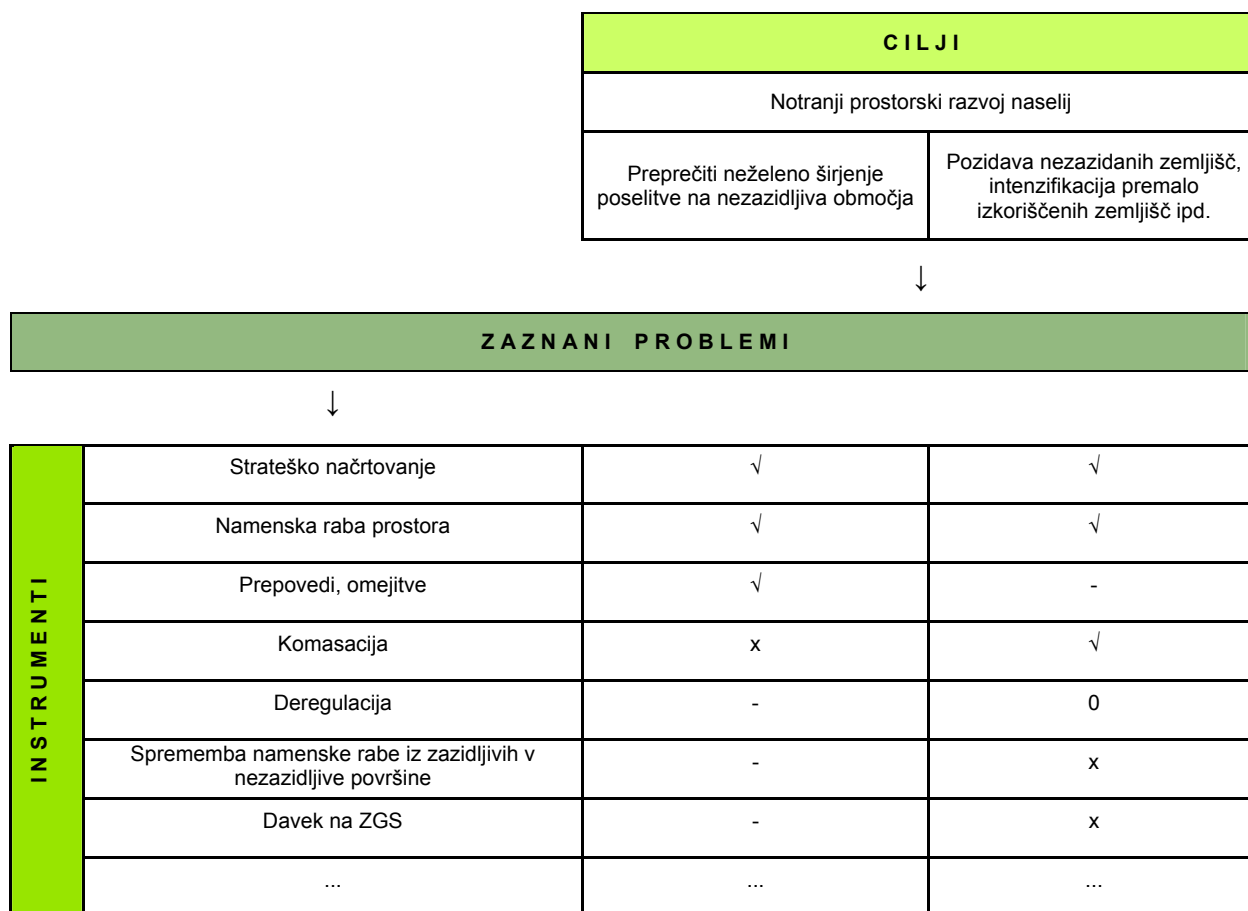
2.5.1 Izbira ustreznega instrumenta

Izbira instrumenta je odvisna od dejanskega stanja prostora, zaznanega problema, predvsem pa glede na vnaprej zastavljen razvojni cilj (Virtanen, 1999, cit. v Režek, 2003). Omenjena trditev je v kontekstu naloge še posebej relevantna, saj pri obravnavani metodi velja ravno nasprotno. Metodologija, ki je osrednji predmet proučevanja v nalogi, je bila izdelana z vnaprej določenim instrumentom zemljiške politike (davkom na ZGS).

Za uspešno vpeljavo potencialno najučinkovitejšega in najprimernejšega instrumenta glede na zastavljene cilje je zato smiselno sestaviti matriko ciljev in instrumentov (ibid.). Pri sestavljanju take matrike je koristno označiti, kateri instrumenti so na voljo glede na zakonodajo, kateri se dejansko uporabljajo, kateri za dani primer niso relevantni, katere bi bilo treba na novo vpeljati itn. Lahko označujemo tudi, ali je za vpeljavo novih instrumentov treba spremeniti zakonodajo itd. Matriko (slika 2) sestavljamo za konkretno območje obravnave, prepoznani problem, zastavljene cilje, možne in zelene ukrepe itd.

Če izbira instrumenta sledi prepoznanim problemom, izhajajočim iz konkretnih analiziranih stanj prostora, je verjetnost uresničitve zastavljenega razvojnega cilja verjetnejša.

V anketi iz leta 2010 (Kralj, 2010) je bilo tako strokovni kot tudi laični javnosti zastavljeno vprašanje, ali meni, da bi finančni ukrepi, kot je na primer obdavčenje nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb, prispevali k izboljšanju načrtovanja prostorske ureditve na lokalni ravni in olajšalo pripravo prostorskih dokumentov. Tri četrtine vprašanih iz skupine strokovne javnosti je odgovorilo pozitivno, prav tako tudi skoraj 60 odstotkov laične javnosti. Podatek je zanimiv, kajti več kot polovica javnosti meni, da je davek na nezazidana zemljišča za gradnjo stavb dober ukrep, kar nakazuje, da tudi laična javnost prepoznava tovrstno problematiko.



Slika 2: Matrika ciljev in instrumentov

Legenda: √: instrument se že uporablja, -: instrument ni relevanten, x: instrument, ki bi ga želeli uporabiti, 0: za uporabo instrumenta je treba spremeniti določila.

Vendar pa je davek na nezazidana zemljišča za gradnjo stavb le eden izmed instrumentov ali orodij za izvajanje zemljiške politike. Obstajajo še številni instrumenti zemljiške politike, s katerimi lahko dosegamo implementacijo planskih določil oziroma izvajanje s prostorskimi akti načrtovanega razvoja; njihova predstavitev sledi v nadaljevanju.

2.5.2 Pregled instrumentov zemljiške politike po IFHP

IFHP (International Federation of Housing and Planning) loči 66 različnih instrumentov zemljiške politike. IFHP instrumente zemljiške politike deli na načrtovalske, tržne, finančnorazvojne, davčne in druge pravne instrumente (Režek, 2003). Podrobnejša razlaga pomena nekaterih instrumentov je podana v naslednjem razdelku, v katerem povzemamo ožji izbor instrumentov, kot ga je pripravil Dekleva (2011), in v razdelku o instrumentih, ki jih določa prostorska zakonodaja.

Načrtovalski instrumenti so:

- *usmerjanje prostorskega razvoja (strateški plan, načrtovanje namenske rabe prostora);*
- *prednostna vloga planiranja javnega sektorja (državni organi imajo monopol ali odločilno vlogo pri planiranju);*
- *funkcionalna zemljiška politika (usmerjanje finančnih ukrepov in njihovih učinkov – cene, profit);*
- *prepovedi ali omejitve pri usmerjanju razvoja in investicij.*

Tržni instrumenti so:

- *pridobivanje zemljišč na prostem trgu za uresničevanje prostorskih planov;*
- *menjava zemljišč med javnim sektorjem in zasebniki (obvezna ali prostovoljna);*
- *prodaja zemljišč (javni sektor prodaja zemljišča na trgu in s tem vpliva na cene);*
- *residualni pristop pri prodaji zemljišč;*
- *uporaba zasebnih ali javnih razvojnih podjetij (delegiranje dela razvojnim podjetjem);*
- *javno-zasebno partnerstvo;*
- *razvojni dogovor (med zasebnim in javnim sektorjem pri implementaciji posega v prostor);*
- *trženje razvitih zemljišč (za predvidene dejavnosti);*
- *razvoj izdelkov za trg zemljišč (poslovni prostori, stanovanja, trgovski centri).*

Med finančnorazvojnimi instrumenti so:

- *uravnoteženje stroškov/koristi (prevedba prostorskega – izvedbenega načrta v poslovno-finančne kategorije);*
- *študija upravičenosti (izračun finančnega tveganja pred začetkom izvedbe plana);*
- *nadzor nad stroški/koristmi izvedbe (nadzor nad stanjem in trendi ob izvajanju plana);*
- *tvegani kapital (ustvarjanje in razpolaganje z zalogo kapitala za primer izgub);*
- *prerazporeditev finančnih virov;*
- *upravljanje s proračunom projekta;*
- *državne podpore in posojila lokalnim oblastem za pridobivanje, opremljanje zemljišč;*
- *posebni pogoji za posojila za nakup zemljišč (če je cena previsoka, se posojila ne podeljujejo);*
- *pogoji pri cenah zemljišč za pridobitev stanovanjskih posojil;*
- *kompensacije z državnimi obveznicami pri ekspropriacijah (plačila ob razlastitvah v korist družbe).*

Davčni instrumenti obsegajo:

- *davek na posest nepremičnin;*
- *davek na posest zemljišč;*
- *davek na povečanje vrednosti zemljišča (nominalna ali tržna rast vrednosti);*
- *davek na dohodek od zemljišča;*
- *davek na prodajo zemljišča;*
- *davek na zazidljivost zemljišča;*
- *davek na neizkoriščena zemljišča;*
- *oprostitev davka pri prodaji javnemu sektorju;*
- *dajatve/davke pri upravnih postopkih, povezanih s prometom z zemljišči;*
- *dajatve pri postopkih odobritve posega v prostor;*
- *dajatve pri infrastrukturnem opremljanju zemljišč.*

Drugi pravni instrumenti so:

- *podržavljenje urbanih zemljišč;*
- *municipalizacija urbanih zemljišč (razlastitev s strani lokalne skupnosti);*
- *prevzem ulic in drugih javnih površin brez nadomestila;*
- *zajem neupravičenega povečanja vrednosti ob razlastitvi;*
- *omejitev pravice za nakup ali lastništvo zemljišč;*
- *predpisovanje cen zemljišč;*
- *omejevanje ali odvzem pravice graditve;*
- *razlastitev;*
- *predkupna pravica.*

2.5.3 Izbor instrumentov prostorske regulacije v državah OECD

Dekleva (2011) predstavlja pregled instrumentov prostorske regulacije v državah OECD (tudi na podlagi seznama IFHP) in jih glede na prostorske razvojne probleme v slovenskem prostoru planiranja razdeli v dva sklopa, in sicer na (a) instrumente za uresničevanje planov in na (b) instrumente za regulacijo trga. Prednosti posameznih instrumentov se glede na splošne ekonomske in politične razmere skozi čas spreminjajo. Danes so v ospredju instrumenti, ki so bolj usmerjeni v podporo gospodarski rasti ter temeljijo na trgu in zasebnem sektorju oziroma novih oblikah partnerstva med zasebnim in javnim sektorjem.

(a) Instrumenti za uresničevanje planov

Upravni instrumenti

Coniranje

Določanje dopustne namenske rabe zemljišč po območjih je temeljni instrument za uresničevanje planov. V posamezni coni je gradnja dopustna, če je ta v skladu z določili, izhajajočimi iz predmetne rabe zemljišča. Vendar usmerjanja prostorskega razvoja v celoti ni mogoče uveljaviti zgolj z določanjem namenske rabe prostora, zato je treba velikokrat uporabiti tudi druge razpoložljive instrumente zemljiške politike.

Prostorski predpisi

Ti določajo dopustne posege tako na širšem območju v posamezni prostorski enoti ali pa so vezani na posamezno parcelo, zgradbo ali vrsto posega. Nadzorni organi presojujejo dopustnost zelenega posega na konkretni lokaciji. Velikokrat pa prav toga pravila ali prestrogi predpisi onemogočajo razvoj posameznega območja. Kot navaja Dekleva (2011), države izvajajo ukrepe deregulacije predvsem zaradi možnosti oživitve trga zemljišč na območjih stagnacije in z namenom poenostavitve postopkov pridobivanja gradbenih oz. drugih dovoljenj za poseganje v prostor.

Dovoljenje za poseganje v prostor

Dovoljenja so lahko, če se v praksi dosledno izvaja sankcioniranje vseh posegov brez ali mimo dovoljenja, oblika najstrožje prostorske regulacije.

Parcelacijsko dovoljenje

Uporablja se za nadzor nad parcelacijo zemljišč. Razpršena urbanizacija se praviloma dogaja prav z nenadzorovano parcelacijo kmetijskih zemljišč na mestnem robu, kar je prvi korak v procesu nelegalne gradnje. Kot navaja Dekleva (ibid.), je v nemškem Gradbenem zakoniku (nem. *Baugesetzbuch*) razdelitev parcele veljavna šele z izdajo parcelacijskega dovoljenja, in sicer a) znotraj območja urejanja prostorskega akta, če je gradbeni namen dopusten in je zemljišče komunalno opremljeno, ter b) v okviru strnjeno pozidanih delov naselja, če je gradbeni namen dopusten, in c) zunaj območij, ki so navedena, če je parcela pozidana in je njena pozidava odobrena. Lahko pa se parcelacija izvede zaradi pozidave ali vrtičkarstva.

Začasna prepoved gradnje in parcelacije

Na območjih, kjer je pristojni organ sprejel sklep o pripravi prostorskega akta, ni dovoljeno graditi ali odstranjevati zgradb in izvajati spremembe, ki presegajo okvire vzdrževalnih del.

Lastninski instrumenti

V to skupino so uvrščeni instrumenti, ki regulirajo prostorski razvoj s spreminjanjem lastninsko-posestnih razmerij na zemljiščih in nepremičninah.

Razlastitev in omejitev lastninske pravice

Uporablja se kot prisilni ukrep, kadar javni interes presega zasebnega. Predlagatelj razlastitve mora potrebo pri tem največjem posegu v zasebno lastnino dokazati na podlagi realnih in konkretnih dejstev (Virant, 1997). Razlastitev ni nujno dolgoročna, ampak se lahko izvede kot delna omejitev ali začasni odvzem, in sicer proti nadomestilu v naravi ali odškodnini.

Predkupna pravica

Zagotavlja izvajanje prostorske politike in izvrševanje sprejetih prostorskih aktov v javno korist. Lastniki zemljišč, na katerih je poprej opredeljena predkupna pravica, morajo svoja zemljišča najprej ponuditi občini oziroma imetniku predkupne pravice.

Komasacija

Gre za ukrep, pri katerem se zaradi neprimerne lastniške strukture zemljišč ta na določenem območju zložijo in ponovno razdelijo med iste lastnike tako, da dobi vsak optimalno zaokrožena zemljišča. S tem se izboljša izraba prostora, kar prispeva k izvedljivosti projektov. Pri komasaciji nastanejo nove samostojne parcele, meje obstoječih parcel se spremenijo, vrednost parcel pa se za lastnike ne spremeni. Pobudo za komasacijo lahko da občina (obvezna komasacija) ali pa zakonsko predpisan delež lastnikov (prostovoljna komasacija). Država oziroma občine bi lahko spodbujale komasacije tako, da bi tem postopkom dajale prednost in zagotovile ustrezno strokovno podporo. Komasacije so primerne tako za preprečevanje nelegalne gradnje na kmetijskih zemljiščih kot tudi za sanacijo razpršenih nelegalnih gradenj (Dekleva, 2011).

Borštnarjeva in Foškijeva (2008) proučujeta problematiko pogodbene komasacije za potrebe gradnje, ki se izvaja na poselitvenih območjih. Razdrobljena lastninska in parcelna struktura onemogočata s prostorskim aktom predvidene rešitve, pri čemer avtorici opozarjata, da je

proces komasacije časovno in delovno zelo intenziven, predvsem zaradi usklajevanja interesov z lastniki zemljišč in med njimi. Za uspešno implementacijo obravnavanega instrumenta je nujno, da so pogajanja, dogovarjanja in prepričevanja transparentna ter da je projekt lastnikom ustrezno predstavljen.

Obvezna zložba

Občine ali država lahko na območju, predvidenem za sanacijo ali prenovu, zavežejo lastnike zemljišč k obvezni zložbi zemljiških parcel na tem območju. Pri komasaciji se zemljišča najprej združijo in nato razdelijo, pri obvezni zložbi pa se zemljiške parcele združijo v enotno parcelo, ki ustreza predvidenemu posegu, lastniki zemljišč pa postanejo lastniki idealnih deležev zemljišč in lahko imajo kapitalske deleže pri skupnem projektu.

Sporazumno spreminjanje lastninskih razmerij in zamenjava zemljišč

Države v namen pridobivanja (nakupa) zemljišč na različne načine motivirajo lastnike zemljišč za prodajo, npr. tako, da jim ponudijo gradbene pravice na drugih zemljiščih (angl. *transferable development rights*), kar je zanje pogosto zanimivejše od denarne odškodnine. Za izvajanje menjave zemljišč mora občina razpolagati z ustrezno zalogo zemljišč, poleg tega sodelovanje na trgu zemljišč ne more biti učinkovito, če lahko občina pridobiva samo nekatera zemljišča, npr. samo zemljišča, predvidena za gradnjo.

Izvedbeni akti javnega sektorja

Projekti gospodarske in družbene infrastrukture

V večini držav je javni sektor zadolžen za oskrbo z gospodarsko in družbeno infrastrukturo ter posledično tudi pooblaščen za pridobivanje zemljišč za te potrebe.

Neprofitna stanovanjska gradnja

Z vidika gospodarjenja z zemljišči in regulacije prostorskega razvoja je, poleg prej navedenega, to najpomembnejša dejavnost javnega sektorja.

Nova mesta in stanovanjske soseske

Ponekod so države zadolžene tudi za izgradnjo novih mest, stanovanjskih sosesk in prenovu mestnih centrov.

(b) Instrumenti za regulacijo trga

Finančni instrumenti

Posredno regulirajo prostorski razvoj. Kot navaja Dekleva (2011), so ti instrumenti najslabše razviti v tranzicijskih državah in jih je možno uporabiti le, če so prej izpolnjeni pogoji za uveljavitev trga mestnih zemljišč kot decentralizirane oblike regulacije prostorskega razvoja (npr. lastništvo nad mestnimi zemljišči, evidenca nepremičnin, vrednotenje nepremičnin itd.).

Splošni davki

V večini razvitih držav so obdavčeni dohodek, dobiček od kapitala, davek na promet in davek na premoženje. Navedeni davki praviloma upoštevajo tudi zemljišča, a prvobitni namen teh davkov ni vplivanje na delovanje trga zemljišč. Davčna oblast mora pri določanju davčnih osnov in stopenj zasledovati cilj davčne nevtralnosti.

Izjemoma so države uvedle posebne davke na zemljišča. V teh primerih se zemljišča obravnavajo drugače kot druge dobrine. Najpogostejša sta prirastkarnina (angl. *betterment tax/betterment levy*) ali davek na zazidljivost zemljišč (angl. *development gains tax*). V takih primerih se dobiček od kapitala oziroma zemljišča obdavči z drugačno stopnjo ali pa je davčna osnova definirana drugače. Z davkom na dobiček od kapitala se obdavči povečana vrednost zemljišča, do katere je prišlo v obdobju posedovanja zemljišča. Če je porast vrednosti zemljišča rezultat naložb javnega sektorja, se tak porast obdavči. Davke na dobiček od kapitala lahko izterjamo ob prodaji zemljišča, lahko pa je dobiček obdavčen v okviru drugih dobičkov od kapitala oziroma kot del dohodka. Lahko se izterja tudi kot enkratni prispevek na podlagi odloka pristojnega organa. Namen davkov na premoženje je predvsem fiskalni. Praviloma so davki na premoženje proračunski vir lokalne samouprave.

Davki na premoženje lahko vplivajo tudi na trg zemljišč, če se vrednost zemljišča ocenjuje ločeno od vrednosti nepremičnine. Ločena obravnava zemljišča in zgradbe lahko pospeši odločitev za gradnjo, če se zemljišče obdavči glede na dohodkovno najbolj možno donosno rabo in ne glede na obstoječo rabo oziroma vrednost pripadajoče nepremičnine.

Posebni davki

Zelo poredko se uporabljajo posebni davki, s katerimi se poskušajo destimulirati ali pospešiti določeni posegi. Takim davkom močno nasprotujejo davčne službe, ker niso v skladu z

načelom davčne nevtralnosti. V skupini posebnih davkov omenjamo dve možnosti. Z davkom na nezazidana zemljišča za gradnjo stavb,⁶ ki finančno obremenjuje lastnike nezazidanih zazidljivih zemljišč, lahko stimuliramo lastnike, da zemljišče pozidajo oziroma odprodajo. Z davkom na odstopanje od načrtovane rabe pa poskušamo prisiliti lastnike zemljišč, da jih uporabijo v skladu z veljavnim prostorskim planom, tako glede predvidene rabe kot tudi glede intenzivnosti pozidave.

V primeru nezazidanih zazidljivih površin se v avstrijski planerski praksi (Steiermärkisches ..., 2015) v nekaterih primerih namesto davka uvaja drug instrument zemljiške politike, in sicer vračanje zemljišč v primarno rabo. Če analiza izkoriščenosti prostora zazna večje območje nepozidanih površin vaškega ali manjšega naselja, in sicer v skupni izmeri 3000 m² ali več, in bi ta zemljišča hkrati lahko bila pomembna tudi z vidika zagotavljanja samooskrbe s hrano, se občine lahko odločijo za spremembo namenske rabe iz zazidljivih v nezazidljive (kmetijske) površine.

Medobčinske zveze (funkcijske regije) z davčnimi pristojnostmi

V nekaterih državah se lahko občine za določene dejavnosti povežejo v medobčinsko zvezo ali skupnost in tako z enotnimi davki zbirajo sredstva za razvoj družbene in gospodarske infrastrukture, ki jo bodo uporabljali vsi prebivalci regije. Medobčinske zveze so neke vrste nadomestilo za povezovanje lokalnih skupnosti na ravni regije.

Prispevki

Najprej je treba opredeliti infrastrukturo, za katero mora investitor plačati prispevek. To je lahko samo infrastruktura, ki jo investitor nedvoumno potrebuje, ali pa se s prispevki pokrivajo tudi stroški za izgradnjo družbene infrastrukture. Pogosto je plačilo prispevka pogoj za pridobitev gradbenega dovoljenja. To se lahko izvede v denarju ali v naravi, na primer z odstopom delov zemljišča v javne potrebe.

⁶ Režek (2004) navaja, da se v Sloveniji davek na nepremičnine uvaja tudi iz razloga reševanja problema neizkoriščenih zazidljivih zemljišč, in pri tem dodaja, da se ta problem običajno rešuje s posebnim davkom, in sicer z davkom na neizkoriščena zemljišča (angl. penalty tax on vacant lots).

Finančne subvencije

Uporabljajo se za namen povečanja ponudbe zemljišč, predvsem za tiste investitorje, ki težko ali pa sploh ne pridobijo zemljišča na prostem trgu. Države subvencionirajo nekatere stroške pridobivanja in opremljanja zemljišč za neprofitno rabo na podlagi nepovratnih sredstev, kreditov z nizko obrestno mero ali s posebnimi davčnimi olajšavami. Pogosto pri tem postavijo različne pogoje, predvsem za zagotavljanje koristi za celotno skupnost. Tudi Nelson in Duncan (1995) govorita o ponudbi zemljišč po nižji ceni. Z zagotavljanjem subvencij in olajšav z namenom prenove in zgoščanja naselij se spodbuja pozidava zazidljivih zemljišč.

Hipotekarni krediti

Namenjeni so za nakup in opremljanje zemljišč za gradnjo stanovanj in za razvoj proizvodnih površin.

Institucionalni instrumenti

V to skupino so umeščeni instrumenti prostorske regulacije, katerih izvajanje država ali lokalna skupnost prenese na posebne institucije.

Zemljiški skladi

Zemljišča pridobivajo po cenah kmetijskih zemljišč; pri tem gre prirastek vrednosti, ki nastane s pozidavo zemljišč, javnemu sektorju. Na ta način se zagotavljajo zmerne cene za zemljišča neprofitne rabe, večja stopnja nadzora nad širjenjem poselitve, omogočanje reurbanizacije degradiranih urbanih območij itd. Zemljiški skladi so praviloma pooblaščen za pridobivanje zemljišč za namen neprofitne stanovanjske gradnje, le izjemoma (na Švedskem in Nizozemskem) so zemljiški skladi pooblaščen za pridobivanje in opremljanje zemljišč za vse oblike razvoja.

Programi sanacije in razvoja posebnih območij

Z vidika naloge gre za zelo relevanten ukrep, ki zajema vrsto prej naštetih instrumentov. Državna ali lokalna uprava lahko neko območje razglasi za območje s posebnim režimom. S programom sanacije in razvoja se za tovrstna območja z ustrezno naložbo omogočijo sanacija okolja, opremljanje zemljišč, poenostavitev veljavnih postopkov prostorskega nadzora itn. Glavni cilj tega ukrepa je omogočiti gradnjo znotraj urbanih površin, predvsem tam, kjer gre za več dolgotrajno neuporabljenih zazidljivih površin (lastniki ne nameravajo graditi, a zemljišč vseeno ne ponudijo na trgu). Postopno odkupovanje takih zemljišč in

oblikovanje zemljiškega sklada sta zaradi omejenih denarnih sredstev občin zmeraj težje uresničljiva ukrepa, medtem ko so ukrepi za sanacijo in razvoj cenejši. Na območjih posebnega režima se javni programi lahko financirajo s sredstvi, pridobljenimi z odprodajo saniranih in opremljenih zemljišč.

Dekleva (2011) izpostavlja primer Nemčije, ki je leta 1990 vpeljala instrument urbanistično-razvojnega ukrepa (nem. *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen*). Na območjih, za katera se navedeni instrument izvaja, Gradbeni zakonik (nem. *Baugesetzbuch*) ne velja več. Namesto njega je vzpostavljen režim, po katerem lahko občine hitreje izvajajo instrument razlastitve, začasno prepovedo gradnjo in parcelacijo zemljišč, odprodajo sanirana in opremljena zemljišča ter na ta način financirajo nove posege na območju.

Programi gospodarjenja z mestnimi zemljišči v javni lasti

Ukrep je bil uveden zaradi kopičenja zalog neizkoriščenih zemljišč v javni lasti. Z namenom učinkovitejšega gospodarjenja z zemljišči so številne države uvedle programe za vzpodbujanje odprodaje nepotrebnih zemljišč.

Razvojne agencije

Naloge razvojnih agencij so opremljanje zemljišč z ustrezno infrastrukturo, gradnja neprofitnih stanovanj, razvoj in sanacija industrijskih con, prenova mest in reurbanizacija opuščenih območij, z namenom umestitve tistih dejavnosti na določeno območje, ki se zaradi prevelikega vlaganja v zemljišča na dani lokaciji pod izvornimi pogoji ne bi razvile. Ker se razvojne agencije večinoma financirajo iz davkov, lahko ta zemljišča ponudijo po nižjih cenah.

Pogoji za razvoj trga zemljišč

Posredna regulacija trga mestnih zemljišč

Na trg mestnih zemljišč je mogoče vplivati s številnimi prej naštetimi instrumenti, predvsem z davki in s subvencijami. Dekleva (2011) poudarja, da so informacije o lastništvu pomemben pogoj za učinkovito zemljiško politiko. Katastrske karte, opremljene s podatki iz zemljiške knjige in z označenimi vrednostmi zemljišč, so lahko učinkovita pomoč pri izvajanju instrumenta razlastitve, določanju odškodnin, razvoju učinkovitega davčnega sistema in določanju različnih prispevkov.

2.5.4 Instrumenti v slovenski prostorski zakonodaji

Zemljiška politika kot eno najpomembnejših orodij usmerjanja razvoja poselitve je bila vpeljana z zakonodajo iz leta 1984 (Marot, 2010), ko je bilo določeno, da lahko občina za omejeno časovno obdobje razglasi splošno prepoved delitve obstoječih parcel, prepoved graditve in prepoved spremembe namenske rabe zemljišča na območjih urejanja s prostorskim izvedbenim načrtom. Zakon o stavbnih zemljiščih iz tega leta vpelje instrument razlastitve in predkupne pravice. Tako kot danes sta bili možni uveljavitev omejitve pravice na zemljiščih v primeru izgradnje komunalnih objektov in naprav ter uporaba predkupne pravice do nezazidanih stavbnih zemljišč. Določen je bil tudi zajem povečane vrednosti stavbnega zemljišča na podlagi vloženih družbenih sredstev ter lokacijskih in drugih ugodnosti.

Predvidena je bila ustanovitev sklada stavbnih zemljišč. Sklad je deloval na področju pridobivanja in urejanja stavbnih zemljišč v družbeno lastnino, uresničevanja predkupne pravice občine, izvajal je investicijske programe urejanja stavbnih zemljišč in drugo.

Za lažje in hitrejšo doseganje ciljev prostorskega razvoja je Zakon o urejanju prostora (Ur. l. RS, št. 110/2002) (v nadaljevanju ZUreP-1) vpeljal naslednje prostorske ukrepe:

- *razlastitev,*
- *komasacijo,*
- *zakonito predkupno pravico,*
- *urbanistično pogodbo,*

ki je pogodba med investitorjem in občino. Sklene se z namenom omogočitve uveljavitve večjega zasebnega interesa pri realizaciji planirane prostorske ureditve v javno korist.

Ukrepi pri prenovi

Gre za prisilni ukrep v primeru, ko podrobni prostorski načrt predvideva spremembo na nepremičnini. Če se prenova izvaja z javnimi sredstvi, ima občina/država pravico lastniku začasno omejiti uporabo nepremičnine. Ta ima pravico do nadomestila, plačila izpada dohodka ali do nadomestnega prebivališča. Namena tega prostorskega ukrepa sta sanacija zapuščenih objektov in višanje vrednosti nepremičnin na trgu, kar pa drugje rešujejo z davkom na premoženje ali višjim prispevkom na stavbno zemljišče (Marot, 2010).

Zakon o prostorskem načrtovanju (Ur. l. RS, št. 33/2007) (v nadaljevanju ZPNačrt) povzema prostorske ukrepe, opredeljene v ZUreP-1, a z eno razliko, saj ukinja 76. člen, ki ureja

urbanistično pogodbo, zato pa v 78. členu namesto urbanistične pogodbe uveljavi pogodbo o opremljanju. Pogodba o opremljanju ne opredeljuje deljenja obveznosti med investitorjem in občino, pač pa se v njej občina in investitor (kadar občina ne gradi komunalne opreme) dogovorita, da bo investitor sam zgradil del ali celotno komunalno opremo za zemljišče, na katerem namerava graditi.

Kljub temu da so instrumenti že dolgo del prostorske politike, se zanje (kot je razvidno iz nadaljevanja) občine še vedno le redko odločajo z namenom uresničevanja planov. Na podlagi v nadaljevanju predstavljenih rezultatov raziskave (Marot, 2010) lahko ugotovljamo predvsem namen uporabe posameznih instrumentov (v časovnem obdobju od leta 2003 do 2010). Občine so najpogosteje uporabile instrument predkupne pravice, največkrat v primerih rekonstrukcije cest, ureditve komunalne infrastrukture, izgradnje gospodarskih con, objektov družbenih dejavnosti ali objektov za upravljanje s komunalnimi odpadki. Kot drugi najpogosteje uporabljeni ukrep so navedle instrument urbanistične pogodbe, ki so jo uporabile za izgradnjo komunalne in prometne javne infrastrukture, stanovanjskih sosesk in v enem primeru trgovskega centra. Komasaacija je bila izvedena za namen nove parcelne ureditve kmetijskih zemljišč. Razlastitev je bila uporabljena v podobnih primerih kot zakonita predkupna pravica: za gradnjo in rekonstrukcijo javne ceste, gospodarske javne infrastrukture, ponekod tudi zaradi širitve centra za ravnanje z odpadki, pokopališča ali izgradnje centralne čistilne naprave. Ukrepe pri prenovi sta do zdaj izvedli le dve občini: za rekonstrukcijo po potresu in v okviru programa spodbujanja obnove stavbnih lupin v občini.

Iz ankete (ibid.) izhajajo še naslednje ugotovitve: instrument urbanistične pogodbe so občine ocenile kot zelo dober, a je bil v ZPNačrt razveljavljen, instrument razlastitve bi uporabile večkrat, če bi bil postopek manj zapleten, kot predlog za vpeljavo dodatnega instrumenta pa so med drugim navedle tudi davek na nezazidana zemljišča za gradnjo stavb.

2.5.5 Izvajanje instrumentov zemljiške politike v praksi

Izvajanje instrumentov zemljiške politike predstavljamo na primeru regije Arge Alp. V projektu Mobilizacija stavbnega zemljišča v regiji Arge Alp (nem. *Mobilisierung von Bauland in der Arge Alp*) so avtorji skušali ovrednotiti instrumente aktivne zemljiške politike, ki so jih združene regije uvedle pri obravnavi zemljišč za gradnjo, z namenom uspešnejšega zagotavljanja trajnostnega prostorskega razvoja. Avtorji (Stauffer & Studach AG, 2000) jih opisujejo po regijah. V nadaljevanju povzemamo tiste, ki bolj zadevajo tematiko, obravnavano v nalogi. V celoti jih povzema Zavrtnik (2013).

Na Bavarskem in v Baden-Württembergu se je kot pomemben instrument za uveljavljanje razvoja na zelenih zemljiščih ob zelenem času izkazala urbanistična pogodba. V njej so določene naloge investitorja in obveznosti občine. Pogodbe so izjemnega pomena pri pridobivanju zemljišč za gradnjo.

Avtorji (Stauffer & Studach AG, 2000) za Salzburg navajajo, da če zazidljiva zemljišča v desetih letih ostanejo nepozidana, jih je mogoče povrniti v prvotno stanje ali pa pride do odvzema pravice graditi. Avtorji razpravljajo, da ukrepi, kot so na primer dvigovanje stroškov opremljanja zemljišč ali pa obdavčenje oziroma zviševanje davčne stopnje, niso dovolj učinkoviti. Velika priložnost v prihodnosti se kaže v komasaciji lastniško razdrobljenih območij z nezazidanimi zazidljivimi parcelami, katere izvajanje zakonsko še ni dopustno.

Za Tirolsko navajajo (ibid.), da se kljub zmanjšanju dejanskih potreb po zazidljivih površinah te redko vračajo v prvotno stanje oziroma izvzamejo iz kvote zazidljivih površin. Velja pa, da mora kupec nezazidano stavbno zemljišče pozidati v roku petih let. Zemljiški sklad na regionalni ravni občinam omogoča, da zemljišča kupujejo ali prodajajo in ustrezno planirajo zazidljive površine, saj jim je omogočen tudi nakup kmetijskih površin. Na ta način lahko občine najaktivneje izvajajo svoje razvojne plane.

Za Vorarlberg se izkazuje (ibid.), da je bilo izvajanje aktivne zemljiške politike odvisno predvsem od proračuna občine in njene aktivne vključenosti v dejansko izvajanje planskih ciljev.

St. Gallen je bil prepoznan kot kanton z izrazito uveljavljeno politiko zgoščevanja in izkoriščanja notranjih rezerv. Zazidljive površine se tam načrtujejo za 15-letni časovni okvir (tudi Graubünden, Ticino), odvisno od dejanskih potreb in notranjih rezerv občine, pri tem pa se izvaja tudi intenzifikacija obstoječih površin. Vendar pa je bila pobuda za spremembo zakonodaje, podana s strani občin, s katero bi nepozidane površine, ki so take več kot osem let, postale nezazidljive, zavrnjena (ibid.).

Za kanton Graubünden avtorji (ibid.) navajajo še, da so najpogostejši ukrepi tisti, s katerimi občine lahko kupujejo, prodajajo, menjavajo ali oddajajo občinska zemljišča. Tudi pri tem se kot največkrat uporabljen instrument pojavlja pogodba med občino in lastniki. Izkazuje se, da instrumentov za aktivacijo nepozidanih zazidljivih površin primanjkuje ali pa so uporabljeni le redko.

V pokrajini Bolzano na Južnem Tirolskem se določitev zazidljivih površin opredeljuje za desetletni časovni okvir, tudi na podlagi podatkov o premalo izkoriščenih ali praznih zazidljivih površinah. Občinam je na voljo možnost uporabe razlastitve, največkrat uporabljena instrumenta pa sta program opremljanja in komasacija (ibid.).

Za Trento navajajo (ibid.), da lokalne skupnosti spodbujajo oživljanje propadajočih starih mestnih jeder, med drugim tako, da za spremembo namembnosti objekta nudijo subvencije. Avtorji ugotavljajo, da je to eden od načinov, ki prispeva k zmanjšanju pritiska na nezazidljive površine. V pokrajini je vpeljan tudi davek na nezazidana zazidljiva zemljišča, ki lastnike stimulira k spremembi namembnosti, lahko pa zemljišče tudi pozidajo ali prodajo. Zaradi dokaj visoke obdavčitve je ta instrument prepoznan kot uspešno orodje pri preprečevanju kopičenja zemljišč (angl. *land hoarding*).

Ta stran je namenoma prazna.

3 RAZISKAVA PROBLEMATIKE NEZAZIDANIH ZEMLJIŠČ ZA GRADNJO STAVB NA IZBRANIH PRIMERIH

Pravni sistem Evropske unije ne določa enotnega sistema prostorskega planiranja, pač pa se ti sistemi med državami razlikujejo. Lahko pa posamezne državne prostorske prakse združujemo v skupine s podobnimi planerskimi sistemi, ki jim pravimo »družine« prostorskega planiranja. Na sliki 3 so predstavljene skandinavski, napoleonski, germanski in britanski. Poleg petih evropskih držav, ki so del teh štirih planerskih družin, smo analizirali tudi ZDA, za katere je značilen svojevrsten sistem planiranja. Slovenija je del vzhodnoevropske planerske družine, a jo zaradi podrobnejše obravnave in raziskave določanja nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb prikazujemo v naslednjem poglavju. Splošnim opisom prostorskih sistemov sledi raziskava pristopov k obravnavi nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb (ZGS).

Države različnih planerskih družin Raven planiranja	skandinavski DANSKA	napoleonski FRANCIJA	germanski NEMČIJA	britanski IRSKA	britanski ZDRUŽENO KRALJESTVO	ZDA
državna	zakonodaja	zakonodaja	zakonodaja	zakonodaja	zakonodaja	sektorska zakonodaja na zvezni ravni
	/	pomembnejši projekti na državni ravni	/	pomembnejši projekti na državni ravni	pomembnejši projekti na državni ravni	sektorska zakonodaja na državni ravni (različno po državah)
	/	državne smernice	/	državne smernice	državne smernice	
regionalna	regionalno planiranje	regionalno planiranje	zakonodaja na regionalni ravni	regionalno planiranje	regionalno planiranje	/
lokalna	strateški plan	strateški plan	strateški plan	strateški plan	strateški plan	načrt namenske rabe (angl. zoning plan)
	/	razvojni plan	/	/	/	
	izvedbeni plan	izvedbeni plan	izvedbeni plan	izvedbeni plan	izvedbeni plan	
Pristop k obravnavi nezazidanih ZGS	dajatve		izvajanje projektov			raziskave

Slika 3: Planski sistemi v Evropi in ZDA (Hentilä in Soudunsaari, 2008; Schmidt in Buehler, 2007; Cullingwort in Caves 2003)

3.1 Danska

Leta 2007 je Danska reorganizirala javni sektor, štirinajst okrožij je zamenjalo pet regij, katerih predstavniki so neposredno izvoljeni vsaka štiri leta. V primerjavi z nekdanjimi okrožji regije nimajo pravice do obdavčitve, pač pa se financirajo iz subvencij centralne vlade in prispevkov občin. Na stopnji lokalnih skupnosti je bilo prejšnjih 275 občin združenih v 98 večjih občin (Monk et al., 2013; The National Planning Report, 2006, 2010).

3.1.1 Danski planski sistem

Reforma je spremenila tudi danski sistem načrtovanja. Prostorsko načrtovanje na Danskem je od zgoraj navzdol usmerjen postopek, ki od leta 2007 poteka na treh ravneh, in sicer na nacionalni (nacionalne planske direktive), regionalni (regionalni prostorski načrti/strategije) in lokalni (občinske prostorske strategije, občinski izvedbeni plani). Načrtovanje tako na državni kot tudi lokalni ravni se je z reformo okrepilo. Država je zdaj odgovorna za določanje nacionalnih interesov, zlasti v zadevah, ki se nanašajo na okolje, naravo in prostorsko načrtovanje, občine pa so pri svojih odločitvah pridobile večjo avtonomijo in hkrati odgovornost. Načrtovanje na regionalni ravni je usmerjevalnega, in ne regulatornega tipa. Glavna vloga regije je predvsem v horizontalnem in vertikalnem povezovanju ter v komunikaciji z različnimi deležniki, ki delujejo bodisi na različnih načrtovalskih ravneh ali pokrivajo različna strokovna področja. Vpeljan je bil nov tip načrta, in sicer regijski prostorski (strateški) načrt (angl. *regional spatial development plan*), odgovornost za razvoj podeželja pa je bila prenesena na občine. Ministrstvo za okolje je uvedlo sedem okoljskih centrov, katerih naloga je zagotavljanje izvajanja nacionalnih usmeritev na lokalni ravni (Monk et al., 2013; Hentilä in Soudunsaari, 2008; Hanssen in Hofstad, 2013).

Na nacionalni ravni se pripravljajo nacionalna načrtovalska poročila, vezana na mandat vlade, ki jih minister predloži parlamentu po vsakokratnih volitvah. V poročilih so predstavljene strateške usmeritve, ki prek regijske ravni vplivajo na oblikovanje in izvajanje načrtovalskih ukrepov na lokalni ravni. Usmeritve so oblikovane na podlagi petih temeljnih ciljev prostorskega razvoja, predstavljenih v The National Planning Report (2006, 2010), in sicer podeželska in urbana območja morajo biti jasno ločena; razvoj mora biti koristen za vso državo; prostorsko načrtovanje mora temeljiti na spoštovanju identitete ter podobe mest in naselij, narave, okolja in krajine; prostorsko načrtovanje in investicije v infrastrukturo morajo biti povezani; prostorsko načrtovanje mora biti celovito (Kralj, 2010).

Na regionalni ravni se sprejemajo regijski razvojni načrti (angl. *Regional Development Plan*), ki vsebujejo strateške usmeritve in so brez zakonskih pooblastil, morajo pa vsebovati akcijski plan. Gre za neke vrste povezovalni dokument, ki določa skupne strateške usmeritve ali vizijo razvoja posamezne regije v sodelovanju z drugimi regijskimi partnerji. Strateške usmeritve se nanašajo na želeni razvoj mest in podeželja v regiji, tematsko pa se ukvarjajo z gospodarstvom, zaposlovanjem, izobraževanjem, s kulturo, turizmom, z naravo in okoljem ter infrastrukturo. Zdravstveno varstvo je z reformo postalo izključno domena regije. Občine lahko oblikujejo lastne (posebne) strateške razvojne cilje, vendar ti ne smejo biti v neskladju z regijskimi ali nacionalnimi (Monk et al., 2013).

Na lokalni ravni se pripravijo občinski načrti, ki vsebujejo posamezne usmeritve, karte in pogoje. Pripravljeni so na podlagi celovite presoje vplivov obstoječe in predvidene rabe prostora na okolje, ekonomskih virov ter z upoštevanjem lokalnega sektorskega načrtovanja. Načrti določajo razvoj v urbanih okoljih z vidika bivanja in dela, v odvisnosti od okoljskih pogojev, infrastrukturnih zmožnosti ter oskrbe z javnimi in zasebnimi storitvami. V strateških načrtih morajo občine pojasniti, kako nameravajo spodbujati trajnostni razvoj mest in urbano regeneracijo, na primer s krepitvijo okolju prijaznih oblik transporta, kot je poudarjena uporaba javnega prevoza, vzpostavitev kolesarskih povezav ipd., krepitev in razvoj notranjega razvoja mest z omejevanjem pritiska na obrobje, varovanje podeželja ipd. (Hanssen in Hofstad, 2013).

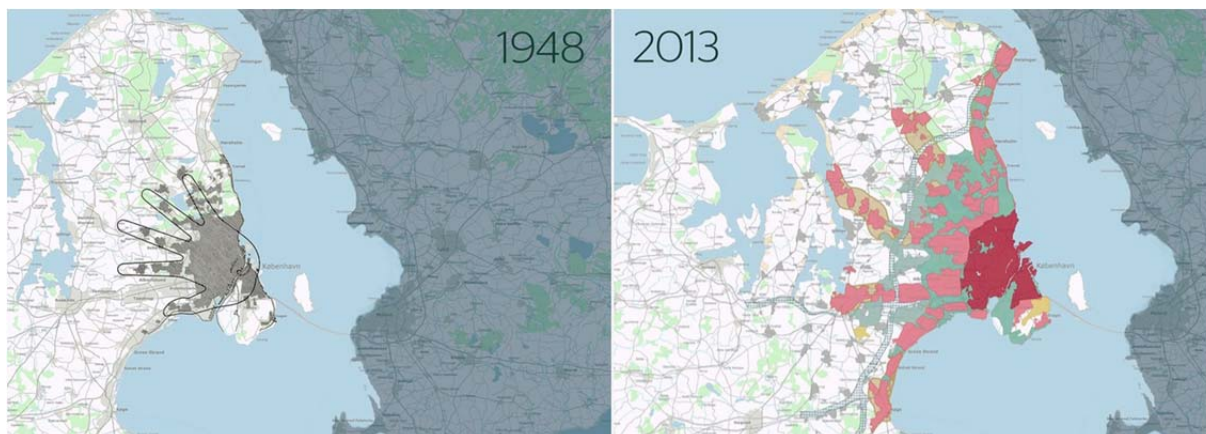
Na občinski ravni se za primer večjega razvojnega projekta sprejemajo še podrobnejši izvedbeni plani, ki vsebujejo karte in podrobna merila ter pogoje v zvezi z dopustno gradnjo (Prelog, 2009; The Danish ..., 2015; Galland, 2012).

Pri izdaji gradbenega dovoljenja organi pregledajo vse ustrezne dokumente v enotnem postopku. Preverijo, ali je predlagani projekt skladen z določili prostorskih aktov in drugih pravnih režimov na zemljišču, preverijo podatke iz zemljiškega katastra in zemljiške knjige, proučijo načrt območja, statično in požarno varnost itd. (Doing business, 2014).

3.1.2 Obravnava nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb

Danska uporablja strog režim v zvezi z načrtovanjem gradnje. Zakon določa, da se lahko nova poselitve umešča le znotraj urbanih območjih, določenih v strateških načrtih in razvidnih iz načrta namenske rabe. Za širše območje Københavna (Egnsplan za Storkøbenhavn, regijo, ki jo tvori 34 občin) je bil že leta 1947 izdelan strateški razvojni načrt (slika 4), ki so ga

poimenovali *Fingerplanen*. Območje urbanega razvoja je striktno omejeno na območje »prstov«, katerih razvoj podpira tudi vzporedni razvoj javnega železniškega prometa. Med urbaniziranimi območji (prsti) se ohranjajo odprte zelene površine.



Slika 4: Prikaz strateškega razvojnega načrta *Fingerplanen* iz let 1948 in 2013 (*The Danish ...*, 2015)

Kljub enem od najsodobnejših planskih sistemov, kot navajajo avtorji (Monk et al., 2013), vloga občin pri zagotavljanju razpoložljivih zazidljivih površin na Danskem ni proaktivna, temveč bolj reaktivna. Kot primer navajajo prav københavnsko regijo, kjer občine nimajo v lasti veliko zemljišč, zato je razvoj odvisen od potencialnih investitorjev in lastnikov zemljišč. Planski sistem je sicer naravnan tako, da se neželena gradnja ne pojavi, vendar pa sam po sebi ne more zagotoviti, da bi se gradnja pojavila na pravem mestu ob pravem času, torej na tistih zemljiščih, ki so po svojih lastnostih in lokaciji v primerjavi z drugimi zemljišči najprimernejša za takojšnjo pozidavo.

Leta 2007 so bile zaradi ugodnih ekonomskih razmer v reevalvaciji načrta zarisane nove zazidljive površine. Špekulativni investitorji so od lokalnih kmetov kupili zemljišča, vendar pa zaradi nastopa ekonomske krize in zaradi dejstva, da občine praviloma niso lastnice zemljišč, do razvoja ni prišlo. Večja zazidljiva območja so tako ostajala nepozidana, saj jih investitorji niso mogli prodati (ibid.).

Na Danskem je sistem vrednotenja nepremičnin določen z zakonom o vrednotenju (angl. *Danish valuation law*) iz leta 1984. Vrednotenje se izvaja vsako leto od leta 1998, in sicer se posebej vrednotijo zemljišče in posebej stavbe. Vrednost zemljišča je tržna vrednost zemljišča in je tudi osnova za zemljiški davek, medtem ko je vrednost nepremičnine določena kot vrednost stavbe in zemljišča skupaj (Predlog ZMVN, 2006). Pogosto zasledimo argument, da je davek na zemljišče (brez upoštevanja zgradb) učinkovitejši, saj ne izkrivlja slike porazdelitve virov (tj. zemljišč). V osnovi tak davek enako učinkuje na nezazidana

zemljišča kot na zemljišča, ki dajejo ekonomski prihodek, zato učinkuje kot spodbuda za razvoj oziroma gradnjo ter lastnike odvrča od tega, da bi zemljišča pustili nepozidana ali slabo izrabljena. Davek zaračunavajo občine. Višina davka je med drugim odvisna od stopnje, ki jo določi občinski svet, pri čemer je ta zakonsko omejena (Monk et al., 2013).

3.2 Francija

Francija je po površini največja država v Zahodni Evropi (pribl. 550.000 km²) in je razdeljena na 27 upravnih regij: 22 jih je v metropolitanski Franciji, vključno s Korziko, ki ima poseben status, pet pa jih je na čezmorskih območjih: Francoska Gvajana, Guadeloupe, Martinique, Mayotte in Réunion. Ta območja so prav tako sestavni del Francije in posledično Evropske unije. Regije so razdeljene v 101 departma, ki se nadalje deli v 341 okrožij, ta pa v 4051 kantonov. Kantoni se delijo naprej, in sicer na 36.697 občin, s pripadajočim voljenim občinskim svetom. Obstaja tudi 2588 skupnosti občin, v katere je združenih 33.414 od 36.697 občin (to je 91,1 odstotka vseh občin). Tri občine – Pariz, Lyon in Marseille – so razdeljene v 45 občinskih okrožij (Upravna delitev ...).

Francija ima skoraj 63 milijonov prebivalcev, kar jo uvršča med države z največ prebivalci v Zahodni Evropi (Nemčija 82,5 mio., Anglija 60 mio.), vendar pa je povprečna gostota prebivalstva v metropolitanski Franciji le 110,7 prebivalca na km², kar je zgolj polovica v primerjavi z Nemčijo in Anglijo. Več kot 80 odstotkov prebivalcev živi na urbanih območjih, vendar pa je, v primerjavi s Parizom, večina drugih mest v povprečju manjša od evropskega povprečja (Thoin, 2006).

Francija je unitarna država, ki si je v zadnjih letih močno prizadevala za prenos pristojnosti s centralne vlade na lokalne oblasti. Decentralizirana struktura Francije je zdaj zapisana v ustavi. V njej so tri ravni lokalne samouprave: občine, departmaji in regije. Ta struktura je relativno nova (Oxley et al., 2009).

3.2.1 Francoski planski sistem

Glavni del nacionalne regulative, ki ureja gradnje in adaptacije stavb, se imenuje obvezne določbe regulative nacionalnega urbanizma (fr. *Les dispositions impératives du règlement national d'urbanisme* – RNU). RNU prepoveduje gradnjo zunaj zazidljivih površin, razen kadar gre za posege na obstoječih stavbah ali za objekte, namenjene kmetijskemu gospodarstvu (Planning system ..., 2015).

Na nacionalni ravni so še posebne regulative, ki veljajo za obalna in gorska območja (fr. *Les Lois d'Aménagement et d'Urbanisme – LAU*), katerih določila so nad vsemi drugimi. Naslednje po pomembnosti lahko uvrstimo regionalne smernice za načrtovanje in trajnostni razvoj (fr. *Directive Territoriale d'Aménagement et de Développement Durables – DTADD*). Kljub temu da se smernice sprejemajo za regionalno raven, vsebino praviloma določa centralna vlada, izdelujejo pa se za daljši časovni okvir (ibid.).

Zadnja skupina nacionalnih predpisov so smernice za podeželje ali smernice za varstvo in razvoj podeželja (fr. *Les directives paysages* ali *Directives de protection et de mise en valeur des paysages*). Gre za predpise, ki se nanašajo predvsem na zunanje površine in oblikovanje objektov (glede volumna, višine ipd.) (ibid.).

Na regionalni in deželni ravni so bili leta 2000 uvedeni prostorski strateški dokumenti, imenovani načrti prostorske enovitosti (fr. *Schémas de cohérence territoriale – SCOT*). V teh so opredeljene glavne razvojne prioritete za posamezna območja, pri oblikovanju dokumenta je ključno sodelovanje različnih ravni planiranja, pripombe in mnenja pa lahko poda tudi javnost. Načrt se sprejme za obdobje desetih let (ibid.).

Na regionalni ravni so še posebni dokumenti, kot so na primer načrt za varstvo morja (fr. *Schéma de mise en valeur de la mer – SMVM*), katerega namen je zaščita obale, načrt regionalnega gospodarskega razvoja (fr. *Schéma Régional de Développement Economique – SRDE*), ki vsebuje aglomeracijske pogodbe ali pogodbe o gostoti poseljenosti, ki pokrivajo predvsem mestna središča in večja mesta (fr. *Zones de revitalisation rurale – ZRR* in *Zones de redynamisation urbaine – ZRU*), območja za revitalizacijo in razvoj podeželja in območja za urbani razvoj, ki sta razvojnega značaja in omogočata nabor davčnih olajšav in državnih podpor (ibid.).

Na lokalni ravni so se do leta 2000 lokalni načrti imenovali načrti rabe tal (fr. *Plan d'Occupation des Sols – POS*), od takrat pa jih nadomeščajo lokalni urbanistični načrti (fr. *Plan Local d'Urbanisme – PLU*). Določila v PLU morajo biti skladna z določili, zapisanimi v SCOT (ibid.).

PLU opredeljuje razvojne načrte občine in določa splošna urbanistična pravila, aplikabilna za posamezno občino. Pri sprejemanju načrta sodelujejo vsi relevantni zakonsko opredeljeni organi, pred sprejetjem pa je načrt tudi javno razgrnjen (ibid.).

PLU zemljišča razvršča v naslednje štiri cone (ibid.):

- v cono U: razvojna območja in druga komunalno opremljena območja oziroma območja, ki jih je mogoče infrastrukturno opremiti (dopustne so tudi novogradnje);
- v cono AU: predvidena razvojna območja (z obstoječo ali s predvideno komunalno opremljenostjo);
- v cono A: kmetijska območja in območja, namenjena kmetijskim gospodarstvom;
- v cono N: zavarovana območja.

Občine lahko za izvajanje zelenega razvoja uveljavljajo predkupno pravico na zemljiščih ali uporabijo instrument razlastitve (ibid.).

V PLU so zapisana tudi splošna določila v zvezi s spremembo namembnosti objektov, koeficientom izrabe tal, z dovoljenimi višinami, merili za oblikovanje, zahtevami glede gospodarskih javnih služb itd. ter s podrobnimi merili in pogoji za posamezna območja stanovanjske gradnje, z javnimi površinami, odprtimi zelenimi površinami, infrastrukturo itd. PLU določa tudi pogoje na območjih posameznih omejitev, kot so na primer poplavna in plazovita območja. Francija se, tako kot Slovenija, v zadnjih letih sooča s pogostimi poplavami in plazovi, zato je bila od lokalnih oblasti zahtevana priprava posebnih načrtov za upravljanje tovrstnega tveganja, ki se imenujejo načrti zaščite pred tveganjem (fr. *Plan de Prévention des Risques – PRR*). Podobni načrti že veljajo za območja s povečano nevarnostjo zaradi industrijskih nesreč, imenovani načrti zaščite pred tehnološkim tveganjem (fr. *Plans de Prévention des Risques Technologiques – PPRT*) (ibid.).

Za manjše občine, predvsem na podeželju, je PLU preobsežen dokument, zato se zanje sprejme t. i. *Carte Communale*, katere namen je opredelitev območij dovoljenih novogradenj, rekonstrukcij in adaptacij objektov (ibid.).

3.2.2 Obravnava nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb

V Franciji je do nedavnega obstajalo šest t. i. planskih davkov (fr. *Taxes d'Urbanisme*), ki pa so bili zaradi racionalizacije postopkov in stroškov marca 2012 nadomeščeni z enim samim, načrtovalskim davkom (fr. *Taxe d'aménagement*) (Planning system ..., 2015).

Hkrati je vlada uvedla nov davek, in sicer davek na nezadostno izkoriščena zemljišča (fr. *Versement pour sous-densité*, angl. *Low density tax*). Od sredine leta 2012 je tako v Franciji v veljavi zakon, ki lokalnim skupnostim omogoča obdavčenje lastnika gradbenega dovoljenja,

čigar projekt ne dosega minimalnega praga gostote⁷ (angl. *Minimum Density Threshold – MDT*), določenega v lokalnem urbanističnem načrtu (PLU) (Avner et al., 2013).

Namen uvedbe instrumenta plačila za nezadostno gostoto (angl. *Payment for Insufficient Density – PID*), sprejetega 30. januarja 2011, je z višanjem stroškov gradnje za zgradbe, ki ne dosegajo predpisanega faktorja izrabe (FI), racionalizirati porabo zemljišč in hkrati omejiti nadaljnje širjenje urbanih površin (ibid.).

Instrument PID⁸ deluje tako, da morajo na področjih, kjer je FI določen, lastniki gradbenih dovoljenj, ki postavijo novo zgradbo, plačati PID, če je gostota gradnje nižja od predpisanega FI.

Instrument plačila za nezadostno gostoto (PID) se izračuna po naslednji formuli:

$$PID = (\text{vrednost zemljišča} / 2) * ((S_{\text{mdt}} - S) / S_{\text{mdt}}).$$

S_{mdt} predstavlja pozidano (pritlično) površino, ki bi ustrezala gostoti gradnje (FI), S pa je dejansko fundus, torej pozidana površina (FZ)⁹. Z zakonom je postavljena tudi zgornja meja, in sicer PID ne more preseči 25 odstotkov vrednosti zemljišča (kapica na davek).

Avner et al. (2013) so se v raziskavi najprej ukvarjali z vprašanjem učinkovitosti PID, ali se torej z njegovo implementacijo dejansko dosega primarni namen uveljavitve obravnavanega instrumenta, tj. omejevanje urbane širitve (angl. *urban sprawl*).

Naslednje vprašanje, ki ga obravnavajo (ibid.), je povezano s konkretnim okoljem. V Franciji je namreč na območju urbanega dela Pariza iz različnih razlogov (avtorji jih ne navajajo) malo novogradenj; to pomeni nizko stanovanjsko mobilnost in visoke stroške gospodinjstev. V tem kontekstu se zastavlja vprašanje, ali je vpeljava instrumenta PID, s katerim so potencialno lahko obdavčene le novogradnje, sploh primerna, saj PID lahko povzroči še dodaten zaviralni učinek.

⁷ Predpisani faktor MDT lahko razlagamo kot faktor izrabe (FI); razmerje med BTP stavbe in celotno površino parcele, namenjene gradnji.

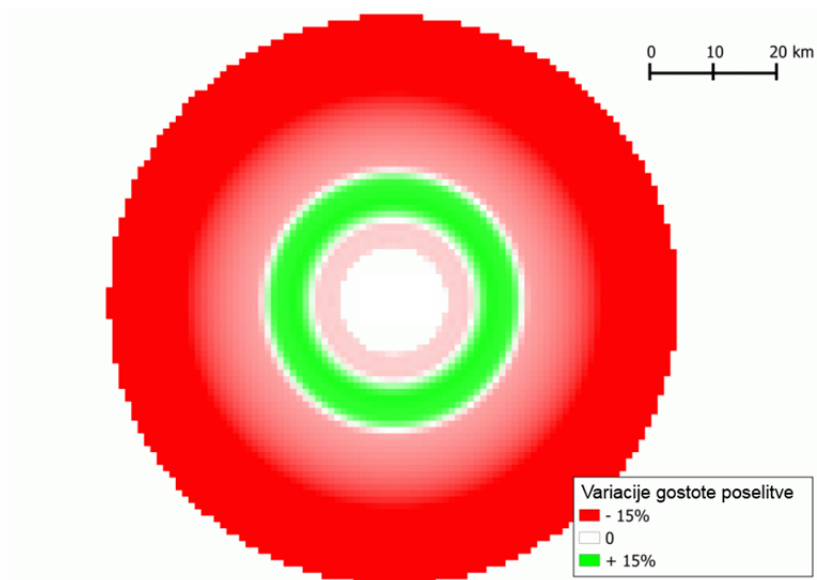
⁸ Implementacija instrumenta PID je trenutno opsijska, odvisna je od odločitve župana, kar pomembno vpliva na dejanski učinek tega instrumenta.

⁹ Faktor zazidanosti (FZ); razmerje med tlorisno projekcijo stavbe nad terenom in površino parcele, namenjene gradnji.

Za oceno učinkovitosti instrumenta PID na urbanem območju so morali avtorji oblikovati teoretično ogrodje, s katerim so modelirali medsebojne vplive, in sicer med odločitvami gospodinjstev o tem, kje se bodo nastanila, med projektnimi odločitvami gradbenikov in med cenami zemljišč. Kot tako teoretično ogrodje so uporabili model NEDUM 2D (Non Equilibrium Dynamic Urban Model) (Viguié in Hallegatte, 2012).

PID v idealiziranem oziroma stiliziranem mestu

Najprej so preizkusili vpliv PID na shematskem mestu, kjer stroški transporta linearno naraščajo z oddaljenostjo od centra (slika 5).



Slika 5: Variacije gostote poselitve, povzročene z uvedbo PID, glede na referenco – gostoto poselitve brez PID, na shematskem okroglem mestu. Na rdečih in rožnatih območjih se gostota zaradi uvedbe PID zmanjša glede na referenco, na zelenih pa se poveča (Avner et al., 2013).

Vmesni (zeleni) obroč prikazuje območje, kjer je PID povzročil pričakovani učinek. Obdavčenje prenizkih gostot namreč spodbudi investitorje h gostejši gradnji, kot bi ta bila brez uvedbe PID. Rdeči obroč in center (zunaj strogega središča) pa predstavlja območja, kjer PID ni vplival na gostejšo gradnjo: zaradi kapice na davek ali pa zato, ker je predpisan FI že dosežen.

Na teh območjih se gostota celo zmanjšuje, kar avtorji (Avner et al., 2013) razlagajo z dejstvom, da se številčnost populacije ne glede na uvedbo davka ne spreminja, zato tudi potreba po številu stanovanj ostaja enaka. Če se torej v zelenem območju število stanovanj poveča, se mora drugje zmanjšati.

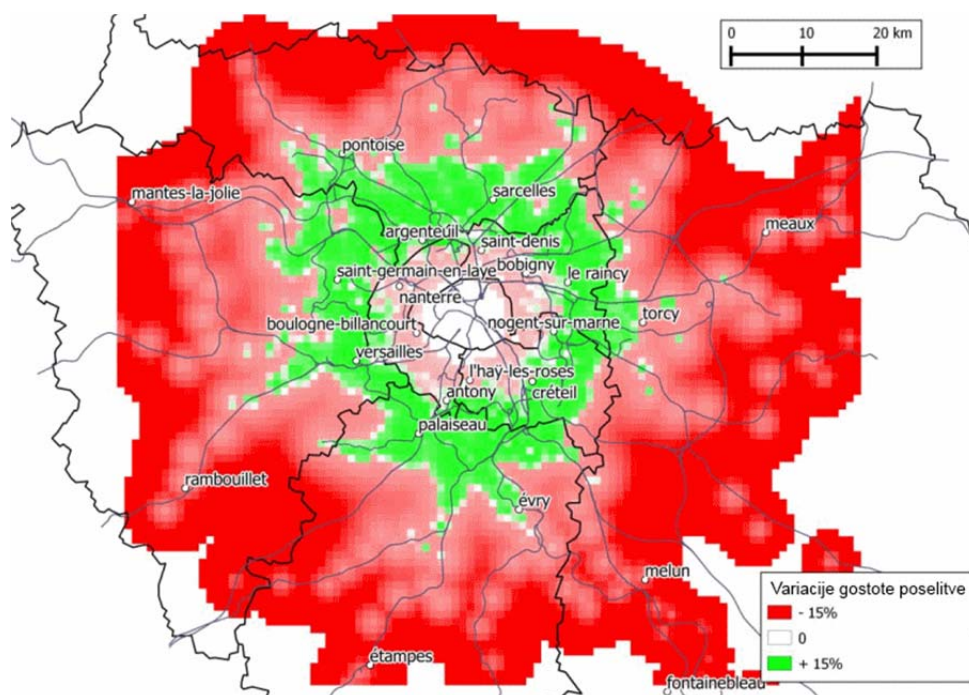
Na strogo središče davek ne vpliva (bela barva). Gradnja je tu omejena z omejitvami gostote, ponudba stanovanj pa ne dosega povpraševanja. Gradbena aktivnost se tu v nobenem primeru ne zmanjša, kajti tudi če povpraševanje nekoliko upade (kot na rdeče obarvanih območjih, zaradi davka), še vedno ostaja večje od ponudbe, ki je omejena.

Model pokaže, da davek prinese premike populacije in gradenj čez celotno mesto proti določenim območjem, kjer se gostota gradnje poveča, in sicer gre za območja, kjer je bila gostota pred gradnjo blizu predpisanega FI.

Vpliv PID na urbano območje Pariza

Za študijo vpliva PID na Pariz so raziskovalci (Avner et al., 2013) izdelali model razvoja od leta 2000 do 2040. Podatke so pridobili iz modela IMACLIM-R (Rozenberg et al., 2010), ki prikazuje podaljševanje trendov zadnjih 20 let (dohodki, populacija, cene transporta) v prihodnost. Te podatke so potem uporabili v ogrodju NEDUM 2D.

Za vrednost FI so privzeli 0,5 (kar pomeni, da mora biti na 100 m² zemljišča pozidanih vsaj 50 m², da PID ni treba plačati). Rezultat je prikazan na sliki 6. S slike lahko razberemo podobne ugotovitve kot za sliko 5 (PID v idealiziranem/stiliziranem mestu).



Slika 6: Variacije v gostoti poselitve leta 2040, ki jih povzroči uvedba PID (z vrednostjo FI 0,5) glede na scenarij brez uvedbe PID (Avner et al., 2013)

Model prikazuje še naslednje numerične napovedi, kot so uvedba instrumenta PID, ki bi zmanjšala povprečno mesečno najemnino za 0,46 odstotka, zmanjšala bi se rast urbanih površin za 4,32 odstotka in povečala povprečna gostoto poselitve za 4,51 odstotka. Avtorji (Avner et al., 2013) ocenjujejo, da je namen uvedbe PID glede na rezultat (4,32-odstotno zmanjšanje rasti urbanih površin) dosežen.

Uvedba instrumenta plačila za nezadostno gostoto, torej PID, je zanimivo orodje za omejevanje urbanizacije in doseganje racionalne porabe površin. Rezultati kažejo, da če je prag za davek določen ustrezno, ta spodbuja gostoto gradnje na območjih nizke gostote. Uvedba tovrstnega davka je upravičena tudi zaradi drugih pozitivnih učinkov: na krajino, ekosisteme, biotsko raznovrstnost, zmanjšanje hrupa in onesnaženosti zraka, ter, kot so prikazali navedeni avtorji (ibid.), vodi v splošno znižanje stanovanjskih stroškov.

Iz modelov pa sledi tudi ugotovitev, da je učinkovitost davka močno odvisna od določenega FI. V raziskavi je bil zaradi preprostosti privzet enoten FI za celotno regijo Pariza. Avtorji (ibid.) opozarjajo, da bi se uvedba PID na ravni posameznih lokalnih skupnosti lahko izkazala kot neučinkovita ali v nasprotju s primarnim namenom, tj. z omejevanjem rasti urbanih površin.

3.3 Nemčija

Zvezna republika Nemčija je upravno razdeljena na 16 zveznih dežel (nem. *Länder*), 323 podeželskih in mestnih okrožij (nem. *Landkreise* in *kreisfreie Städte*), podeželski okraji se delijo na 116 mest (nem. *Städte*) in 12.500 občin (nem. *Gemeinden*). Nekatere izmed večjih dežel poznajo še upravno raven, višjo od okrajev, t.i. vladna okrožja (nem. *Regierungsbezirke*). Podatki se med viri razlikujejo, zapisani podatek navajata Pahl-Weberjeva in Henckel (2008), ki omenjata 111 prostorskih regij (nem. *Planungsregionen*).

3.3.1 Nemški planski sistem

Prostorsko planiranje se v Nemčiji odvija od zgoraj navzdol na štirih ravneh: na zvezni, deželni, regijski (nem. *Landes und Regional Planung*) in lokalni oziroma občinski ravni (nem. *Bauleitplanung*). Na zvezni ravni je bil leta 1965 vpeljan Zakon o urejanju prostora (nem. *Raumordnungsgesetz – ROG*), ki vsebuje načela, cilje in naloge ter proceduralne usmeritve za delovanje na deželni ravni. Ureja okvir za oblikovanje in normativno ureditev deželnih prostorskih aktov, ki so hkrati okvir za oblikovanje prostorskih aktov na občinski ravni. Vsa izvajanja na podravneh so oziroma morajo biti v skladu z usmeritvami nadrejenih planov.

Na zvezni ravni se prav tako sprejema Gradbeni zakonik (nem. *Baugesetzbuch* – BauGB), s katerim se ureja prostorsko načrtovanje na lokalni ravni. BauGB določa pristojnosti in naloge občin pri urejanju prostora, vsebino občinskega prostorskega načrtovanja ter vrsto in postopke sprejemanja občinskih prostorskih načrtov, pri čemer občinam dopušča relativno veliko avtonomnost. V Zakonu o urejanju prostora je v poglavju 2 (Načela regionalnega prostorskega načrtovanja, nem. *Grundsätze der Raumordnung*) opredeljeno tudi načelo varčnega ravnanja s prostorom, ki mu morajo slediti vse planerske podravni in se med drugim nanaša prav na ukrepe za krepitev notranjega razvoja mest – ohranjanje odprtega prostora in prioriteto izrabo notranjih prostorskih rezerv. Izvrševanje načela je v BauGB določeno v poglavju 1 a, ki se ukvarja z okoljskimi vidiki (nem. *Ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz*), in v zahtevi, da morajo občine za predlagane posege na novih površinah dokazati, da jim niso na voljo proste površine znotraj naselja in da ti temeljijo na realnih potrebah (Predlog zakona ..., 2006).

Direktive o trajnostnem ravnanju s prostorom so bile podane z zvezno strategijo trajnostnega razvoja (Nationale ..., 2012), ki je bila sprejeta leta 2002. V njej je določeno, da se mora dnevna poraba površin za namene pozidave do leta 2020 zmanjšati na 30 hektarjev na dan.

Klančičar Schneiderjeva (2013) za zvezno deželo Thüringen navaja, da sta bila pri preprečevanju nadaljnje urbanizacije kmetijskih zemljišč kot ključna ukrepa lokalnih akterjev prepoznana prav zagotavljanje zemljišč za gradnjo znotraj naselij in prenova stavbnega fonda.

Poleg ciljev, ki izhajajo iz načela trajnostnega razvoja, ROG določa še številne druge cilje in zaveze, ki jih morajo dežele upoštevati pri prostorskem planiranju: načelo nasprotnega toka, načelo enakomernega prostorskega razvoja v vseh predelih države in načelo varstva okolja. Dežele zavezuje tudi k sodelovanju javnosti pri sprejemanju prostorskih aktov (Predlog zakona ..., 2006).

Na deželni in regionalni ravni se izdelujeta dve vrsti planov, in sicer deželni in regionalni prostorski red, ki vsebujeta razvojne cilje in usmeritve za urejanje in varovanje prostora. Deželni plani morajo biti oblikovani v vsaki deželi, regionalni pa tam, kjer je več večjih regionalnih središč. V vseh deželah (razen v Posarju, nem. *Saarland*) so sprejeti tudi regionalni plani. Vsi plani morajo biti usklajeni z ROG, hkrati pa morajo upoštevati potrebe, cilje in razmere na lokalni ravni (načelo nasprotnega toka, nem. *Gegenstromprinzip*) (Predlog zakona ..., 2006).

Prostorsko načrtovanje na ravni lokalne samouprave je sistemsko urejeno v BauGB, ki se po vsebini deli na prostorsko načrtovanje na ravni občin (nem. *Bauplanungsrecht*) ter na pridobivanje gradbenih in drugih dovoljenj (nem. *Bauordnungsrecht*). Zakon je bil sprejet leta 1961, pozneje pa mu je bilo dodano poglavje Posebno urbanistično pravo, ki ureja pripravo, načrtovanje in izvajanje ukrepov urbane prenove. Pristojnosti lokalne samouprave pri prostorskem planiranju so omejene z zakonom, in sicer v zvezi s cilji in z izhodišči širšega prostorskega urejanja, varstvom okolja in drugimi z zakonom urejenimi sektorskimi posegi v okolje (Klančičar Schneider, 2013).

Nemška ureditev (Predlog ..., 2006) pozna dva tipa občinskih prostorskih aktov, in sicer občinski prostorski red (nem. *Flaechennutzungsplan* – F-Plan) ter zazidalni načrt (nem. *Bebaungsplan* – B-Plan).

F-Plan je strateške narave, določa razvojne cilje, ukrepe in rabo prostora. Vsebuje grafični in besedilni del, vendar ne na parcelo natančno (M 1 : 5000 do 1 : 25.000) (Pahl-Weber in Henckel, 2008). F-Plan se posodablja na obdobje desetih let (Tan et al., 2009), vendar izkušnje kažejo, da je že postavljen prostorski red težko spremeniti (Predlog ..., 2006).

Pri pripravi »F-Plana« sodelujejo tudi sosednje občine, nosilci javnega interesa in občani, ki vsi lahko podajo mnenje o predlagani ureditvi, občina pa mora na vsako pripombo argumentirano odgovoriti. Če vsaj 50 ljudi poda enakovrstno pripombo, ki pri končni ureditvi ni upoštevana, mora občina za veljavnost prostorskega plana tega poslati še v potrditev nadrejenemu upravnemu organu (ibid.).

»F-Plan« je osnova za »B-Plan«. Zazidalni načrti se izdelujejo za posamezna območja občine, in sicer na parcelo natančno (M 1 : 500 do 1 : 2000) (Pahl-Weber in Henckel, 2008). Ureditev je predstavljena grafično in besedilno in mora biti nedvoumno jasno določena in razumljiva. »B-Plan« podaja pogoje za pridobitev gradbenega dovoljenja. Pri pripravi »B-Plana« lahko sodelujejo vse interesne skupine ter nanj dajejo pripombe ali mnenja.

3.3.2 Obravnava nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb

V Nemčiji zavzemajo lokalne oblasti aktivno vlogo pri zbiranju in razvoju zemljišč. Predvsem kadar gre za območja z razdrobljenim lastništvom, z uporabo instrumenta komasacije (na območjih prenove, notranjega razvoja in novih razvojnih območjih), aktivno pristopajo k urejanju prostora. Zemljišča najprej komunalno opremijo, potreben del zemljišč namenijo za javne površine, preostali del pa vrnejo lastnikom glede na začetni vložek. Lastniki zemljišč

občini povrnejo stroške za opremljanje zemljišč. Sprva se je postopek komasacije uporabljal večinoma na podeželju, danes pa se pogosto uporablja za prenavo mestnih območij in reševanje stanovanjske problematike (Monk et al., 2013).

Drug mehanizem ali instrument upravljanja z zemljišči, ki ga izvajajo lokalne skupnosti v Nemčiji, je t. i. krožno upravljanje rabe zemljišč. Uveden je bil leta 2002 z namenom povečanja učinkovitosti uporabe zazidljivih zemljišč in s tem zmanjšanja pritiska na nezazidljiva zemljišča. Gre za zahteven pristop, saj uspešna implementacija postopka zahteva tako vertikalno sodelovanje med različnimi ravnmi planiranja kot tudi horizontalno sodelovanje med različnimi sektorji (ibid.).

Na tem mestu omenjamo projekt TURAS,¹⁰ ki združuje deležnike lokalnih oblasti, lokalnih prebivalcev in podjetij ter strokovnjakov različnih strok pri razvoju uporabnih rešitev za trajnostno naravnana in situacijsko odzivna evropska mesta. V okviru tega projekta se je za pet evropskih mest (Stuttgart, Ludwigsburg, Dublin, Edinburg in Belfast) izvajal projekt Kartiranje praznih zemljišč (angl. *Vacant sites mapping*) (Crowe, 2014). Za vsa mesta so popisane ugotovitve o problemih, s katerimi so se mesta soočila pri evidentiranju zemljišč, ter značilnosti evidentiranih zemljišč. Opisani so tudi uporabljeni viri in sredstva, rezultati in njihova socialna vrednost ter napotki za nadaljnje delo. V neposrednem nadaljevanju najprej povzemamo ugotovitve za obe nemški mesti, Stuttgart in Ludwigsburg, v naslednjih razdelkih pa še za preostala mesta: Dublin v razdelku o Irski ter Edinburg in Belfast v razdelku o Združenem kraljestvu VB in SI.

Stuttgart: Trajnostno upravljanje zemljišč (angl. *Sustainable management of Building Areas*)

Kot navaja Crowe (2014), so zemljišča za gradnjo stavb v Stuttgartu redka in draga. Skoraj 50 odstotkov urbanih območij je zelenih površin. Stuttgart je tudi mesto velike ekonomske rasti, zato se zahteve po novih zemljiščih za gradnjo večajo. V mestu primanjkuje zemljišč za gradnjo stanovanj, trgovske in gospodarske cone pa se želijo širiti. Projekt Trajnostno upravljanje z zemljišči (TUZ) se je začel leta 2001 kot del Programa BW-Plus, ki ga financira dežela Baden-Württemberg. Eden izmed ciljev projekta je bil registriranje vseh zemljišč, večjih nad 2000 m² znotraj mesta, ki so že primerna za gradnjo ali pa se pričakuje, da bodo primerna v prihodnosti. Mesto Stuttgart pokriva površino okoli 207,4 km², od katere je bilo kar 580 hektarjev identificiranih kot zemljišč, primernih za gradnjo stavb.

¹⁰ Vir: <http://www.turas-cities.org/>.

TUZ je projekt, ki je neprestano v teku. Zanj skrbi posebej izučeno osebje oddelka (občinske uprave) za urbano planiranje in obnovo, s podporo okoli 200 zunanjih strokovnjakov, ki jim je omogočen dostop do pridobljenih podatkov in lahko nudijo povratne informacije. Evidenca se posodablja na letni ravni, na dve do tri leta pa se izda poročilo mestnemu svetu (ibid.).

Podatki, na podlagi katerih se evidentirajo nezazidana zemljišča za gradnjo stavb, se pridobivajo iz veljavnega urbanističnega plana (glede na namensko rabo), registra nepremičnin, katastra, registra kontaminiranih zemljišč in letalskih posnetkov. V oddelku (občinske uprave) za urbano planiranje in obnovo se nato vse informacije dodatno preverjajo v drugih oddelkih (oddelku za preskrbo z vodo ipd.) in na terenu. Največji izzivi pri vzpostavljanju in ohranjanju evidence so raznoliki vhodni podatki, ki niso neposredno primerljivi, koordinacija dela med oddelki in dovolj ažurno vzdrževanje evidence.

Kot navaja Crowe (ibid.), se je med izvajanjem projekta pokazalo, da se potencialna zemljišča za gradnjo stavb pojavljajo v več oblikah (ne samo kot nezazidana). Razvrstili so jih v šest kategorij:

- običajni prazni prostori med zgradbami;
- degradirana območja (območja, ki niso več v uporabi);
- slabo izrabljena območja;
- slabo izrabljena industrijska območja (npr. velike površine parkirnih površin v oklici tovarn);
- območja za preureditev ali spremembo namembnosti (npr. bivša območja vojaških barak);
- večja nepozidana območja (območja, kjer pred tem še ni bilo gradnje).

Pomembno spoznanje, do katerega so prišli pri izvajanju projekta TUZ, je ugotovitev, da je evidenca ZGS ključ do učinkovitejšega upravljanja z degradiranimi, premalo izkoriščenimi, praznimi in podobnimi zemljišči. Evidenca ZGS se namreč uporablja kot orodje za interakcijo z investitorji in drugimi zunanjimi deležniki zemljišč. Omogoča aktualni pregled za vse deležnike pri razvoju znotraj mesta, vključuje informacije v zvezi z lastništvom, s planiranim statusom in z dejanskim stanjem (na primer pri kontaminaciji), opremljena je z razvojnimi predlogi itd. Načrtovalski procesi so tako učinkovitejši, saj je identifikacija zemljišč, ki so najprimernejša za izvajanje zelenih projektov (na primer socialna stanovanjska gradnja ali okoljska sanacija), hitrejša (ibid.).

Evidenca (oziroma celoten projekt TUZ) je bila prepoznana kot pomemben instrument mesta za vzpodbujanje notranjega prostorskega razvoja, saj je nepogrešljiva podlaga za trajnostno urbano planiranje in razvoj ter pomembna za vse relevantne odločitve v zvezi z razvojem zemljišč. Projekt TUZ je dvignil splošno ozaveščenost ljudi o problematiki trajnostnega upravljanja z zemljišči. Cilj, ki so si ga zastavili v mestu Stuttgart – notranji razvoj namesto zunanjskega –, tako prodira v vse odločevalske procese v zvezi z izgradnjo in razvojem mesta (ibid.).

Kot drugo pridobljeno znanje in razmišljanje za izboljšave so izvajalci projekta izpostavili še naslednje ugotovitve (ibid.):

- sistem, osnovan samo na dokumentih, je pomanjkljiv;
- evidenca se lahko vzpostavlja le na podlagi obsežnega sodelovanja med mestnimi in akademskimi strokovnjaki;
- v praksi je pomemben odprt dialog s potencialnimi investitorji, saj ta omogoča spremljanje dejanskih tržnih potreb po zemljiščih.

Ludwigsburg: Kartiranje slabo izrabljenih zemljišč (angl. *Underused sites mapping*)

Kot navaja Crowe (2014), so v Ludwigsburgu tako kot v Stuttgartu zahteve po novih zemljiščih za gradnjo velike. Za mesto so značilni strogo zamejeni robovi, zato je bilo treba razvojne površine poiskati znotraj urbaniziranega območja. Projekt načrtnega kartiranja slabo izrabljenih zemljišč se je začel izvajati leta 2012 pod nadzorom oddelka (občinske uprave) za urbano planiranje in meritve ter oddelka (občinske uprave) za trajnostni razvoj. Na projektu so pod definicijo slabo izrabljenih zemljišč prepoznali več vrst zemljišč, med drugim tudi zemljišča, na katerih stojijo opuščene zgradbe, opuščeni objekti industrijskih območij ali pa zelene površine, ki niso opredeljene v namenski rabi prostora. Po zbranih podatkih se je izkazalo, da od 10 do 20 odstotkov lastnikov teh zemljišč ne želi niti razvijati niti prodati.

Evidentiranje zemljišč poteka na osnovi letalskih posnetkov, in sicer vsaki dve leti. Z namenom ugotovitve dejanske izvedljivosti dopustne gradnje stavb se podatki preverjajo s terenskim delom in s pomočjo strokovnjakov iz drugih oddelkov, na primer iz oddelka za preskrbo z vodo. Vsa evidentirana območja se naknadno obdelajo z orodji GIS (ibid.).

V primerjavi s Stuttgartom, kjer je izmenjava podatkov tako za posodabljanje evidence kot za ustrezen razvoj območij prosta, so v Ludwigsburgu dostop do informacij v podatkovni zbirki omejili. Razloga sta zaščita zasebnosti in skrb, da bi potencialni investitorji zemljišča zbirali zgolj v špekulativne namene. Dostop do celotne podatkovne zbirke je zato omogočen samo

omejenemu številu oseb v mestnem svetu. Župan odloča o razvoju projekta in o tem, katere informacije se lahko posredujejo javnosti. Evidentiranje slabo izrabljenih zemljišč nadzira oddelek za urbano planiranje in meritve, ki predloge posreduje politiki, ta pa nato poda dejanske odločitve. Evidenca se v glavnem uporablja za reševanje stanovanjske problematike (ibid.).

Med izvajanjem projekta se je izkazalo, da (ibid.):

- lahko z evidenco sledijo trajnostnemu načelu, saj se z evidentiranjem uspešno omejuje gradnja zunaj mestnih meja, kar posledično pomeni večjo gostoto ljudi, boljšo izrabo javnih institucij, večjo dostopnost do delovnih mest in dobrin;
- lahko na podlagi evidence hitreje zagotavljajo površine za stanovanja;
- mešanje različnih (kompatibilnih) namenskih rab prinaša večjo pomešanost socialnih in ekonomskih območij, kar onemogoča nastanek getov;
- bi bila evidenca še uporabnejša, če bi bila opremljena z dodatnimi informacijami (kot so na primer obremenjenost s hrupom, stopnja kontaminacije opuščenih zemljišč in druge specifične informacije o posameznem zemljišču).

Za izognitev špekuliranju z zemljišči je bila leta 2014 sprejeta odločitev, da morajo biti vsa evidentirana zemljišča po ustrezni ceni najprej prodana mestu, šele nato je na njih možna gradnja (ibid.).

Berlin: Kataster nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb

Leta 2000 so v deželi Berlin začeli vzpostavljati katastra (Šubic Kovač, 2004) nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb, in sicer predvsem z namenom aktivacije evidentiranih zemljišč. Pilotski projekt je zajemal 200 zemljišč in je bil izveden na območju Friedrichshain-Kreuzberg v Berlinu. Med izvajanjem projekta so ugotavljali prednosti in slabosti pridobivanja podatkov iz različnih virov, različne pristojnosti glede podatkov, možnost združevanja nove zbirke podatkov z obstoječimi oziroma njihove nadgradnje.

Kataster je dostopen po intranetu, kar upravi omogoča pridobitev ustreznih podatkov o nezazidanih zemljiščih za gradnjo stavb, pri čemer so zaradi pravnega varstva podatkov nekateri podatki na razpolago v omejenem obsegu (ugovor na objavo določenih podatkov lahko podajo tudi lastniki zemljišč) in interneta, kjer lahko vsakdo (lastnik, potencialni lastnik, potencialni investitor itd.) pridobi informacijo tudi o možnosti graditve na evidentiranih zemljiščih. Ocenjujejo, da javna dostopnost podatkov o nezazidanih ZGS omogoča večjo preglednost trga zemljišč ter mobilizacijo in upravljanje z zemljišči na občinski ravni. Evidentirana zemljišča so poleg podatka o površini opremljena tudi s podatki o morebitnih plombah ter informacijah o lokacijskem potencialu zemljišča, zato se vzpostavljeni berlinski kataster izkazuje tudi kot uspešen instrument pospeševanja gospodarstva in usmerjanja investicij na lokacije, ki so zanimive za izvajanje urbanistične politike (ibid.).

Druga pomembna spoznanja, ki so se pokazala med izvajanjem projekta, so (ibid.):

- kataster posreduje izhodiščne podatke za oceno dodatnih potreb po zemljiščih v procesu prostorskega načrtovanja,
- nudi podporo stanovanjski in gospodarski politiki,
- je ustrezna podlaga za načrtovanje infrastrukture,
- planiranje zemljišč za izravnavo zunaj območij urbanih aglomeracij itd.

3.4 Irska

Republika Irska je ena od najmanjših (70.282 m²) in najmanj poseljenih članic EU. V relativno kratkem obdobju se je njena populacija znatno zvišala: od leta 1961 do 1996 z 2,80 na 3,62 milijona prebivalcev in še za več kot milijon v nadaljnjih 20 letih; 4,83 milijona je podatek za leto 2015 (Ireland population ..., 2015).

V primerjavi z večino evropskih držav, ki se soočajo s problematiko staranja prebivalstva, je na Irskem okoli 43 odstotkov populacije mlajše od 25 let. Irska se zato sooča z drugačnimi problemi kot preostala Evropa, na primer z večjim številom iskalcev prve zaposlitve in višanjem števila gospodinjstev, kar vpliva tudi na oblikovanje stanovanjske politike.

Po letu 1950 se je Irska iz notranje usmerjenega gospodarstva obrnila k bolj odprti trgovinski zvezi, kar je vplivalo na upad kmetijske panoge, zaposlitvena raven v industriji in storitvah pa se je povečala. Te spremembe so vplivale tudi na prostor. Med letoma 1961 in 1996 se je delež mestnih prebivalcev zvišal za 12 odstotkov. Zaradi upada prebivalstva na ruralnem območju in povišanja števila prebivalstva na urbanem območju se je posledično močno povečal delež urbanih površin, predvsem v petih največjih mestih, najbolj pa v prestolnici Dublinu. Hitra rast urbanih površin je zahtevala hitro ukrepanje in medresorsko usklajevanje na področjih načrtovanja družbene infrastrukture, javnega transporta, gradnje stanovanj, reševanja izgub kmetijskih površin in drugih oblik naravnega prostora.

Irski upravni sistem je centralno usmerjen in sestavljen iz treh ravni. Na ravni centralne vlade je ustanovljenih 15 ministrstev, pri čemer jih več pokriva prostorske in okoljske teme (angl. *Environment, Community and Local Government, Arts, Heritage and Gaeltacht, Transport, Tourism and Sport, Agriculture, Food & Marine Defence, Communications, Energy and Natural Resources*), in več kot sto sektorjev, ki pokrivajo posamezne panoge, ki so drugje praviloma v pristojnosti lokalnih oblasti. Na regionalni ravni je bilo leta 1994 ustanovljenih osem regionalnih oblasti. Pristojnosti teh so omejene in se ukvarjajo le z razvojem na regionalni ravni. Na lokalni ravni pa 114 lokalnih oblasti različnih velikosti in pooblastil sistemsko deluje kot enoten organ lokalne samouprave. Avtonomija lokalnih oblasti je bila do leta 1990 relativno majhna, v zadnjem času pa prihaja do sprememb v smeri večjega prenosa upravljanja in odgovornosti na lokalno raven (Bannon in Russel, 2001).

3.4.1 Irski planski sistem

Irski planski sistem (The Irish ..., 2015; Oxley et al., 2009) je bil prvič predstavljen z uveljavitvijo Zakona o lokalni upravi (angl. *Local Government Act, 1963*). Zakon je določal načrtovanje na ravni države in lokalnih skupnosti (angl. *planning authorities*) in je bil osnovan na takratnem angleškem planskem sistemu. Velik del zakonodaje in predpisov je bil nato z Zakonom o načrtovanju in razvoju iz leta 2000 (angl. *Planning and Development Act of 2000*) posodobljen, in sicer kot odziv na hitro gospodarsko rast, na vse večje zavedanje o pomenu varovanja okolja in željo po vpeljavi neodvisnega organa za reševanje pritožb. Zakon je vpeljal podlago za hierarhični sistem načrtovanja, v katerem morajo biti vsi podrejeni akti v skladu z državno prostorsko strategijo (angl. *National Spatial Strategy for Ireland, 2002–2020*) (v nadaljevanju NSS). Uzakonil je tudi strateško načrtovanje in regionalno raven načrtovanja s pripadajočimi smernicami ter ključni poudarek namenil trajnostnemu prostorskemu načrtovanju.

Na nacionalni ravni delujeta Oddelek za okolje, dediščino in lokalno samoupravo (angl. *Department for the Environment, Heritage and Local Government*), ki je odgovoren za pripravo zakonodaje in podajanje smernic ter Agencija za zaščito okolja (angl. *Environmental Protection Agency*), ustanovljena leta 1993, ki podaja usmeritve v zvezi z omejitvami pri določanju namenske rabe prostora (ibid.).

Edinstvena lastnost sistema (znotraj Evrope) je neodvisni sistem pritožb na načrtovalske odločitve, ki ga upravlja Svet za pritožbe na prostorske odločitve (angl. *Planning Appeals Board*). Komisija za pritožbe določi arbitražni svet, na katerem se vsaka planerska odločitev na podlagi pobude katerekoli zainteresirane stranke dodatno pregleda (ibid.).

Vsa regionalna vodila načrtovanja (angl. *Regional Planning Guidelines*) morajo slediti določbam NSS, vsak razvojni načrt na lokalni ravni pa mora upoštevati vodila, ki zadevajo dano območje. Regionalna vodila pripravlja osem regionalnih uprav, razvojne načrte in lokalne načrte pa 88 lokalnih uprav. V razvojnem načrtu (angl. *Development Plan*) so opredeljeni sistem nadzora in razvoj posameznega območja ter namenska raba. Pri sprejemanju načrtov je vključena tudi javnost. Načrti se posodablajo vsakih šest let (ibid.).

Funkcije lokalne uprave se delijo na pridržane (določanje politike) in izvršne (upravljaljske funkcije). Pridržane so v domeni izvoljenih predstavnikov, izvršne pa v domeni mestnega ali občinskega upravljavca (angl. *City Manager, County Manager*). Sprejetje razvojnega načrta je pridržana funkcija, odločitve o posameznih uporabah načrta pa so izvršna funkcija (ibid.).

Izdelava lokalnih območnih načrtov (angl. *Local Area Plans*) je obvezna od leta 2000, ti pa morajo slediti razvojnim načrtom. Vse razvojne pobude zahtevajo prostorsko dovoljenje, s čimer je zagotovljena usklajenost namer z razvojnim načrtom. Nadzorstveno funkcijo v tem primeru opravlja lokalna uprava, ki je hkrati zadolžena tudi za nadzor ustrezne usklajenosti uresničenih pobud v praksi. To pomeni, da nadzirajo gradnjo in skrbijo, da je ta skladna z izdanimi dovoljenji. Proti subjektom, ki dovoljenja kršijo, je lokalna uprava dolžna ukrepati. Lokalna uprava lahko nastopa tudi v vlogi aktivnega in podjetnega pobudnika za razvoj (ibid.).

Irski sistem tvorita še dva omembe vredna elementa, in sicer možnost določitve strateških razvojnih con (angl. *Strategic Development Zones – SDZ*) in Zakon o uradu za razvoj območja Dublin Docklands iz leta 1997 (angl. *Dublin Docklands Development Authority Act*). Načrtovanje znotraj SDZ je dokaj preprosto, potem ko je določen in formalno sprejet krovni načrt. Najbolj znano območje SDZ je t. i. Adamstown SDZ; gre za novo stanovanjsko naselje blizu Dublina mešanih gostot in lastništev. Grajeno je bilo fazno, in sicer časovno usklajeno z ureditvijo železniške postaje, šole in druge pripadajoče infrastrukture. Z Zakonom o uradu za razvoj območja Dublin Docklands je bila omogočena poenostavitev (pospešitev) prostorskih postopkov za (večinoma) komercialne, pa tudi stanovanjske ali druge gradnje v posameznih predelih območja Dublin Docklands (ibid.).

3.4.2 Obravnava nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb na primeru mesta Dublin

Crowe (2014) navaja, da je bil projekt Kartiranje nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb (angl. *Vacant Lands Mapping*) sprožen zaradi spoznanja, da razvojnih ciljev glede kompaktnosti, kakovosti bivalnega okolja, ekologije, povezanosti, praktičnosti in socialne vključenosti, ki si jih je zastavilo mesto Dublin (Dublin City Development Plan), ne bo mogoče doseči brez poznavanja podatkov o nezazidanih ZGS. Pred tem projektom so že bila evidentirana degradirana urbana območja (angl. *brownfield*), evidentiranje v okviru projekta pa je zajelo še večja združena neizrabljena (angl. *underutilized*), nepozidana (angl. *vacant*), slabo zasedena (angl. *underoccupied*), zanemarjena (angl. *neglected*) ali razpadajoča (angl. *dilapidated*) območja in stavbe. Namen določitve ZGS je bil vpeljava dajatve, davka na nezazidana območja ZGS. Študija je za zdaj zajela le omejeno območje mestnega centra, ukvarja pa se tudi z ugotavljanjem uporabnosti orodij GIS v povezane namene.

Glavna izziva, s katerima so se izvajalci na začetku projekta soočili, sta bila manjkajoča ali nejasna definicija ZGS ter vprašanje, kako doseči učinkovitejše zbiranje, vzdrževanje in

preverjanje informacij o ZGS. Ugotovili so, da mora že definicija upoštevati cilj določitve ZGS, tj. uvedbo dajatve.¹¹ V splošnem so ZGS opredelili kot zemljišča, namenjena gradnji, na katerih ni stavb ali pa ni stavb s kakršnokoli vrednostjo. Mestna uprava je nato na podlagi splošne definicije določila tri kategorije ZGS:

- povsem nepozidana zemljišča,
- delno nepozidana zemljišča z delom opuščenih stavb,
- zemljišča, ki jih zasedajo razpadajoče stavbe, ki niso primerne za uporabo.

Še vedno pa se kot problematično izkazuje redno vzdrževanje evidence, saj ažurnost zahteva neprestano posodabljanje, povezano z visokimi stroški.

Pomembna spoznanja, do katerih so pri izvajanju projekta prišli, so naslednja:

- z izvajanjem projekta se je povečala ozaveščenost ljudi o razširjenosti ZGS v središčih mest;
- povečalo se je zanimanje za ureditve ZGS na vseh treh planskih ravneh (lokalni, regionalni in državni);
- informacije o ZGS so uporabne za boljše prostorsko načrtovanje in upravljanje dajatev na ZGS;
- dajatev na ZGS prispeva k učinkovitejši rabi zemljišč.

3.5 Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske

Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske obsega Anglijo, Škotsko, Wales in Severno Irsko; prve tri so združene v Veliko Britanijo. Razdelitev, ki se uporablja za administrativne in politične namene ter lokalno samoupravo, je še podrobneje razdelana. Za vsako izmed štirih dežel je značilna posebna ureditev, ki pogosto izhaja iz tradicionalnih grofij.

Anglija je razdeljena na devet regij. Ena izmed njih je urbano območje Velikega Londona (angl. *Greater London*) in je razdeljena na 33 enot: 32 londonskih grofij (angl. *boroughs*) in City of London, ki je posebna politična enota (lat. *sui generis*). Preostalih osem regij je razdeljenih na metropolitanske grofije (6), nemetropolitanske grofije (27) in enotne oblasti (56). Druga raven razdelitve (angl. *metropolitan and non-metropolitan boroughs, unitary authorities*) obsega metro (36) in nemetropolitanska (201) območja (angl. *districts*). Tretja

¹¹ Gre za enak namen evidentiranja nezazidanih ZGS, kot se je izvajal v Sloveniji. Ocenjujemo pa, da so pridobljeni podatki preskopi, da bi jih v nalogi lahko neposredno vezali na obravnavano metodo.

raven razdelitve so civilne župnije (angl. *civil parishes*). Enotne oblasti so razdeljene neposredno na civilne župnije, ki so najmanjša možna enota lokalne samouprave, brez vmesne delitve na metro in nemetropolitanska območja. Škotska je razdeljena na 32 enotnih oblasti (angl. *unitary authorities*), ki jih sestavljajo civilne župnije. Wales je sestavljen iz 22 enotnih oblasti: desetih posebnih grofij (angl. *county boroughs*), devetih grofij (angl. *counties*) in treh mest (angl. *cities*). Severna Irska je sestavljena iz 26 enotnih oblasti: devetih območij, trinajstih grofij (angl. *boroughs*) in štirih mest (angl. *cities*) (Administrativna območja ..., 2015).

3.5.1 Planski sistem Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske

V tem razdelku je predstavljen prostorski sistem vseh štirih dežel Združenega kraljestva (Anglije, Škotske, Severne Irske in Walesa). Za vse dežele (Cave et al., 2013) je značilen prostorski sistem (angl. *plan-led sistem*), v katerem mora biti planska politika na vseh ravneh izražena v obliki formalnega prostorskega načrta. Ta opisuje, kakšen naj bo razvoj, kako naj bodo površine zaščitene ter kje je možno sklepanje kompromisov oziroma iskanje ravnovesja med razvojem in zaščito okolja v interesu družbe. V vsaki od dežel so opredeljene okvirne risbe namenske rabe prostora (angl. *use classes*), znotraj katerih je dopustna tudi določena sprememba namembnosti. V vseh deželah je bil uveden tudi sistem pritožb, na podlagi katerega je mogoče sprožiti preveritev posamezne odločitve v zvezi z načrtovanimi posegi.

Osnovna struktura sistemov štirih dežel je podobna, razlike so v podrobnostih in v tem, kako sistem deluje v praksi. Najnovejše spremembe, ki jih je uvedla skupna vlada (angl. *UK Coalition Government*), so v zadnjih letih prinesle večje razlike med sistemom v Angliji v primerjavi s preostalimi tremi deželami (ibid.).

Anglija

Glavni veljavni zakoni na področju prostorskega načrtovanja so v Angliji trenutno naslednji: Zakon o prostorskem načrtovanju v mestih in na podeželju 1990 (angl. *Town and Country Planning Act 1990*), ki konsolidira predhodno mestno in podeželsko zakonodajo ter določa, kako je razvoj reguliran; Zakon o prostorskem načrtovanju in obveznih nakupih 2004 (angl. *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*), ki uvaja spremembe v nadzoru razvoja in uporabi zakonov o prostorskem načrtovanju; Zakon o prostorskem načrtovanju 2008 (angl. *Planning Act 2008*), ki določa okvir načrtovalskega procesa za državno pomembne infrastrukturne projekte ter dajatve za družbeno infrastrukturo; Zakon o lokalizmu 2011 (angl.

Localism Act 2011), ki določa regulatorni okvir načrtovalskih pristojnosti lokalnih skupnosti ter dolžnost sodelovanja s sosednjimi lokalnimi skupnostmi (Cave et al., 2013).

Državni prostorski politični okvir (angl. *National Planning Policy Framework – NPPF*), objavljen marca 2012, določa prostorsko politiko državne vlade Združenega kraljestva za Anglijo in zamenjuje večino prejšnjih prostorskih aktov. Upoštevati ga je treba pri pripravi lokalnih načrtov in prostorskih odločitev.

Koalicijska pogodba iz maja 2010 določa, da naj bi vlada Združenega kraljestva opustila regionalne prostorske strategije in vrnila odločanje glede stanovanjske politike ter prostorskega načrtovanja na raven lokalnih svetov. Da pa bi se čezmejno usklajevanje nadaljevalo, je državna vlada predstavila dolžnost sodelovanja (angl. *duty to cooperate*), obvezno za posege čez administrativne meje, še posebej, če so opredeljene v strateškem dokumentu Državni prostorski politični okvir. Omenjeno dolžnost mora odsevati vsak lokalni načrt.

NPPF med drugim določa, da morajo biti lokalni načrti ambiciozni, vendar realistični in opremljeni s časovnicami, okvirno za petnajst let vnaprej. Lokalni načrti morajo temeljiti na ustreznih, veljavnih ter relevantnih podatkih o ekonomskih, socialnih in okoljskih značilnostih območja. Lokalni načrt pregleda neodvisni nadzornik, ki mora ugotoviti, ali načrt uveljavlja dolžnost sodelovanja in druge zakonske zahteve (ibid.).

Severna Irska

Institucionalna ureditev na Severnem Irskem se razlikuje od preostalih treh dežel. Ministri imajo znotraj svojih resorjev in področnih odgovornosti polno izvršno moč, doseči pa morajo splošno strinjanje administrativne veje severnoirskega državnega zbora (angl. *Northern Ireland Executive*). V okviru Zakona o prostorskem načrtovanju (Severna Irska) 2011 (angl. *Planning Act (Northern Ireland) 2011*) je bila v letu 2015 večina prostorskih načrtovalskih funkcij prenesena s centralne vlade na lokalne organe. Do takrat je bil glavni regulatorni dokument Odredba o prostorskem načrtovanju (Severna Irska) 1991 (angl. *Planning (Northern Ireland) Order 1991*). Splošna odgovornost za določanje in koordiniranje politike za konsistenten razvoj zemljišč ter za načrtovanje prostorskega razvoja je odgovornost oddelka za okolje (angl. *Department of the Environment*) (Cave et al., 2013).

Regionalna razvojna strategija (angl. *Regional Development Strategy – RDS*), ki jo pripravlja oddelek za regionalni razvoj (angl. *Department of Regional Development – DRD*), podaja strateško in dolgoročno perspektivo razvoja Severne Irske vse do leta 2035.

Pod regionalno ravno se za območno načrtovanje izdelujejo razvojni načrti (angl. *Development plans*). Ti določajo okvirno politiko in predloge izrabe zemljišč, ki morajo biti upoštevani pri vodenju razvojnih pobud na lokalni ravni.

Oblike razvojnega načrta so lahko tri, in sicer glede na obseg oziroma namen: območni načrt (pokriva večje območje, na primer občino ali več občin), lokalni načrt (pokriva manjše območje, na primer center mesta) ali predmetni načrt (pokriva določeno problematiko, ne geografskega območja, na primer večstanovanjske hiše). Poglavitni praktični problem se kaže predvsem v tem, da je še vedno veliko območij brez sprejetega razvojnega načrta (ibid.).

Škotska

Škotski prostorski načrtovalski sistem določata dva zakona. Zakon o prostorskem načrtovanju v mestih in na podeželju (Škotska) 1997 (angl. *Town and Country Planning (Scotland) Act 1997*) je osnova za načrtovalski sistem in določa vloge škotskih ministrov ter lokalnih skupnosti v zvezi z razvojnimi načrti, upravljanjem razvoja ter uveljavitvijo politik. Pomembno ga je dopolnil tudi Zakon o prostorskem načrtovanju itd. (Škotska) 2006 (angl. *Planning etc. (Scotland) Act 2006*) (Cave et al., 2013).

Škotska vlada določa namen škotskega prostorskega načrtovanja in pripadajočih posebnih politik izrabe površin v aktu Škotska prostorska politika (angl. *Scottish Planning Policy*). Prostorski vidiki škotskih vladnih politik so posebej določeni z dokumentom Deželni prostorski okvir Škotske 2 (angl. *National Planning Framework for Scotland 2*).

Strateški razvojni načrti (angl. *Strategic Development Plans – SDP*) določajo vizijo dolgoročnega razvoja glavnih štirih škotskih mestnih območij (Aberdeen, Dundee, Edinburg in Glasgow). Osredinjajo se na zadeve, kot so stanovanjska politika, razvoj večjih podjetij in trgovskih območij, zagotavljanje infrastrukture ter zeleni pasovi oziroma mreže. Strateški razvojni prostorski organi (angl. *Strategic Development Planning Authorities – SDPA*) so zavezani objavi in posodabljanju SDP-ja vsaj enkrat na pet let. Objaviti morajo tudi shemo priprave, osveževanja in vključevanja javnosti v proces. Shema mora jasno določati, na kakšen način se lahko lokalno prebivalstvo ter drugi deležniki vključijo v proces priprave

načrta. Vsak načrt mora biti opremljen z izvedbenim programom, ki ga je treba osvežiti vsaj enkrat na dve leti.

Lokalni razvojni načrti (angl. *Local Development Plans*) pokrivajo celotno Škotsko in se posodablja na vsakih pet let. Pred izdelavo načrta je treba pripraviti poročila o poglavitnih problemih, predstaviti splošne predloge v zvezi z razvojem območja in posebne predloge o lokacijah dopustne gradnje. Če se predlogi razlikujejo od prostorske strategije lokalnega razvojnega načrta, mora biti to v poročilu posebej navedeno. Poročilo je nato za določen čas predano javnemu posvetu. Vsak lokalni razvojni načrt mora biti pospremljen še z akcijskim programom, ki mora biti osvežen vsaj enkrat na dve leti (ibid.).

Wales

Večina mestnega in podeželskega planskega sistema je prenesena na lokalno raven. Osnovni zakonodajni okvir je podoben kot v Angliji, so pa nekatere razlike tako na primarni ravni kot tudi na ravni podzakonskih aktov. Sistem deluje na dveh ravneh, in sicer na nacionalni (prek valižanske vlade in inšpektorata za načrtovanje) ter lokalni (prek lokalnih načrtovalskih organov) (Cave et al., 2013).

Osnovni zakonodajni okvir je določen z Zakonom o prostorskem načrtovanju v mestih in na podeželju 1990 (angl. *Town and Country Planning Act 1990*), z Zakonom o prostorskem načrtovanju in obveznih nakupih 2004 (angl. *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*) in z Zakonom o prostorskem načrtovanju 2008 (angl. *Planning Act 2008*).

Večina izvršnih funkcij in sekundarnih zakonodajnih pristojnosti iz navedenih zakonov je bila prenesena na valižanski državni zbor z Odredbo o valižanskem državnem zboru (prenos pristojnosti) 1999 (angl. *National Assembly for Wales (Transfer of Functions) Order 1999*). Poleg tega so bile te pristojnosti prenesene na valižanske ministre z Zakonom o valižanski vladi 2006 (angl. *Government of Wales Act 2006*). Po uspelem referendumu marca 2011 in prehodu na četrti del Zakona o valižanski vladi 2006 je državni zbor zdaj pristojen za sprejemanje splošne zakonodaje glede načrtovanja v mestih in na podeželju.

V Walesu za zdaj še ni zakonsko opredeljenih regionalnih prostorskih načrtov. Prostorski načrt za Wales (angl. *Wales Spatial Plan*) določa razvojne smernice za celoten Wales. Prvi prostorski načrt je bil objavljen leta 2004.

Z Zakonom o prostorskem načrtovanju in obveznih nakupih 2004 je bila uvedena zakonska zahteva o obvezni izdelavi lokalnega razvojnega načrta za vseh 25 lokalnih prostorskih upravnih organov. Lokalni prostorski načrt se izdeluje za obdobje 10–15 let. Usklajen mora biti z valižansko deželno prostorsko politiko ter z waleškim *prostorskim načrtom* (angl. *Wales Spatial Plan*) (ibid.).

3.5.2 Obravnava nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb

Edinburg (Škotska): Raziskava praznih in zapuščenih zemljišč (angl. *Vacant and Derelict Land Survey*)

Raziskava se izvaja vsako leto, od leta 1993 dalje. Kot navaja Crowe (2014), je bila sprožena zaradi obširnih nepozidanih (zazidljivih) območij na zahodnem Škotskem v 80. letih prejšnjega stoletja. V raziskavi so za obravnavana zemljišča uporabili naslednje definicije:

- prazna zemljišča so zemljišča, ki niso izrabljena v predvideni namen in so primerna za gradnjo. Zemljišče je moralo biti že kdaj prej pozidano ali pa so bila na njem izvedena vsaj pripravljalna dela za gradnjo.
- zapuščena zemljišča so zemljišča, ki so bila s predhodno gradnjo tako poškodovana, da na njih, brez predhodne sanacije, ni mogoče graditi.
- zemljišča, ki niso izrabljena v predvideni ali dopustni namen, pri čemer je mejna površina zemljišča 0,1 hektarja.

Pri praktičnem izvajanju projekta se je izkazalo, da je na podlagi navedenih definicij težko zanesljivo razlikovati prazno zemljišče od zapuščenega. Vprašljivo je tudi dejstvo, da zemljišča v mestu, kjer se ni še nikoli gradilo, so pa primerna za gradnjo, v raziskavi niso upoštevana.

Kljub temu kaže, da je evidenca obravnavanih zemljišč ključno in objektivno orodje za oblikovanje strateških načrtov za razvoj mesta. Podatki se pretežno uporabljajo za statistično analizo izrabe zemljišč, predvsem v zvezi s stanovanjsko problematiko. Vsebinsko vplivajo tako na lokalni prostorski plan, ki se izdeluje za deset let vnaprej, kot tudi na regionalni prostorski plan, ki sega dvajset let v prihodnost.

Pomembna ugotovitev iz procesa načrtovanja je, da evidentirani podatki omogočajo lažje in objektivnejše odločanje o posameznih vprašanjih. Pred tem so bile odločitve večkrat sprejemane le na podlagi ocen ali ugibanja.

Belfast (Severna Irska): Karta manjkajočega mesta (angl. *Missing City Map*)

Forum for Alternative Belfast (FAB) je podjetje, ki si prizadeva za bolj izenačeno in povezano gradnjo v Belfastu. S t. i. Karto manjkajočega mesta je želelo izmeriti površine (zgolj) praznih zemljišč v oddaljenosti do dvajset minut hoje od centra Belfasta (to je približno območje starega mesta). Informacije so zbirali med terenskim delom (Crowe, 2014).

Tudi v tem primeru so se najprej soočili s potrebo po jasni definiciji ZGS, učinkovitejšem načinu zbiranja in preverjanja podatkov, boljšem vzdrževanju evidence o praznih zemljiščih, z nekompatibilnostjo vhodnih podatkov ter z izzivom, kako čim bolje omogočiti vsestransko uporabo evidence različnim potencialnim uporabnikom. Evidenca ni opremljena s podatki o lastništvu in v njej ni zagotovljeno formalno vzdrževanje. Kot navaja Crowe (2014), se v praksi izkazuje, da bi bila za uspešno nadaljnje delo smiselna vzpostavitev obeh orodij. Problematična je tudi nezdržljivost vključenih informacijskih sistemov in podatkov v različnih formatih.

Pomembna spoznanja, izhajajoča iz projekta, so naslednja (ibid.):

- pridobljeni podatki zelo vplivajo na oblikovanje urbanističnega prostorskega načrta Belfasta;
- evidenca je dober pokazatelj problematike in napak prejšnjega planiranja;
- raziskovalni model bi bilo treba razširiti na večje območje; na ta način bi lahko na novo vzpostavili vizijo mesta kot celote (namesto zdajšnjega sistema, ki se izolirano osredinja samo na posamezna področja).

3.6 Združene države Amerike

ZDA so zvezna republika, znotraj katere notranjo suverenost prakticira 50 zveznih držav (angl. *state*), ki se nadalje delijo na okrožja (angl. *county*). Poseben status ima zvezno ozemlje District of Columbia, ki vključuje glavno mesto Washington, D.C. Delno avtonomen je še status indijanskih rezervatov ter čezmorskih odvisnih političnih entitet, razdeljenih na priključena (angl. *incorporated territory*) in nepriključena ozemlja (angl. *unincorporated territory*), slednja so v različnih primerih imenovana tudi *possession*, *overseas territory* ali

commonwealth. Z okoli 83 odstotki prebivalstva na 361 metropolitanskih območjih¹² so ZDA visokourbanizirana država (Upravna delitev ...).

3.6.1 Ameriški planski sistem

V ZDA (Kayden, 2001) se prostorsko planiranje izvaja na treh ravneh – lokalni, državni in zvezni. Najmanjši je pomen zvezne ravni, kjer prostorsko načrtovanje *de iure* in *de facto* niti ne obstaja, torej tudi ni enotnega načrta urejanja prostora na nacionalni ravni. Vloga zvezne vlade pri prostorskem planiranju je omejena, njen vpliv pa se kaže z zakoni in drugimi predpisi v zvezi z upravljanjem z zemljišči v zvezni lasti, s prometno politiko, z okoljsko zakonodajo, kot sta na primer Zakon o čistem zraku (angl. *Clean Air Act, 1970*) in Zakon o čisti vodi (angl. *Clean Water Act, 1972*) itd.

Zgodovinsko so se zakonodajne in administrativne odločitve v največji meri sprejemale na državni in lokalni ravni, čeprav lokalna raven oblasti v ZDA niti ni ustavno prepoznana. V praksi pa se je izkazalo, da je pri prostorskem planiranju vloga lokalnih oblasti (desettisoči mest, krajev in razdrobljenih vasi) največja (ibid.).

Najobsežnejši prostorski načrt je prostorski načrt občine, poimenovan kot celovit, splošni ali krovni načrt (angl. *comprehensive, general, master plan*). Vsebuje besedilni in kartografski del. Zajema lahko območje celotne občine, posameznih sosesk ali specifičnih območij (angl. *subdivision*). Lokalne oblasti sprejemajo tudi pravilnike za določanje namenske rabe, coniranja in regulacije zemljišč (ibid.).

Načrtov, ki bi pokrivali več občin skupaj oziroma bi bili izdelani za celotno državo, praktično ni. Kot navaja Kayden (2001), so razlogi za opisano stanje različni: velikost ZDA in s tem povezana topografska, ekonomska, socialna in kulturna raznolikost, odsotnost splošnih zveznih »groženj« (kot so veliko pomanjkanje pomembnih naravnih virov, vojaške grožnje sosednjih držav, težak ekonomski položaj ipd.), visok pomen zasebne lastnine (več kot 60 odstotkov zemljišč v ZDA je v zasebni lasti) ter močan občutek pripadnosti posameznikov skupnosti. Lastniki zemljišč torej odločanje o svoji zemlji raje zaupajo lokalnim oblastnikom, ki jih sami običajno osebno poznajo; lokalni oblastniki pa poznajo svoj lokalni prostor, v nasprotju z oddaljenimi zveznimi uradniki, ki bi bili manj odzivni, bi manj poznali lokalne razmere in bi bili lahko tudi dovzetnejši za druge vplive.

¹² Metropolitansko območje je območje, ki je sestavljeno iz močno urbaniziranega območja in manj poseljenih okoliških območij (https://sl.wikipedia.org/wiki/Metropolitansko_obmo%C4%8Dje).

Kot navaja avtor (ibid.), Američani cenijo svoj sistem, temelječ na lokalnem načrtovanju. Kljub temu se zavedanje o pomenu načrtovanja na višji ravni v zadnjem času močno krepi. Nekatere države zato pripravljajo vse več regionalnih in državnih regulatornih zahtev, ki jih bo morda sčasoma mogoče primerjati z načrtovanjem na regionalni ali državni ravni v drugih državah po svetu. Prva težava, ki jo skušajo te države na tak način reševati, je prav omejitvev razpršene urbanizacije. Ne samo, da ta prinaša nepotrebno izrabo neposeljenih in kmetijskih območij, ampak povečuje tudi ceno infrastrukture in stanovanj ter povečuje uporabo osebnih vozil, kar pomeni več zastojev in onesnaženja zraka. Razpršena urbanizacija je povezana tudi s problemom socialne segregacije: Haar (1996, cit. v Kayden, 2001) navaja, da skupnosti v predmestjih izrabljajo svoj »izločen« položaj kot orodje za ustvarjanje ekskluzivnosti, kar zaostreje stisko prebivalcev notranjih predelov mest pri iskanju delovnih mest in stanovanj v predmestjih.

Države, ki skušajo na državni ravni bolje urejati prostor, so tiste, v katerih je veliko okoljsko občutljivih območij ali pa so že izkusile probleme čezmerne rasti. Države Vermont, Havaji, Oregon in Florida so predvsem želele zaščititi okoljsko občutljiva območja, medtem ko je Florida želela predvsem omejiti eksplozivno rast s pripadajočimi infrastrukturnimi vplivi. Tako sprejetih zakonov ni mogoče opisati v okviru samo enega modela, zato v kontekstu naloge smiselno navajamo le zahtevo v zvezi z omejevanjem nadaljnje urbanizacije: »Države lahko z zakoni omogočijo zamejitev mestnih urbanih območij. Znotraj teh območij se razvoj na različne načine spodbuja, zunaj njih pa zavira.« Kot navaja citirani avtor (ibid.), se tak zakon uporablja v mestu Portland (Oregon), ki se že vrsto let razvija kot mesto z zamejenim urbanim okvirom.

3.6.2 Obravnava nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb

Pagano in Bowmanova (2000) sta leta 1998 izvedla raziskavo o prostih zemljiščih in opuščeni objekti v Združenih državah Amerike. Mestne uradnike sta zaprosila za oceno, kakšna je po njihovem mnenju količina nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb in kolikšno je število zapuščenih objektov, ne ozirajoč se na njihovo namembnost in kvadraturu.

Avtorja (ibid.) opozarjata, da enoznačne definicije za prazna oz. opuščena zemljišča (angl. *vacant land*) ni, saj je s temi izrazi mogoče zaobjeti različne oblike degradiranih zemljišč (prazna, opuščena, okoljsko degradirana zemljišča, zemljišča z opuščeni, (delno) porušeni zgradbami itd.). Tovrstna zemljišča so tudi v različnih pojavnih oblikah. Od večjih praznih območij za gradnjo do ostankov posameznih parcel ob že zgrajenih objekti, ki so zaradi različnih omejitev ostale nepozidane (so premajhne, nepravilnih oblik ali z drugimi

omejitvami). Lahko gre tudi za zemljišča v začasni uporabi (za skladiščenje, pašnike, parkirišča itd.). Prav ta raznolik pojavnostni spekter zemljišč otežuje njihovo evidentiranje.

Z namenom pridobitve čim točnejših podatkov so za namene raziskave oblikovali definicijo, po kateri so z izrazom *vacant* opredelili zazidljiva zemljišča, ki so neizkoriščena, opuščena ali prazna, ter zemljišča z opuščeni, delno porušeni ali s porušeni stavbami.¹³ Izkazalo se je, da so anketiranci kljub definiciji pod istim pojmom zajemali različna zemljišča, in sicer glede na specifične okoliščine in lokalno zakonodajo. V raziskavi je omenjen primer, ko so anketiranci v vsoto neizkoriščenih zemljišč šteli tudi premalo izkoriščena zemljišča, odvisno od dopustnih oz. še možnih posegov, ki jih določa zakonodaja (ibid.).

Zaključki raziskave (ibid.) kažejo, da je neizkoriščenih, praznih ali opuščenih zazidljivih zemljišč v mestih v povprečju kar petnajst odstotkov. Za primerjavo raziskava navaja tudi rezultate dveh predhodnih raziskav, in sicer oceno Neidercorn in Hearleja iz leta 1963, da je teh zemljišč okoli 20,7 odstotka, ter Manvela, ki za leto 1968 navaja podatek 12,5 odstotka.

Pagano in Bowmanova (ibid.) na podlagi rezultatov ugotavljata, da se odstotek zemljišč sicer razlikuje glede na lokacijo mest, rast ali upad prebivalstva, ni pa odvisen od števila prebivalcev. Prav tako se v povprečju odstotek nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb skozi desetletja ni bistveno spremenil (raziskave 1963., 1968. in 1998. leta).

Mesta z najvišjim deležem nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb (19,3 odstotka) so pretežno na južnem do jugozahodnem delu ZDA, medtem ko so mesta z najnižjim deležem (9,6 odstotka) locirana pretežno na severovzhodnem delu ZDA. Podrobna obdelava podatkov je pokazala, da je v mestih z najvišjim deležem nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb število prebivalcev v petnajstih letih (1980–1995) naraslo kar za 50 odstotkov, da je šestnajst mest z najvišjim deležem teh zemljišč v istem obdobju povečalo svoje območje za 25 odstotkov, mesta z najnižjim deležem pa le za dva odstotka (ibid.).

Iz podatkov izhaja ugotovitev, da se delež nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb veča skladno z večanjem celotnega deleža zemljišč za gradnjo stavb. S tem ko se veča delež zazidljivih zemljišč, se veča tudi delež takih, ki so predvidoma zazidljiva, a ostajajo neizkoriščena, opuščena ali prazna.

¹³ Raziskava obravnava podatke tudi o zapuščenih, delno porušeni in porušeni zgradbah. Teh podatkov v nalogi ne navajamo, saj avtorji raziskave ugotavljajo, da podatka o zemljiščih in stavbah nista v neposredni korelaciji.

V vprašalniku so anketirance prosili, naj opišejo lastnosti evidentiranih zemljišč. 56 odstotkov anketirancev je odgovorilo, da so bile parcele premajhne za dopustno gradnjo. 45 odstotkov jih je odgovorilo, da so bile parcele preveč nepravilnih oblik, da bi bilo na njih mogoče graditi. 44 odstotkov jih je odgovorilo, da je bila lokacija posameznih parcel neustrezna. Ti trije razlogi, tako posamezno kot skupaj, so bili glavni razlogi za nepozidanost zazidljivih zemljišč. 26 odstotkov mest je menilo, da je tako stanje začasno in da bi ga bilo mogoče spremeniti (ibid.).

V 28 odstotkih mest je šlo za druge razloge: večja nepozidana območja, ki so jih lastniki zadrževali oziroma kopičili (angl. *land hoarding*) v špekulativne namene, preveč degradirana zapuščena območja in zemljišča pomanjkljive komunalne opremljenosti (ibid.).

V raziskavi so ugotovili še naslednje (ibid.):

- Nobeno od mest še ni izdelalo evidence nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb (ZGS). Številna mesta so brez ustrezne metodologije za zbiranje podatkov o teh zemljiščih. Le 56 odstotkov mest je podatke zbiralo v računalniških sistemih, 44 odstotkov od 99 mest je navedlo, da evidence ni bilo mogoče izdelati zgolj z uporabo geografskega informacijskega sistema (GIS), prav tako pa ni jasno, ali so proces izvedli na podlagi točnih in ažurnih prostorskih podatkov. Informacije o obravnavnih zemljiščih so pridobivali na različne načine, kot problem pa so prepoznali razpršenost informacij med različnimi organizacijami oziroma viri. Pokazalo se je, da so bile informacije med zasebnimi in javnimi organizacijami različne ali pa so se podvajale.
- Za mesta je pomembno, da vzpostavijo evidenco nezazidanih ZGS na podlagi točnih in ažurnih podatkov ter da jo je mogoče tudi redno sistemsko vzdrževati. Brez tega evidenca ni uporabna.
- Da bi se lahko oblikovala optimalna metodologija evidentiranja obravnavnih zemljišč, bi se morala mesta med seboj čim bolj povezati in deliti izkušnje, ob zavedanju, da so situacije med mesti in znotraj mest raznolike in edinstvene.
- Prosta zemljišča ne pomenijo samo možnosti za notranji razvoj mest, pač pa so lahko velik ekonomski potencial za mesto. Za izkoriščanje tega potenciala je ključnega pomena, da morebitni javni ali zasebni investitorji izvedo, kolikšen je obseg takih zemljišč ter kje in v kakšnem stanju so.

Avtorji (ibid.) v zaključku še dodatno povzamejo splošnejši pomen vzpostavitve evidence obravnavnih zemljišč: uspešnejše upravljanje zemljišč, osnovo za davčno reformo, podlago za prenovo degradiranih urbanih območij in podlago za ustrežnejše oblikovanje strateških prostorskih razvojnih ciljev.

Drugo raziskavo, ki jo povzemamo v nalogi, je leta 1971 izvedel Northam (1971). V osrednjem delu študije predstavlja podatke o deležu nepozidanih zazidljivih zemljišč v ameriških mestih, njihove lokacije glede na regijo, število prebivalstva itn. Zasleduje štiri raziskovalne cilje: (a) obseg praznih zemljišč ter razlike v obsegu glede na velikost in lokacijo mesta, (b) tržno vrednost evidentiranih zemljišč, (c) tipologijo evidentiranih zemljišč, (d) odstotek dejansko zazidljivih praznih zemljišč.

V nalogi nas zanimajo predvsem kriteriji za opredelitev, zemljišča, ki so tudi dejansko zazidljiva, in tipologija evidentiranih zemljišč:

1. Največje število praznih zemljišč, tako imenovanih ostankov, se pojavlja v obliki (pre)majhnih posameznih parcel, pogosto nepravilnih oblik. Ta zemljišča so opredelili kot dejansko nezazidljiva, saj na njih ni mogoče postaviti stavbe. Zanje so tudi predlagali uvrstitev v zelene ali parkovne površine (za namensko rabo).
2. V manjšem obsegu, vendar večja po površini, so zemljišča, ki ostajajo nepozidana zaradi različnih fizičnih omejitev, kot so zemljišča na nestabilnih tleh, strmih pobočjih ali na poplavnih območjih. Avtorji glede zemljišč na strmih pobočjih ugotavljajo, da so anketiranci nekatera opredelili kot potencialno zazidljiva in nekatera kot dejansko nezazidljiva, odvisno od njihove lege. Večina mest je to mejo postavila pri desetih odstotkih strmosti terena, medtem ko so mesta, ki v povprečju spadajo med hribovitejša – in je zato v njih manj razpoložljivih zemljišč na ravnih tleh –, to mejo določila višje (od 25 do 30 odstotkov). Poplave večina anketirancev ni štela med izločitvene faktorje, saj so menili, da so ta zemljišča po izvedbi poplavnih ukrepov potencialno zazidljiva.
3. Tretji tip obravnavanih zemljišč se pojavlja manj pogosto, a na še večjih površinah; v raziskavi jih imenujejo rezervna območja. Gre za zemljišča, ki ostajajo prosta znotraj gospodarskih, proizvodnih oz. industrijskih con in so namenjena za preselitev ali širitev obstoječega programa.
4. Četrty tip zemljišč, praviloma na obrobjih mest, so zemljišča, ki so se zadrževala nezazidana za namen potencialne prodaje.
5. Kot peti tip so opredelili zemljišča, namenjena družbeni infrastrukturi, šolam, verskim skupnostim, organizacijam, kot je Rdeči križ, ipd.

Podatki o obsegu praznih zemljišč in deležu dejansko zazidljivih zemljišč kažejo (ibid.), da je v vseh 86 mestih vsaj nekaj zemljišč, ki ostajajo prazna. Razlika med mesti je precejšna, in sicer od dva do 68 odstotkov vseh zazidljivih zemljišč. V 58 mestih so menili, da je 75 odstotkov praznih zemljišč tudi dejansko zazidljivih, v devetih mestih so poročali, da so

zazidljiva vsa zemljišča, medtem ko so v treh menili, da je dejansko zazidljivih zemljišč manj kot tretjina.

Raziskava kaže (ibid.), da je obseg praznih zazidljivih zemljišč zelo velik. V zajetem vzorcu 86 mest s populacijo vsaj 100.000 prebivalcev je ocenjeno, da je teh zemljišč kar 1,5 milijona hektarja, kar je okoli 25 odstotkov površine obravnavanih mest. Približno tri četrtine teh zemljišč so tudi dejansko zazidljive. Zemljišča so ogromen potencial za gradnjo, z njihovo aktivacijo pa bi nedvomno prispevali k zmanjšanju pritiska na nezazidljiva (kmetijska in gozdna) zemljišča na robovih mest.

3.7 Ugotovitve

Pri pregledu primerov tuje prakse glede obravnave nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb smo ugotovili, da se vse obravnavane države, ne glede na sistem planiranja, v določeni meri soočajo s praznimi ali z degradiranimi zemljišči. Morda jih je najmanj prav na Danskem, ki velja za zelo razvito, moderno družbo z visoko družbeno kohezivnostjo in z enim izmed najsodobnejših sistemov prostorskega planiranja. Razloge lahko iščemo v dosledni izpeljavi zastavljenih trajnostno naravnanih načrtovalskih ciljev in v splošno sprejetem upoštevanju regulative.

Na primeru Francije smo predstavili raziskavo, ki je proučila vpliv nedavno uvedenega davka na nezadostno izkoriščena zemljišča na stopnjo rasti urbanih površin. Raziskava je pokazala, da se z uvedbo davka ta stopnja zmanjšuje, kar pomeni, da se z davkom uspešno omejuje nadaljnja urbanizacija prostora. Če je prag za davek določen ustrezno, ta spodbuja gosto gradnjo na območjih nizke gostote.

Iz analize (glejte tudi preglednico 2) pristopov drugega sklopa držav (Nemčije, Irske, Združenega kraljestva in ZDA) smo ugotovili, da te v procesu evidentiranja zbirajo podatke o raznolikih zemljiščih, in sicer so to lahko posamezne prazne parcele ali večja nezazidana območja, opuščena, slabo izrabljena zemljišča ali zemljišča z neustrezno namensko rabo (na primer bivša območja vojaških barak v Nemčiji), lahko pa gre hkrati tudi za evidentiranje zapuščenih, delno ali v celoti porušениh stavb (v ZDA). Navedeno je z vidika zagotavljanja notranjega razvoja mest najbolj smiselno, saj gre v tem primeru za zajem širokega obsega podatkov.

Preglednica 2: Zaključki analize tujih primerov kot podlaga za oblikovanje predlogov za izboljšave v Sloveniji

Namen	<ul style="list-style-type: none"> - Z evidenco sledimo trajnostnemu načelu, saj se z učinkovitejšim upravljanjem z evidentiranimi zemljišči uspešno omejuje gradnja zunaj mestnih meja. - Prosta zemljišča ne predstavljajo samo možnosti za notranji razvoj mest, pač pa so lahko velik ekonomski potencial za mesto. - Z evidentiranjem se povečuje ozaveščenost ljudi o pojavnosti in razširjenosti nezazidanih (in drugih) ZGS. - Na podlagi evidence se lahko hitreje zagotavljajo površine za točno določen namen gradnje.
Delovni proces	<ul style="list-style-type: none"> - Sistem, osnovan samo na dokumentih, je pomanjkljiv. - Evidenca se lahko vzpostavlja le na podlagi sodelovanja med raznovrstnimi strokovnjaki in oddelki, ki se neposredno ali posredno ukvarjajo s prostorom in z okoljem. - Pridobljene podatke je treba kritično ovrednotiti in dodatno preverjati na terenu. - Pomemben je odprt dialog s prebivalci in potencialnimi investitorji.
Obseg	<ul style="list-style-type: none"> - Evidentiranje naj zajema čim širše območje.
Kategorije evidentiranih ZGS	<ul style="list-style-type: none"> - Popolnoma prazna zemljišča. - Zemljišča, ki niso več v uporabi. - Slabo izrabljena zemljišča. - Delno nepozidana zemljišča, z delom opuščениh stavb. - Zemljišča, ki jih zasedajo razpadajoče stavbe, neprimerne za uporabo. - Slabo izrabljena industrijska območja (npr. velike površine parkirnih površin v okolici tovarn). - Območja za preureditev ali spremembo namembnosti (npr. območja bivših vojaških barak).
Splošne ugotovitve	<ul style="list-style-type: none"> - (Pre)majhne parcele (pogosto tudi nepravilnih oblik), na katerih ni mogoče postaviti stavbe, je treba uvrstiti med zelene ali parkovne površine (za namensko rabo). - Zemljišča na strmih pobočjih so potencialno zazidljiva, če so pod določeno mejo naklona terena (10, 25 in 30 %); mejno vrednost je treba smiselno določiti.
Kriteriji	<ul style="list-style-type: none"> - Kriteriji za obravnavo nezazidanih ZGS so po državah, projektih in raziskavah precej različni (zato so rezultati med seboj težko primerljivi). - Odvisni so od namena, s katerim se izdeluje evidenca, in od virov, ki so na voljo za izdelavo evidence. - Ob vseh drugih kriterijih za uvrstitev zemljišč v evidenco se pogosto pojavlja tudi poseben kriterij, ki določa, katera od nepozidanih zemljišč so dejansko nezazidljiva, katera pa so potencialno zazidljiva.
Predlogi za izboljšave	<ul style="list-style-type: none"> - Evidenca naj bo javno dostopna. - Podatki naj bodo grafično prikazani in opremljeni s čim več dodatnimi informacijami. - Za oblikovanje čim boljše metodologije evidentiranja obravnavanih zemljišč bi se morale občine med seboj povezati in deliti izkušnje, ob upoštevanju, da so si lahko s prostorskega vidika zelo raznolike. - Evidenca naj bo zaradi objektivnosti, medobčinske primerljivosti rezultatov in poštenosti do lastnikov zemljišč izdelana po (čim) bolj poenoteni metodologiji.

Raziskani primeri kažejo, da prvobitni namen evidentiranja obravnavanih zemljišč ni izključno uvedba davka, pač pa se je evidentiranje večinoma izvajalo z namenom uspešnejšega upravljanja s tovrstnimi zemljišči, največkrat v povezavi z reševanjem stanovanjske problematike.

Pomen evidence se v praksi izkazuje v tem, da omogoča do določene mere objektivnejše prostorsko (strateško) načrtovanje, saj se odločitve sprejemajo na podlagi podatkov, in ne zgolj na podlagi ocen ali ugibanj.

Proučeni primeri nakazujejo, da je za omejevanje nadaljnje urbanizacije nujno zbiranje podatkov za širša območja (na medobčinski ali regionalni ravni), kar prispeva k racionalizaciji posegov v prostor.

Ključno opozorilo o uporabni vrednosti evidence je, da je ta odvisna od strokovne in kritične presoje vnesenih podatkov (viri so različni in nekompatibilni) ter od vzdrževanja njene ažurnosti.

4 PREVERITEV METODE ZA DOLOČANJE ZEMLJIŠČ ZA GRADNJO STAVB

4.1 Slovenija

4.1.1 Slovenski planski sistem

Prostorsko načrtovanje v Sloveniji je od zgoraj navzdol usmerjen postopek, kar pomeni, da mora urejanje prostora na lokalni ravni temeljiti na načelih, ciljih, usmeritvah, pogojih, ki so podani na državni ravni, pri čemer morajo občine upoštevati tudi pogoje nosilcev urejanja prostora na občinski ravni. Država je pristojna za izvajanje nadzora nad zakonitostjo prostorskega načrtovanja na ravni občin.

Prostorske ureditve se načrtujejo s prostorskimi akti, ki določajo usmeritve v zvezi s posegi v prostor, vrste možnih posegov v prostor ter pogoje in merila za njihovo izvedbo. Razvrščamo jih na državne, občinske in medobčinske prostorske akte (regionalni prostorski načrt).

Zakon o prostorskem načrtovanju (Ur. l. RS, št. 33/2007 in spremembe, v nadaljevanju ZPNačrt) v 3. in 4. členu določa cilje in temeljna načela prostorskega načrtovanja, ki jim morajo slediti akti na vseh planerskih ravneh. Posegi v prostor morajo biti načrtovani tako, da je omogočen trajnostni razvoj v prostoru, kar med drugim pomeni učinkovito in gospodarno rabo prostora za posamezne dejavnosti.

ZPNačrt v 6. členu določa usmerjen prostorski razvoj na prostih, degradiranih in nezadostno izkoriščenih površinah v obstoječih naseljih, pri čemer ima prenova prednost pred novogradnjo. Širitev naselja dopušča le pod pogojem, da znotraj obstoječega naselja, nadaljnji razvoj ni mogoč.

Na državni ravni (ZPNačrt, 14. člen) se sprejemata državni strateški prostorski načrt (v nadaljevanju DSPN) in državni prostorski načrt (v nadaljevanju DPN). Do sprejetja DSPN, s katerim se določajo cilji in izhodišča usklajenega in učinkovitega prostorskega razvoja države ter usmeritve za načrtovanje prostorskih ureditev državnega in lokalnega pomena, vlogo strateškega načrta prevzema SPRS.

Več občin skupaj lahko za načrtovanje regionalnih prostorskih ureditev in za izvedbo regionalnega razvojnega programa po predpisih o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja pripravi skupen medobčinski izvedbeni prostorski akt ali t. i. regionalni prostorski

načrt (v nadaljevanju RPN). RPN-ji so podlaga za pripravo projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja. Planiranje na regionalni ravni se ne izvaja, kar je razvidno predvsem iz neuskrajene gradnje gospodarskih središč. Občine praviloma planirajo vsaka zase, brez medobčinskega dialoga, kar nemalokrat vodi do nesmotrne pozidave kulturne in naravne krajine.

Na občinski ravni (ZPNačrt, od 38. člena dalje) se izdelujeta občinski prostorski načrt (v nadaljevanju OPN) in občinski podrobni prostorski načrt (v nadaljevanju OPPN). OPN obsega strateški in izvedbeni del. Občina lahko strateški del OPN sprejme ločeno. Izvedbeni del OPN in OPPN sta podlaga za pripravo projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja. OPN po posameznih enotah urejanja prostora določa namensko rabo (območja stavbnih, kmetijskih, gozdnih, vodnih in drugih zemljišč), prostorske izvedbene pogoje in območja, za katera se pripravi občinski podrobni prostorski načrt.

Za celotno območje občine se lahko prikažejo območja podrobnejše namenske rabe prostora: območja stanovanj, območja centralnih dejavnosti, proizvodnih dejavnosti, posebna območja, območja zelenih in prometnih površin, območja komunikacijske infrastrukture, območja energetske infrastrukture, območja okoljske infrastrukture, območja za potrebe obrambe v naselju, površine razpršene poselitve itd. Navedeni primeri namenske rabe predstavljajo zemljišča, na katerih je gradnja objektov mogoča, zato se nezazidana zemljišča za gradnjo stavb opredeljujejo na območju navedenih primerov namenske rabe.

V kontekstu naloge je pomembno razumevanje dveh pojmov, in sicer dejanske in namenske rabe, saj se obravnavana zemljišča določajo glede na dejansko stanje, vendar znotraj ustrezne namenske rabe (glejte prej navedeno). Dejanska raba zemljišč je določena s fizičnimi elementi zemeljskega površja, ki so posledica naravnih dejavnikov ali človekove dejavnosti (uporabe) in jih je mogoče določiti z metodami fotogrametrije, daljinskega zaznavanja, terenske interpretacije ali na podlagi podatkov iz drugih digitalnih evidenc o fizičnih lastnostih prostora. Dejanska raba prostora je neodvisna od predpisov s področja upravnega prava, ki določajo način pridobivanja in uživanja lastninske pravice. Dejanska raba zemljišča se evidentira na podlagi predpisov, ki urejajo vsebino in način vodenja podatkov o dejanski rabi prostora. Evidenca dejanske rabe je v pristojnosti ministrstva za kmetijstvo. Geodetska uprava podatke zgolj prevzame. Dejanska raba je lahko njiva, vrt, rastlinjak, hmeljišče itd. ter pozidano in sorodno zemljišče, ki pa ni enako stavbnim zemljiščem (Dejanska raba ..., 2013).



Slika 7: A – izsek iz prikaza namenske rabe prostora; območja stanovanj (OPN MOL ID, Ur. l. RS, št. 78/2010 in spremembe), B – izsek iz prikaza evidence dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč (<http://rkg.gov.si/>)

Leva slika (prikaz A, slika 7) prikazuje nezazidana zemljišča, ki so znotraj plansko določene rabe, to je namenske rabe prostora S – območja stanovanj. Desno (prikaz B, slika 7) je prikaz istega območja na karti dejanske rabe, kjer je območje v pretežnem delu označeno kot raba 3000 – Pozidana in sorodna zemljišča. Nezazidana zemljišča so v manjšem delu označena kot 1221 – Intenzivni sadovnjaki, 1800 – Kmetijske površine, porasle z gozdnim drevjem, 1300 – Trajni travniki in pašniki.

Kot smo že pojasnili, podatke o nezazidanih zemljiščih za gradnjo stavb načeloma lahko pridobimo že iz podatkov o dejanski rabi, a ker so ti namenjeni predvsem kmetijskemu sektorju, ne gre za celovit zajem dejanske rabe prostora,¹⁴ zato ne morejo biti neposredna podlaga za določitev nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb.

ZPNačrt (2007) v 86. členu pripravljavcem prostorskih aktov nalaga pripravo prikaza stanja prostora, ki se izdelava na podlagi podatkov iz prostorskega informacijskega sistema (Pravilnik o prikazu stanja prostora, Ur. l. RS, št. 50/2008), a gre le za prostorizirane predpise, brez analiz in poročil, na podlagi katerih bi lahko prepoznali razvojne trende (Zavodnik Lamovšek et al., 2014). Pri ustrezni izbiri instrumenta za aktivacijo opredeljenih nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb je poznavanje trendov, ki kažejo na prihodnje razvojne potrebe, zelo pomembno.

Kot ugotavlja strokovna javnost (Simoneti, 2010), se zakonodaja v Sloveniji prevečkrat nepremišljeno ali nekritično spreminja brez podrobne analize veljavnih aktov. Postopki so

¹⁴ Raba 3000: Območja pozidanih in sorodnih zemljišč, opredeljena v Evidenci dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč, je za namen evidentiranja nezazidanih ZGS premalo podrobna. Glejte tudi sliko 7.

prezapeleteni in predolgotrajni, sistem nadzora deluje slabo ali pa sploh ne, ni delujoče zemljiške politike itd. V prostoru se tako vse bolj kažejo negativni učniki dolgoletnih kaotičnih razmer v slovenski zakonodaji, in sicer kot pogosta nelegalna gradnja, razpršena gradnja, neustrezna prenova objektov, neustrezna tipologija gradnje, nenačrten razvoj mestnih naselij, razvrednotenje krajine, neustrezno umeščanje infrastrukturnih objektov v prostor itd.

4.1.2 Obravnava nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb

Kot ugotavljajo Rakar et al. (2004; Rakar et al., 2008), zaloge zemljišč za gradnjo stavb po občinah niso v sorazmerju s potrebami po njih. Nezazidana stavbna zemljišča so na podlagi nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča postala zanesljiv vir prihodka občin. Avtorji v članku utemeljujejo, da so nekatere občine namerno povečevale zaloge zazidljivih zemljišč v želji po višjem prihodku. Torej so občine v teh primerih izkoriščale zgolj ekonomsko funkcijo zemljišč in pri tem zavestno ravnale netrajnostno. Kot opozarja Šubic Kovačeva (2004), naj bi bilo v kar 66 odstotkih lokalnih skupnosti dovolj zazidljivih zemljišč glede na ugotovljene potrebe. Obenem je pomembno, da so občine povečevale obseg teh zemljišč brez poznavanja dejanskega stanja in potreb, saj, kot navaja avtorica, je le 37 odstotkov takih, ki dejansko sledijo podatkom o nezazidanih zemljiščih za gradnjo stavb na svojem območju.

Problematika načrtovanja, evidentiranja in upravljanja zemljišč za gradnjo stavb je vseskozi zapostavljena, in to kljub dejstvu, da ta zemljišča pomenijo eno izmed oblik največjega premoženja države in prebivalstva, hkrati pa so ključni razvojni potencial (Kobetič et al., 2014b). Klampferjeva (2014) opozarja, da se nejasnosti v zvezi z evidentiranjem nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb pojavljajo že pri pojmovanju zemljišč za gradnjo stavb. Ker nerazumevanje in nepoznavanje termina lahko vodita v zadrego pri izpeljavi obravnavane metode (Pravilnik, Ur. l. RS, št. 66/2013), ki ta zemljišča določa, v nadaljevanju naloge sledita najprej pregled vpeljave in pomenska razlaga tega termina v slovenski zakonodaji.

4.1.3 Vpeljava termina zemljišče za gradnjo stavb v zakonodaji

Najprej predstavljamo pregled prostorske zakonodaje, saj je prejšnja prostorska zakonodaja urejala pojme, kot so zazidano in nezazidano stavbno zemljišče, z nepremičninskim zakonom in s povezano zakonodajo pa je bil uveden nov pravni pojem, tj. zemljišča za gradnjo stavb.

Zakon o stavbnih zemljiščih (v nadaljevanju ZSZ) (Ur. l. RS, št. 44/1997, 67/2002 – ZV-1, 110/2002- ZUreP-1 in 110/2002-ZGO-1) v 2. členu določa nezazidano in zazidano stavbno

zemljišče. Definicija temelji na opisu dejanske situacije. Nezazidano stavbno zemljišče opredeljuje kot zemljiško parcelo na območju, ki je s prostorskim planom namenjeno za graditev objektov. Zazidano stavbno zemljišče opredeljuje kot zemljiško parcelo, ki leži na območju, kjer je s prostorskim aktom gradnja objektov dopustna in na njej stoji stavba. To je torej stavbišče in zemljišče, ki ga stavba potrebuje za svojo uporabo, včasih imenovano kot funkcionalno zemljišče, pozneje kot gradbena parcela (termin je rabljen tudi v tej nalogi).

V nadaljevanju naloge se sicer ne ukvarjamo s postopkom določevanja gradbene parcele, vendar, kot opozarjajo Kobetič et al. (2014b), problem določanja nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb izvira ravno iz manjkajoče evidence gradbenih parcel.

V skladu s prostorskimi in z gradbenimi predpisi je bilo treba gradbeno parcelo določiti v postopku pridobitve lokacijskega ali gradbenega dovoljenja, a je bila ta zahteva s sprejemom spremembe Zakona o graditvi objektov v letu 2007 (v nadaljevanju ZGO-1B) (127. člen, Ur. l. RS, št. 126/2007) ukinjena. Za vsak legalno zgrajen objekt v obdobju 1967–2007 bi torej morala biti določena gradbena parcela, ki bi hkrati predstavljala zazidano stavbno zemljišče, vendar ni tako. Spreminjajoča se terminologija, neizvajanje zahteve po določanju gradbenih parcel in nevzpostavitev evidence gradbenih parcel so razlogi, ki prispevajo k današnji problematični in kaotični situaciji. Tudi v primeru nove ustrežnejše zakonske ureditve določanja in evidentiranja gradbenih parcel bi vzpostavitev take evidence (za nazaj) na območju celotne Slovenije predstavljala časovno in finančno (pre)obsežen projekt (Kobetič et al., 2014b).

Zakon o prostorskem načrtovanju (v nadaljevanju ZPNačrt) (Ur. l. RS, št. 33/2007, 70/2008 – ZVO-1B, 108/2009, 80/2010 – ZUPUDPP, 43/2011 – ZKZ-C, 57/2012, 57/2012 – ZUPUDPP-A, (109/2012), 76/14 – odl. US in 14/2015 – ZUUJFO) v 2. členu stavbno zemljišče opredeljuje glede na dejansko stanje, v kakršnem je konkretno zemljišče, in glede na plansko stanje, kot ga za zemljišče opredeljuje prostorski akt. Za stavbno zemljišče se štejejo zemljiške parcele ali njihovi deli, na katerih je objekt že zgrajen oziroma je na njih z občinskim prostorskim načrtom gradnja objektov dovoljena. V ZPNačrt je torej termin stavbna (zemljišča) rabljen za vsa zemljišča, ki so po zakonu zazidljiva. Pri tem omenjeni zakon ne razlikuje med dejanskim in planiranim stanjem.

Zakon o graditvi objektov (v nadaljevanju ZGO-1) (Ur. l. RS, št. 102/2004 – uradno prečiščeno besedilo, 14/2005 – popr., 126/2007, 108/2009, 57/2012 in 110/2013) v 218. členu kot zazidana stavbna zemljišča (poenostavljeno) šteje vsa zemljišča, na katerih so

zgrajene stavbe in gradbeni inženirski objekti oziroma se je na podlagi dokončnega gradbenega dovoljenja na njih že začelo z gradnjo stavb in gradbenih inženirskih objektov. Kot zazidano zemljišče poleg fundusa objekta k objektu šteje še določena gradbena parcela. Če ta ni določena, se fundus objekta pomnoži s faktorjem 1,5. Preostali del površine take zemljiške parcele se šteje za nezazidano stavbno zemljišče.

Za nezazidana stavbna zemljišča štejejo zemljišča, za katera je bilo z izvedbenim prostorskim aktom določeno, da je na njih dopustna gradnja določene vrste objekta (stanovanjske in poslovne stavbe, objektov, namenjenih družbeni infrastrukturi, objektov javne uprave itd.), če so na njih zagotovljeni oskrba s pitno vodo in energijo, odvajanje odplak in odstranjevanje odpadkov ter dostop na javno cesto in če so znotraj območja, za katero je občina z odlokom o nadomestilu določila, da se plačuje nadomestilo za uporabo (nezazidljivega) stavbnega zemljišča.¹⁵

ZGO-1 termin zazidana in nezazidana (zemljišča) torej uporablja za vsa plansko določena zazidljiva (torej stavbna) zemljišča, in sicer glede na dejansko stanje zemljišč.

Poenostavljeno velja, da se v nalogi ukvarjamo z nezazidanimi stavbnimi (zazidljivimi) zemljišči, torej z zemljišči, ki so s prostorskim načrtom opredeljena kot zazidljiva; v nalogi jih imenujemo nezazidana zemljišča za gradnjo stavb. Pri tem so pomembni tako trenutno stanje kot tudi merila in pogoji, ki določajo dopustnost gradnje na takih zemljiščih.

Pomensko smo s tem pojasnili, s katerimi zemljišči se ukvarjamo v nalogi. Kako se ta zemljišča evidentirajo po izbrani metodi (Pravilnik, Ur. l. RS, št. 66/2013), pa analiziramo v nadaljevanju.

Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin (v nadaljevanju ZMVN) (Ur. l. RS, št. 50/2006, spremembe 87/2011, 40/2012 – ZUJF in 22/14 – odl. US) je na novo vpeljal uradni termin zemljišča za gradnjo stavb, in sicer določa, da so to zemljišča, na katerih je gradnja stavb dejansko možna. Kaj pri tem pomeni beseda možna, zakon prepušča podzakonskemu

¹⁵ Določanje območij za odmero NUSZ na zazidanih in nezazidanih stavbnih zemljiščih v obdobju do uveljavitve novega nepremičninskega davka posebej ureja ZGO-1A, in sicer od 218. a- do vključno 218. d-člena. Z dnem uveljavitve Zakona o davku na nepremičnine (Ur. l. RS, št. 101/2013 in 22/2014 – odl. US.) so prejšnje zakonske določbe na podlagi 33. člena tega zakona prenehale veljati. ZGO-1A je vzpostavil pravno podlago za odmero nadomestila za večji obseg nezazidanih stavbnih zemljišč, v praksi pa se je pokazalo, da ga odmerja le manjši del občin. Ključni razlog je manjkajoča evidenca nezazidanih stavbnih zemljišč, ki je v veliki meri posledica težav z definicijo zazidanega zemljišča in evidenco gradbenih parcel. Pomembno pri tem je tudi, da se nadomestilo za nezazidano stavbno zemljišče odmerja le za izbrana stavbna zemljišča, in sicer se je v pravni praksi v zadnjih letih pokazalo, da je dovoljeno odmerjati nadomestilo le za stavbna zemljišča, na katerih je gradnja v obravnavanem trenutku dopustna in možna (Kobetič et al., 2014b).

predpisu (Pravilnik, Ur. l. RS, št. 66/2013). Na podlagi tega predpisa so občine izdelale evidenco nezazidanih ZGS, ki so jo morale v letu 2014 za namene množičnega vrednotenja nepremičnin¹⁶ poslati Gursu.

Pravilnik (Ur. l. RS, št. 66/2013) v 2. členu zemljišča za gradnjo stavb opredeljuje kot stavbna zemljišča, določena v OPN, na katerih je gradnja stavb dejansko možna oziroma dopustna in jih določi občina. To so parcele, deli parcel, več parcel ali več delov parcel skupaj, če niso izločena kot zemljišča, ki niso primerna za gradnjo stavb, in če izpolnjujejo enega od kriterijev, določenih v prvi, drugi in tretji alineji 3. člena Pravilnika.¹⁷

Na podlagi navedenih opredelitev nezazidanih ZGS po Pravilniku (Ur. l. RS, št. 66/2013) lahko nedvoumno trdimo, da so to lahko le zemljišča, za katera je pridobljeno dokončno gradbeno dovoljenje za gradnjo stavb. Zato menimo, da so to edina zemljišča, ki jih lahko, pravno nesporno, predlagamo za opredelitev davka na nezazidana ZGS.

S testiranjem obravnavane metode na izbranem primeru (MOL) in z anketo smo preverjali, ali so drugi kriteriji, na podlagi katerih se zemljišča prav tako opredeljujejo kot ZGS, tudi tako enoznačno določeni kot kriterij o pridobljenem dokončnem gradbenem dovoljenju.

4.2 Problematika določanja zemljišč za gradnjo stavb

Najprej smo raziskali problematiko,¹⁸ s katero so se pri izpeljavi obravnavane metode soočile občine. Njihova vprašanja in probleme smo razdelili v štiri vsebinske sklope, razvidne iz preglednice 3: pravno varstvo in pritožbeni postopki, razlaga postopka, vsebinske pripombe, kriteriji. Na slednje se med analizo in testiranjem metode ter pri izpeljavi anketiranja tudi osredinjamo (preglednica 4).

¹⁶ Državni zbor je 29. novembra 2013 sprejel Zakon o davku na nepremičnine (v nadaljevanju ZDavNepr) (Ur. l. RS, št. 101/2013 in 22/14 – odl. US), ki je začel veljati 1. januarja 2014. ZDavNepr določa davčne stopnje glede na skupino nepremičnin, in sicer za stavbe in dele stavb skupaj z zemljišči, na katerih stojijo, glede na model vrednotenja in šifro dejanske rabe, za zemljišča pa glede na model vrednotenja, ki je nepremičnini pripisan v registru nepremičnin. Svojo davčno stopnjo imajo tako tudi zemljišča za gradnjo stavb. V drugem odstavku šestega člena (Ur. l. RS, št. 101/2013 in 22/14 – odl. US) je določeno, da je davčna stopnja zemljišč za gradnjo stavb enaka 0,50 odstotka in je druga najvišja stopnja obdavčitve od šestih določenih (0,75, 0,50, 0,40, 0,30, 0,15 in 0,07 %). Ustavno sodišče je 28. marca 2014 zakon razveljavilo in hkrati presodilo, da je v neskladju z ustavo tudi ZMVN, kolikor se nanaša na množično vrednotenje zaradi obdavčenja nepremičnin. Ustavno sodišče je odločilo še, da pristojni organi za leto 2014 odmerijo nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč in pristojbino za vzdrževanje gozdnih cest od 1. aprila 2014 dalje v celoletni višini (Zakon o ..., 2015, Odločitev ..., 2014).

¹⁷ Določila so v celoti obravnavana ob primeru MOL v nadaljevanju naloge.

¹⁸ Podatke smo zbrali na podlagi pripomb (Pripombe na predlog ..., 2014) Združenja občin Slovenije (interesno združenje 144 slovenskih občin s statusom reprezentativnega zastopnika lokalnih interesov) na predlog novele ZMVN. Okoli pet odstotkov vseh občin se je neposredno obrnilo na MOP (Kralj, 2015). V celoti je korespondenca razvidna iz priloge B.

Preglednica 3: Prikaz vprašanj in problemov, s katerimi so se občine soočile pri postopku opredeljevanja nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb po obravnavani metodi

PRAVNO VARSTVO, PRITOŽBENI POSTOPKI	<ul style="list-style-type: none"> - Dejanska možnost graditi je pridobljena šele z dokončnim gradbenim dovoljenjem. Obstaja možnost, da bi lastnik zemljišča plačeval davek na ZGS, pozneje pa na zemljišču ne bi mogel pridobiti gradbenega dovoljenja. - Kateri organ je pritožbena instanca v zvezi z izvajanjem Pravilnika (Ur. l. RS, št. 66/2013) o določanju ZGS? - Kako je urejeno pravno varstvo lastnikov zemljišč, ki se jim določi ZGS? - Katere so pravne posledice, če občina ne določi vseh ZGS? - Ali bo evidenca ZGS tudi javno razgrnjena? - Kako se zbirajo in kateri je rok obravnave podanih pripomb?
RAZLAGA POSTOPKA	<ul style="list-style-type: none"> - Kako na optimalen način pripraviti zahtevane podatke? - Konkretnije pojasnite pogoje oz. navodila za definiranje in določitev ZGS.
VSEBINSKE PRIPOMBE	<ul style="list-style-type: none"> - Za ustrezno in utemeljeno določitev zemljišč, ki pripadajo stavbam, in zemljišč za gradnjo stavb bi bilo treba opraviti temeljit terenski ogled oziroma pridobiti podatke iz izdanih gradbenih dovoljenj, v katerih so bile določene gradbene parcele, česar pa v zakonsko določenem roku ni bilo mogoče izvesti. - Evidenco bi bilo bolj smiselno vzpostaviti že ob pripravi OPN-jev. - Pravilnik narekuje izdelavo evidence na podlagi planske namenske rabe v OPN, vendar, kot so v pripombah opozorile občine, se po določilih prostorske zakonodaje v OPN opredeljuje pretežna namenska raba za celo enoto urejanja prostora, in ne za posamezno parcelo. - Določanje namenske rabe ni v celoti v pristojnosti občine. Podatke o kmetijskih in gozdnih zemljiščih, ki predstavljajo večji del prostora občine, pa tudi o državnih cestah, energetskih objektih in podobnih državnih objektih je npr. občina dolžna povzeti po evidencah, ki jih vodijo posamezni državni organi.
KRITERIJI	<ul style="list-style-type: none"> - Izvedbeni prostorski akti - Gradbeno dovoljenje - Omejitve in varovanje - Komunalna opremljenost - Dostop do zemljišča - Parcele

Na podlagi vprašanj, predstavljenih v preglednici 4, ugotavljamo, da je bilo za občine precej težav pri vsebinskem razumevanju metode (Pravilnik, Ur. l. RS, št. 66/2013). Iz vprašanj izhaja, da so se pri postopku soočile z različnimi prostorskimi situacijami. Predpostavljamo, da kriteriji, določeni v metodi, ne pokrivajo vseh prostorskih situacij (glede lege, velikosti, oblike, umeščenosti zemljišča), zato so v postopku določanja nezazidanih ZGS mogoče različne interpretacije istega kriterija.

Preglednica 4: Vprašanja, povezana s kriteriji za določanje nezazidanih ZGS po obravnavani metodi

IZVEDBENI PROSTORSKI AKTI	<ul style="list-style-type: none"> - Ali je parcela, ki je na območju predvidenega, a še ne sprejetega OPPN, ZGS? - Ali so na območju sprejetega ZN, na katerem veljajo pravni režimi (npr. Natura), poplavno območje, ti izločitveni faktor? - Kako se opredeli že pozidano zemljišče v sprejetem ZN, ki pa ni skladno z določili ZN? - Kako se opredelijo zemljišča, katerih velikost ni skladna z ZN? - Kako se opredelijo zemljišča, katerih lastniška struktura ni skladna z ZN?
GRADBENO DOVOLJENJE	<ul style="list-style-type: none"> - Kako se opredelijo zemljišča, na katerih je bilo izdano gradbeno dovoljenje?
KOMUNALNA OPREMLJENOST	<ul style="list-style-type: none"> - Kakšni so pogoji komunalne opremljenosti zemljišča v povezavi z določili ZGO-1, ki določa pogoje minimalne komunalne opremljenosti?
PARCELE	<ul style="list-style-type: none"> - Na parceli velikosti pribl. 1900 m² je polovica stanovanjske stavbe, torej je parcela delno pozidana s stanovanjsko stavbo in po prvi alineji 5. člena pravilnika zemljišče ni primerno za gradnjo stavb. Vendar bi bilo mogoče z izvedbo parcelacije iz delno pozidane parcele pridobiti še dve gradbeni parceli. Ali je v danem primeru mogoče določiti ZGS? Ali nepozidanega dela zemljišča do pravnomočne parcelacije ni mogoče razvrstiti med zemljišča za gradnjo stavb? - Objekt je v zemljiškem katastru evidentiran s samostojno parcelno številko. Ali je okoliško zemljišče mogoče določiti kot ZGS?
OMEJITVE IN VAROVANJE	<ul style="list-style-type: none"> - Ali se zemljišča, po katerih potekajo glavni vodovodni sistemi in na katerih so transformatorske postaje, določajo kot zemljišča za gradnjo stavb? - Kako opredeliti druge omejitve v prostoru? - Ali je treba pri izpolnjevanju oziroma upoštevanju 3. točke 3. člena Pravilnika o določanju zemljišč za gradnjo stavb pri pravnih režimih (za varstvena, zavarovana, degradirana območja) upoštevati samo območja, za katera so sprejeti pravni akti o zavarovanju, ali pa je izločitveni kriterij za določitev zemljišč za gradnjo stavb lahko tudi pravni režim, določen na podlagi strokovnih podlag?
DOSTOP DO ZEMLJIŠČA	<ul style="list-style-type: none"> - Ali se lahko kot ZGS določajo samo zemljišča z neposrednim dostopom do javne ceste? - Ali se lahko za zemljišča, ki izpolnjujejo vse pogoje, določene s pravilnikom, in je z njih omogočen dostop po kategorizirani cesti, ki pa ni v lasti občine oziroma ni določena kot javno dobro, opredelijo kot ZGS?

Predpostavka temelji tudi na enem izmed odgovorov¹⁹ zakonodajalca (Kralj, 2015): »Zaradi različnih pravnih podlag, s katerimi se določajo oziroma so opredeljeni pravni režimi, ni mogoča enoznačna opredelitev pravnih režimov, ki bi predstavljali izločitveni kriterij v postopku določanja ZGS. Pravne režime lahko v osnovi delimo na režime, ki prepovedujejo, omejujejo, pogojujejo, usmerjajo. Posledično morate pri določanju zemljišč za gradnjo stavb izhajati iz omejitev, ki jih določa posamezni pravni režim. Vsekakor so pravni režimi oziroma omejitve v prostoru, ki prepovedujejo oziroma onemogočajo gradnjo stavb, izločitveni faktor pri določanju zemljišč ZGS (ne glede na to, ali so uveljavljeni s pravnimi akti o zavarovanju

¹⁹ Vsi odgovori zakonodajalca so razvidni iz priloge B.

ali kot strokovne podlage, določene na podlagi splošnega akta), medtem ko je pri drugih pravnih režimih ali omejitvah v prostoru, ki omejujejo, usmerjajo oziroma pogojujejo predvidene posege v prostor, potrebna individualna strokovna presoja, ki je vezana na posamezno zemljišče. Posledično je določanje zemljišč ZGS kompleksen strokovno-tehnični postopek, ki ga ni mogoče avtomatizirati«.

V nadaljevanju sledi podrobna analiza kriterijev na testnem območju (v Mestni občini Ljubljana), s poudarkom na tistih, ki bi lahko zahtevali, kot je razvidno iz prejšnjega navedka, »individualno strokovno presojo, vezano na posamezno zemljišče«.

4.3 Shematski prikaz kriterijev določanja nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb

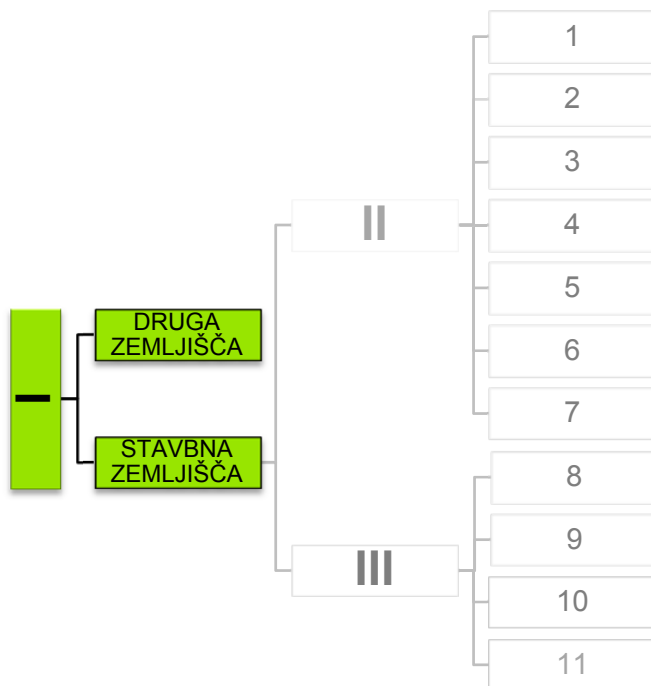
Obravnavano metodo predstavljamo v treh shematskih prikazih, in sicer z naslednjimi določili:

- občina najprej razvrsti vse parcele na območju občine po namenski rabi prostora;
- na območju stavbnih zemljišč izloči parcele, ki niso primerne za gradnjo stavb;
- na območju stavbnih zemljišč določi parcele, ki so primerne za gradnjo stavb.

Ta določila prikazujemo kot korake I, II in III v postopku izdelave evidence.

V koraku I (slika 8) ločimo zemljišča po območjih namenske rabe prostora:

- stavbna zemljišča,
- območja kmetijskih zemljišč, območja gozdnih zemljišč, območja voda ter območja drugih zemljišč (npr. visokogorska zemljišča, pridobivalni prostor mineralnih surovin, območja za potrebe obrambe ter za potrebe varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami).

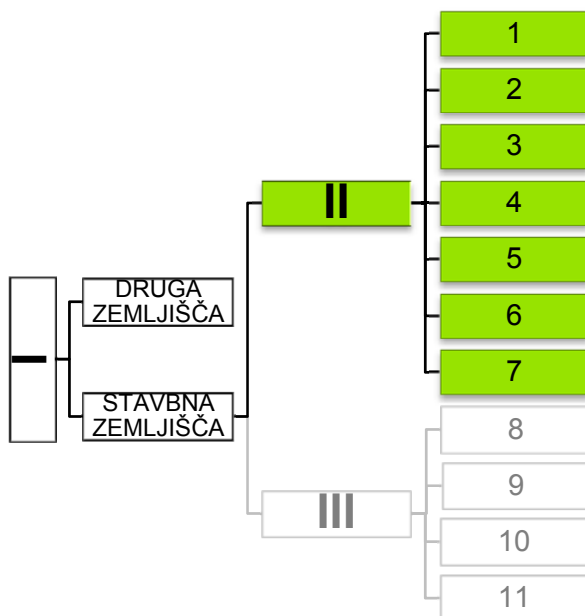


Slika 8: Postopek določanja ZGS, shematski prikaz 1

V koraku II (slika 9) na območju stavbnih zemljišč izločimo zemljišča po kriterijih od 1 do 7:

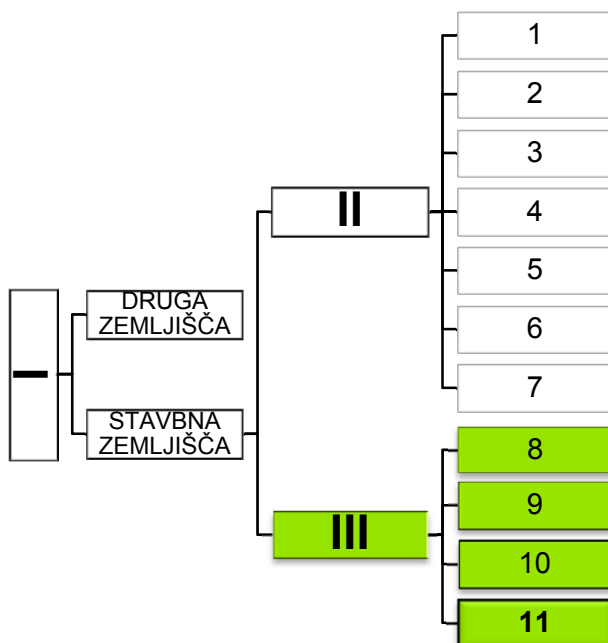
1. zemljišča, ki so pozidana s stavbami in z dejansko rabo s šifro iz 14. odst. 5. člena Uredbe o določitvi modelov vrednotenja nepremičnin (Ur. l. RS, št. 95/2011) ali z objekti gospodarske javne infrastrukture;
2. zemljišča, na katerih zaradi naravnih ali drugih omejitev v prostoru gradnja stavb ni mogoča;
3. zemljišča, na katerih v skladu s prostorskimi izvedbenimi pogoji iz občinskega prostorskega načrta ali v skladu z merili in s pogoji iz prostorskih ureditvenih pogojev gradnja stavb ni dopustna; oziroma zemljišča, na katerih v skladu s sprejetimi OPPN, OLN, ZN in UN gradnja ni predvidena;
4. zemljišča, ki se urejajo z OPN ali s PUP in so na njih uveljavljeni pravni režimi, ki se nanašajo na varstvena, zavarovana, degradirana, ogrožena in druga območja, na katerih je na podlagi predpisa vzpostavljen poseben pravni režim, tako da gradnja stavb na njih trajno ali začasno ni mogoča;
5. zemljišča, na katerih je v skladu z OPN ali s PUP predvidena gradnja gospodarske javne infrastrukture oziroma gradnja gradbeno-inženirskih objektov;
6. zemljišča, za katera je predvidena izdelava podrobnega prostorskega akta, pa ta še ni sprejet;
7. zemljišča, na katerih veljajo začasni ukrepi za zavarovanje urejanja prostora.

Vsa navedena zemljišča se v postopku izdelave evidence ne opredelijo kot ZGS.



Slika 9: Postopek določanja ZGS, shematski prikaz 2

V koraku III (slika 10) lahko zemljišča na območju stavbnih zemljišč, ki v prejšnjih korakih niso bila izločena, na podlagi kriterijev od 8 do 11 opredelimo kot zemljišča za gradnjo stavb:



Slika 10: Postopek določanja ZGS, shematski prikaz 3

8. zemljišča, za katera so sprejeti OPPN, OLN, ZN in UN ter je v skladu z njihovo vsebino na njih mogoča gradnja stavb;

9. zemljišča, ki so komunalno opremljena po določbah zakona, ki ureja prostorsko načrtovanje, na katerih je v skladu z izvedbenimi pogoji iz OPN in PUP dopustna gradnja stavb ter na njih niso določeni uveljavljeni pravni režimi, ki se nanašajo na varstvena, zavarovana, degradirana, ogrožena in druga območja, tako da gradnja stavb na njih ne bi bila mogoča;
10. zemljišča, za katera je pridobljeno dokončno gradbeno dovoljenje za gradnjo stavb;
11. druga zemljišča (v nalogi jih imenujemo variabilni del).

Postopek izdelave evidence zemljišč za gradnjo stavb se torej začne z ločitvijo zemljišč glede na namensko rabo prostora, in sicer na območja stavbnih zemljišč, ter na ostala zemljišča (območja kmetijskih, gozdnih in drugih zemljišč ter območja voda), na katerih gradnja načeloma ni dovoljena (preveriti je treba izjeme), zato na njih ne določamo ZGS (slika 8).

V naslednjem koraku (slika 9) na območju stavbnih zemljišč najprej izvedemo izločitev zemljišč, pozidanih s stavbami in z dejansko rabo s šifro iz 14. odst. 5. člena Uredbe o določitvi modelov vrednotenja nepremičnin (Ur. l. RS, št. 95/2011) ali z objekti gospodarske javne infrastrukture; točka 1 koraka II (slika 9). Nato sledi izločitev na podlagi naravnih (in drugih) omejitev, kot so na primer plazovita območja. Temu sledi pregled relevantne zakonodaje oziroma pravnih režimov, ki lahko gradnjo pod posebnimi pogoji dopuščajo ali pa jo v celoti prepovedujejo. Ko so na primer nepozidana zemljišča znotraj območja, ki se ureja z Uredbo o vodovarstvenem območju za vodno telo vodonosnika Ljubljanskega polja (Ur. l. RS, št. 120/2004, 7/2006, 1/2012, 44/2012), je treba preveriti, ali uredba gradnjo na konkretnem zemljišču in za konkreten objekt (glede na dopustne objekte in dejavnosti po določilih odloka) prepoveduje ali dopušča ter pod katerimi pogoji. Preveriti je treba tudi podrobna določila v enotah urejanja prostora, ki lahko gradnjo prav tako pogojno dopuščajo ali pa jo prepovedujejo. Zemljišč, ki so predvidena za gradnjo gospodarske javne infrastrukture, zemljišč, ki so v OPN določena kot območja predvidenega podrobnega prostorskega načrta, pa ta še ni sprejet, ter zemljišč, za katera veljajo začasni ukrepi za zavarovanje prostora, ne uvrstimo v evidenco ZGS.

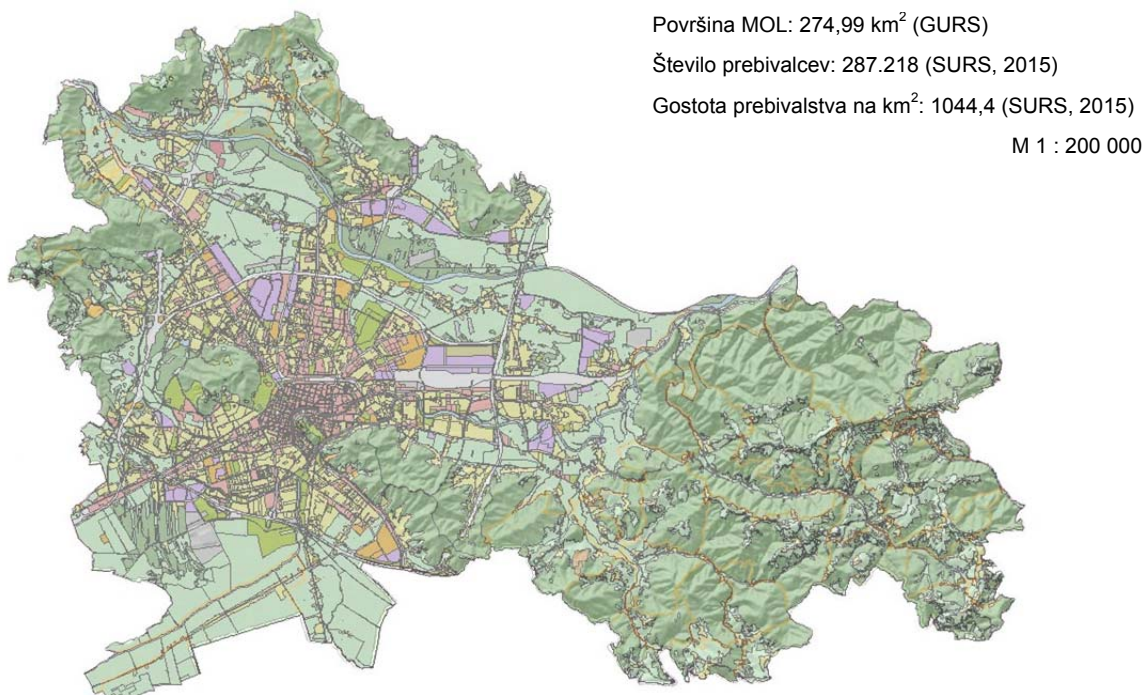
Kriteriji koraka III (slika 10) so tisti, na podlagi katerih zemljišča lahko opredelimo kot ZGS: sprejet podrobni načrt, ki predvideva graditev objektov, dokončno gradbeno dovoljenje, komunalno opremljena zemljišča, na katerih je gradnja po OPN dopustna in možna.

Ostanejo nekatera zemljišča, ki v postopku do te faze niso bila niti izločena niti določena kot ZGS. V nalogi ta ostanek zemljišč imenujemo variabilni del zemljišč (slika 10). Na testnem primeru se še posebej osredinimo na kriterije, ki so bili podlaga za opredelitev zemljišč v variabilnem delu metode.

4.4 Testiranje metode za določanje nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb na primeru Mestne občine Ljubljana

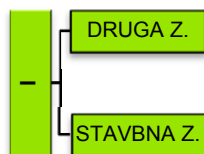
Območje obdelave (slika 11) obsega površine Mestne občine Ljubljana (MOL). Izbira občine temelji na predpostavki, da je zaradi prostorske raznolikosti občine zajem podatkov lahko najobširnejši. Aplikacija metode je izdelana na podlagi projekta Določitev zemljišč za gradnjo stavb na območju MOL za leto 2014, pri katerem so sodelovali Locus, d. o. o., LUZ, d. d., in MOL. Grafični prikazi so izdelani na podlagi podatkov, pridobljenih s spletnega prostorskega portala MOL (<https://srv3dgis.ljubljana.si/Urbinfo/>), z naknadno obdelavo podatkov z orodji GIS.

Z ZdavNepr (Ur. l. RS, št. 101/2013 in 22/14 – odl. US) je bilo določeno, da se davek odmerja glede na posplošeno tržno vrednost nepremičnine, ki je nepremičnini pripisana prvega januarja leta, za katero se davek odmerja. Za določitev te vrednosti je poleg drugih podatkov o nepremičnini (lokaciji, namembnosti, velikosti ...) pomemben tudi podatek o namenski rabi zemljišča nepremičnine. Te podatke so bile občine obvezane posredovati Gursu.



Slika 11: Namenska raba prostora OPN MOL ID (<https://srv3dgis.ljubljana.si/Urbinfo/> in <http://www.geopedia.si/>)

KORAK I



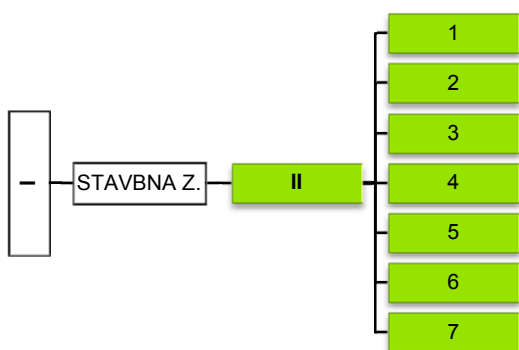
Izločijo se območja kmetijskih, gozdnih, vodnih in drugih zemljišč, na katerih gradnja stavb (razen izjem) ni dopustna. V preglednici 5 so ta območja prikazana s pripadajočimi območji podrobnejše namenske rabe prostora.

Preglednica 5: Zemljišča znotraj prikazane namenske rabe se ne opredelijo kot ZGS. (Namenska raba in podrobnejša namenska raba: Odlok OPN MOL ID, Ur. l. RS, št. 78/2010, 10/2011 – DPN in 22/2011 – popr., 43/2011-ZKZ-C, 53/2012 – obv. razl., 9/2013 in 23/2013 – popr.²⁰)

NAMENSKA RABA in PODROBNEJŠA NAMENSKA RABA
OBMOČJA KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ
K 1– najboljša kmetijska zemljišča
K 2 – druga kmetijska zemljišča
OBMOČJA GOZDNIH ZEMLJIŠČ
Go – območja gozdov
Gpn – gozdovi z izjemno poudarjenimi socialnimi funkcijami
OBMOČJA VODNIH ZEMLJIŠČ
VC – celinske vode
VI – območja vodne infrastrukture
OBMOČJA DRUGIH ZEMLJIŠČ
LN – površine nadzemnega pridobivalnega prostora
N – območja za potrebe varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami
f – območja za potrebe obrambe zunaj naselij

²⁰ V nadaljevanju Odlok OPN MOL ID.

KORAK II



Kriterij 1: Zemljišča, pozidana s stavbami in z dejansko rabo s šifro iz 14. odst. 5. člena Uredbe o določitvi modelov vrednotenja nepremičnin (Ur. l. RS, št. 95/2011) ali z objekti gospodarske javne infrastrukture.

Izločitev pozidanih zemljišč (Solomun et al., 2014a) se izvede na podlagi geodetskih evidenc, ki jih GURS vodi za območje MOL (ZKP, KS in REN). Za grafični prikaz se uporabita poligonski prikaz objektov (KS) in točkovni prikaz objektov (REN). V primeru neuskkljenosti obeh evidenc se povzamejo podatki iz evidence, v kateri je objekt zaveden. Če je na objektu vpisanih več vrst rabe, se kot prevladujoča raba upošteva tista, ki predstavlja sestavino. Stavbe, ki predstavljajo sestavino, se določijo skladno z Uredbo o določitvi modelov vrednotenja nepremičnin (Ur. l. RS, št. 95/2011). V naslednjem koraku se izločijo parcele, na katerih stoji stavba – sestavina. Uredba določa, da je površina stavbi pripadajočega zemljišča dvakratnik površine zemljišča pod stavbo oziroma velja:

1. Če je površina parcele, na kateri je stavba – sestavina, manjša od dvakratnika površine zemljišča pod stavbo, je površina stavbi pripadajočega zemljišča enaka površini parcele.
2. Če je površina parcele, na kateri stoji več stavb, opredeljenih kot sestavina, manjša od vsote dvakratnikov površin zemljišč pod stavbami, se površina stavbi pripadajočega zemljišča izračuna tako, da se površina parcele proporcionalno porazdeli k stavbam v razmerju površin zemljišč pod stavbami.
3. Nepozidane parcele ali deli parcel, ki ostanejo, se opredelijo po v nadaljevanju navedenih kriterijih za določitev ZGS na nepozidanih zemljiščih.

Kriterij 2: Zemljišča, na katerih zaradi naravnih ali drugih omejitev v prostoru gradnja stavb ni mogoča.

V okviru²¹ tega kriterija se za območja s čezmerno obremenitvijo s hrupom upošteva 89. člen OPN MOL ID, ki prepoveduje gradnjo na območjih čezmernega hrupa (karta 8: Območja varstva pred hrupom, OPN MOL ID) do izvedbe ustreznih ukrepov, s katerimi se z določili Odloka OPN MOL ID zagotovi predpisana stopnja varstva. Ker določilo ne predstavlja izločitvenega kriterija, pa je mogoče zemljišča znotraj teh območij uvrstiti v evidenco ZGS.

Dodatno je bil opredeljen še podkriterij, ki se je nanašal na upoštevanje nagiba terena: »Na območjih, ki imajo naklon večji od 30 %, se ZGS ne določi« (Solomun et al., 2014a, str. 21).

Kriterij 3: Zemljišča, na katerih v skladu s prostorskimi izvedbenimi pogoji iz občinskega prostorskega načrta ali v skladu z merili in s pogoji iz prostorskih ureditvenih pogojev gradnja stavb ni dopustna, oziroma zemljišča, na katerih v skladu s sprejetimi OPPN, OLN, ZN in UN²² gradnja ni predvidena.

Na podlagi tretjega kriterija se izločijo zemljišča na območju stavbnih zemljišč, na katerih po Odloku OPN MOL ID (Ur. l. RS, št. 78/2010 in spremembe) gradnja ni dopustna.

Na območjih SScv (pretežno večstanovanjske površine) in SSsv (splošne večstanovanjske površine) je gradnja novih objektov dopustna le pod pogojem, da je lokacija novega objekta določena z gradbeno črto na karti 3.1: Prikaz območij enot urejanja prostora, podrobnejše namenske rabe in prostorskih izvedbenih pogojev. Posledično velja, da se v EUP z namensko rabo SScv in SSsv nezazidana ZGS ne določajo.

Preglednica 6: Določanje ZGS na območjih SScv in SSsv (odlok in karta 3.1 OPN MOL ID)

PODROBNEJŠA NAMENSKA RABA	ZGS NE, RAZEN IZJEM (glejte izris gradbenih črt)
SScv – pretežno večstanovanjske površine	ZGS ne, razen če je določena gradbena črta.
SSsv – splošne večstanovanjske površine	ZGS ne, razen če je določena gradbena črta.

Na podlagi določil karte 6: Omrežja družbene dejavnosti (OPN MOL ID) se izločijo zemljišča znotraj opredeljenega poligona za otroška igrišča in otoke športa za vse, pri čemer se

²¹ »V tem segmentu se kot /.../ druge omejitve v prostoru preučijo npr.: nagib terena, nosilnost tal, podvrženost talni eroziji, prisotnost kraških pojavov, prekomerne obremenitve s hrupom itd.« Tak je odgovor zakonodajalca, kar je razvidno iz priloge B.

²² Območij, ki jih urejajo podrobni prostorski načrti, v nalogi ne obravnavamo.

upošteva, da je znotraj poligonov otoki športa za vse – osnovna šola praviloma tudi stavba osnovne šole, kar se šteje kot pozidano.

Za zemljišča, ki ležijo znotraj območij zelenih površin, praviloma velja, da niso uvrščena v evidenco ZGS, razen če je tako določeno v podrobnih prostorskih izvedbenih pogojih (PPIP). Izjemi sta podrobnejši namenski rabi ZS in ZPp, za kateri splošna določila Odloka OPN MOL ID dopuščajo gradnjo nekaterih vrst objektov, a je ta pogojena s površino EUP. Za ta območja torej velja, da je treba preveriti tudi površino EUP.

Preglednica 7: Določanje ZGS na zelenih površinah (odlok in priloga 1 OPN MOL ID)

PODROBNEJŠA NAMENSKA RABA	Pravilo: ZGS NE, RAZEN IZJEM (glejte PPIP)
ZS – površine za oddih, rekreacijo in šport	PPIP + površina območja
ZPp – parki	PPIP + površina območja
ZPps – Pot spominov in tovarištva	PPIP
ZDd – druge zelene površine	PPIP
ZDo – zeleni obvodni pas	PPIP
ZK – pokopališča	PPIP
ZV – površine za vrtičkarstvo	PPIP

Zemljišča, ki so znotraj regulacijskih linij (RL, RLit – industrijski tir), se ne uvrstijo v evidenco ZGS, prav tako ne zemljišča, ki so znotraj PC – površine cest in POd – druge prometne površine. Pogojno je gradnja več vrst objektov dopustna na površinah z namensko rabo POg – parkirne površine, POg – P + R in PŽ – površine železnic, zato velja, da je treba za ta območja preveriti PPIP.

Preglednica 8: Določanje ZGS na območju prometnih površin (odlok in priloga 1 OPN MOL ID)

PODROBNEJŠA NAMENSKA RABA	Pravilo: ZGS DELNO + IZJEME (glejte PPIP)
PC – površine cest	PPIP
PŽ – površine železnic	PPIP
POg – površine za mirujoči promet	PPIP
Pod – druge prometne površine	PPIP

Na območjih komunikacijske, energetske in okoljske infrastrukture je treba pregledati podrobne prostorske izvedbene pogoje ter ugotoviti, ali je na posameznem območju dopustna gradnja stavb. Odlok OPN MOL ID namreč gradnjo stavb dopušča le pogojno.

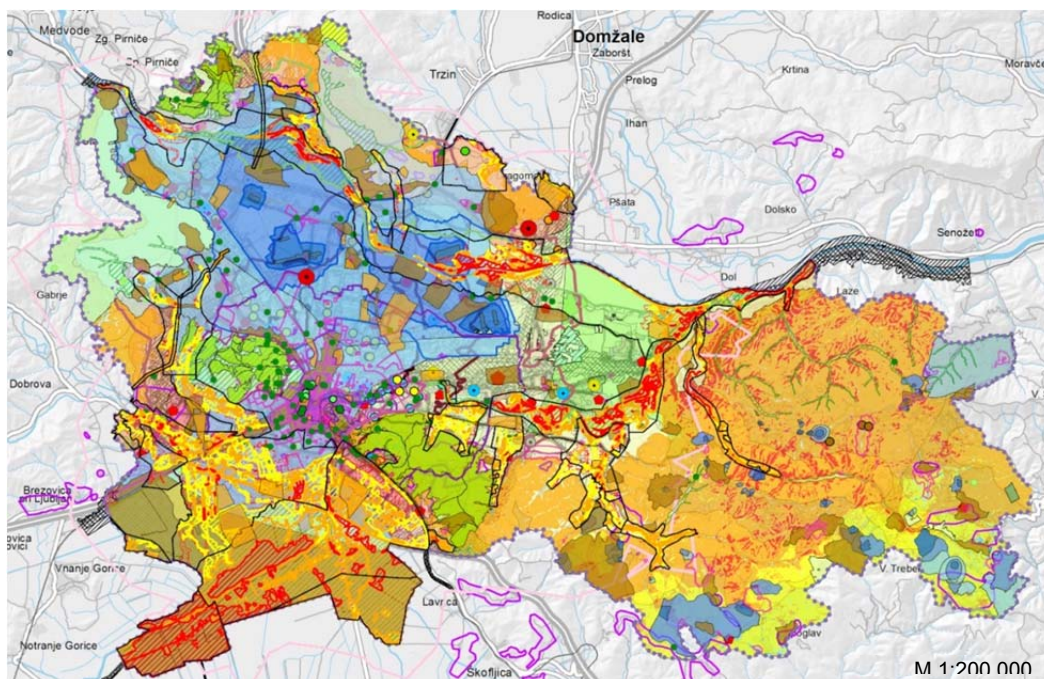
Preglednica 9: Določanje ZGS na območju komunikacijske, energetske in okoljske infrastrukture (odlok in priloga 1 OPN MOL ID)

PODROBNEJŠA NAMENSKA RABA	Pravilo: ZGS NE, RAZEN IZJEM (glejte PPIP)
T – območja komunikacijske infrastrukture	PPIP
E – območja energetske infrastrukture	PPIP
O – območja okoljske infrastrukture	PPIP

Kriterij 4: Zemljišča, ki se urejajo na podlagi OPN (ali PUP) in so na njih uveljavljeni pravni režimi, ki se nanašajo na varstvena, zavarovana, degradirana, ogrožena in druga območja, na katerih je na podlagi predpisa vzpostavljen poseben pravni režim, tako da gradnja stavb na njih trajno ali začasno ni mogoča.

Odlok OPN MOL ID izpostavlja naslednje omejitve posegov v prostor, vzpostavljene na podlagi posebnih predpisov in drugih aktov (slika 12):

- zavarovana območja, naravne vrednote in varovana območja narave, posebna varstvena območja Natura 2000, potencialna posebna ohranitvena območja Natura 2000 in ekološko pomembna območja;
- objekti in območja kulturnih spomenikov, varstvena območja dediščine, registrirana arheološka najdišča ter območja in objekti registrirane kulturne dediščine;
- varovalni gozdovi;
- gozdovi s posebnim namenom;
- vodovarstvena območja;
- območja kopalnih voda;
- poplavno ogrožena območja in z njimi povezana območja erozij celinskih voda;
- plazljiva, plazovita in erozijsko ogrožena območja;
- potresna območja;
- območja za potrebe obrambe ter območja za potrebe varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami;
- območja možne čezmerne obremenitve s hrupom.



Slika 12: Omejitve posegov v prostor so prikazane na spletni strani MOL kot del prikaza stanja prostora in se sproti posodablja. Različne barve na karti so vezane na posamezni predpis (<https://srv3dgis.ljubljana.si/Urbinfo/>).

Kot ZGS se torej ne opredelijo zemljišča, na katerih je na podlagi predpisa vzpostavljen poseben pravni režim, tako da gradnja stavb na njih trajno ali začasno ni mogoča; pri tem je treba preveriti, ali obstajajo izjeme.

Pravne podlage, ki veljajo na območju MOL (praviloma to velja tudi za druge občine), katerih določila lahko vplivajo na opredeljevanje nezazidanih ZGS (obravnavanih v nadaljevanju), so:

- Zakon o obrambi (Ur. I. RS, št. 103/2004 – uradno prečiščeno besedilo, 138/04 – Skl. US, 53/05 – Skl. US in 96/2012 – ZPIZ-2),
- Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o določitvi objektov in okolišev objektov, ki so posebnega pomena za obrambo, in ukrepih za njihovo varovanje (Ur. I. RS, št. 7/1999, 67/2003 in 26/2010),
- Uredba o določitvi obrambnih potreb (Ur. I. RS, št. 30/2003),
- Uredba o posebnih zahtevah za objekte, v katerih so eksplozivni ali pirotehnični izdelki (Ur. I. RS, št. 124/2008, 70/2012, 90/2012 in 96/2013),
- Uredba o merilih za določitev najmanjše razdalje med obratom in območji, kjer se zadržuje večje število ljudi, ter infrastrukturo (Ur. I. RS, št. 34/2008),
- Uredba o preprečevanju večjih nesreč in zmanjševanju njihovih posledic (Ur. I. RS, št. 71/2008 in 105/2010),
- Hrup (Odlok OPN MOL ID),

- Akt o zavarovanju kulturne dediščine,
- Pravni režimi na področju varstva narave,
- Uredba o Krajinskem parku Ljubljansko barje (Ur. l. RS, št. 112/2008),
- Zakon o vodah (Ur. l. RS, št. 67/2002, 57/2008, 57/2012, 100/2013),
- Uredba o vodovarstvenem območju za vodno telo vodonosnika Ljubljanskega polja (Ur. l. RS, št. 120/2004, 7/2006, 1/2012, 44/2012),
- Uredba o pogojih in omejitvah za izvajanje dejavnosti in posegov v prostor na območjih, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja (Ur. l. RS, št. 89/2008),
- Zakon o cestah (Ur. l. RS, št. 109/2010, 48/2012),
- Energetski zakon (Ur. l. RS, št. 17/2014),
- Pravilnik o pogojih in omejitvah gradenj, uporabe objektov ter opravljanja dejavnosti v območju varovalnega pasu elektroenergetskih omrežij (Ur. l. RS, št. 101/2010),
- Pravilnik o tehničnih pogojih za graditev, obratovanje in vzdrževanje plinovodov z delovnim tlakom nad 16 barov ter o pogojih za posege v območjih njihovih varovalnih pasov (Ur. l. RS, št. 12/2010, 45/2011).

Glede na zakonodajo s področja obrambe ter glede na splošna določila OPN MOL ID se izločijo zemljišča, na katerih je gradnja nedopustna, prav tako se za posamezne lokacije na območju, namenjenem obrambi, analizirajo PPIP. Če tudi ti onemogočajo gradnjo stavb, se zemljišča izločijo iz evidence potencialnih ZGS.

Iz določil Zakona o obrambi (Ur. l. RS, št. 103/2004 – uradno prečiščeno besedilo, 138/04 – Skl. US, 53/05 – Skl. US in 96/2012 – ZPIZ-2), Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o določitvi objektov in okolišev objektov, ki so posebnega pomena za obrambo, in ukrepah za njihovo varovanje (Ur. l. RS, št. 7/1999, 67/2003 in 26/2010), Uredbe o določitvi obrambnih potreb (Ur. l. RS, št. 30/2003) ter 82. in 88. člena OPN MOL ID izhaja, da je ZGS mogoče opredeliti znotraj območij za potrebe obrambe v naselju (F), razen če gradnja stavb ni dopustna. Na območjih možne izključne rabe (88. člen, OPN MOL ID) je treba glede na določila primarne podrobne namenske rabe preveriti PPIP.

Območja možne izključne rabe prostora so primarno namenjena za druge potrebe, a se v primeru izrednega ali vojnega stanja lahko uporabijo za obrambne namene ter v miru za usposabljanje vojske. Kot ZGS se ne opredelijo zemljišča, ki so v štirimetrskem pasu ob ograjenih območjih izključne rabe za potrebe obrambe, kjer je prepovedana gradnja stavb oz. objektov (visoka gradnja) ter za potrebe ureditve s podrastjo in z drevjem, dovoljeni pa so

pločniki, parkirišča, zelenice, pešpoti, podzemni objekti ter zemljišča na območjih za potrebe obrambe zunaj naselij (območja s podrobnejšo namensko rabo – f, glejte kriterij 1).

Glede na določila Uredbe o posebnih zahtevah za objekte, v katerih so eksplozivni ali pirotehnični izdelki (Ur. l. RS, št. 124/2008, 70/2012, 90/2012 in 96/2013), Uredbe o merilih za določitev najmanjše razdalje med obratom in območji, kjer se zadržuje večje število ljudi, ter infrastrukturo (Ur. l. RS, št. 34/2008), Uredbe o preprečevanju večjih nesreč in zmanjševanju njihovih posledic (Ur. l. RS, št. 71/2008 in 105/2010) ter 81. člena (OPN MOL ID) se za območja, ki ležijo znotraj vplivnih območjih virov tveganja za industrijske nesreče, analizira PPIP. Če ti onemogočajo gradnjo stavb, se območje izloči iz evidence potencialnih ZGS.

Za zemljišča, ki so na območju kulturne dediščine, se analizira PPIP. Če določila onemogočajo gradnjo stavb skladno z aktom o zavarovanju, se zemljišča ne opredelijo kot ZGS.

Kot ZGS se ne opredelijo zemljišča na območju naravnih vrednot (Ur. l. RS, št. 111/2004, 70/2006, 58/2009 in 93/2010) in na območju zavarovane narave. Za podzemne jame, naravne spomenike, velja, da se presojuje od primera do primera, posegi na območju Nature 2000 so bili že presojani v procesu potrditve OPN MOL ID in so znani, za posege znotraj ekološko pomembnih območij pa velja, da režim praviloma ne zahteva posebnih naravovarstvenih pogojev, zato se ta zemljišča potencialno lahko uvrstijo v evidenco nezazidanih ZGS.

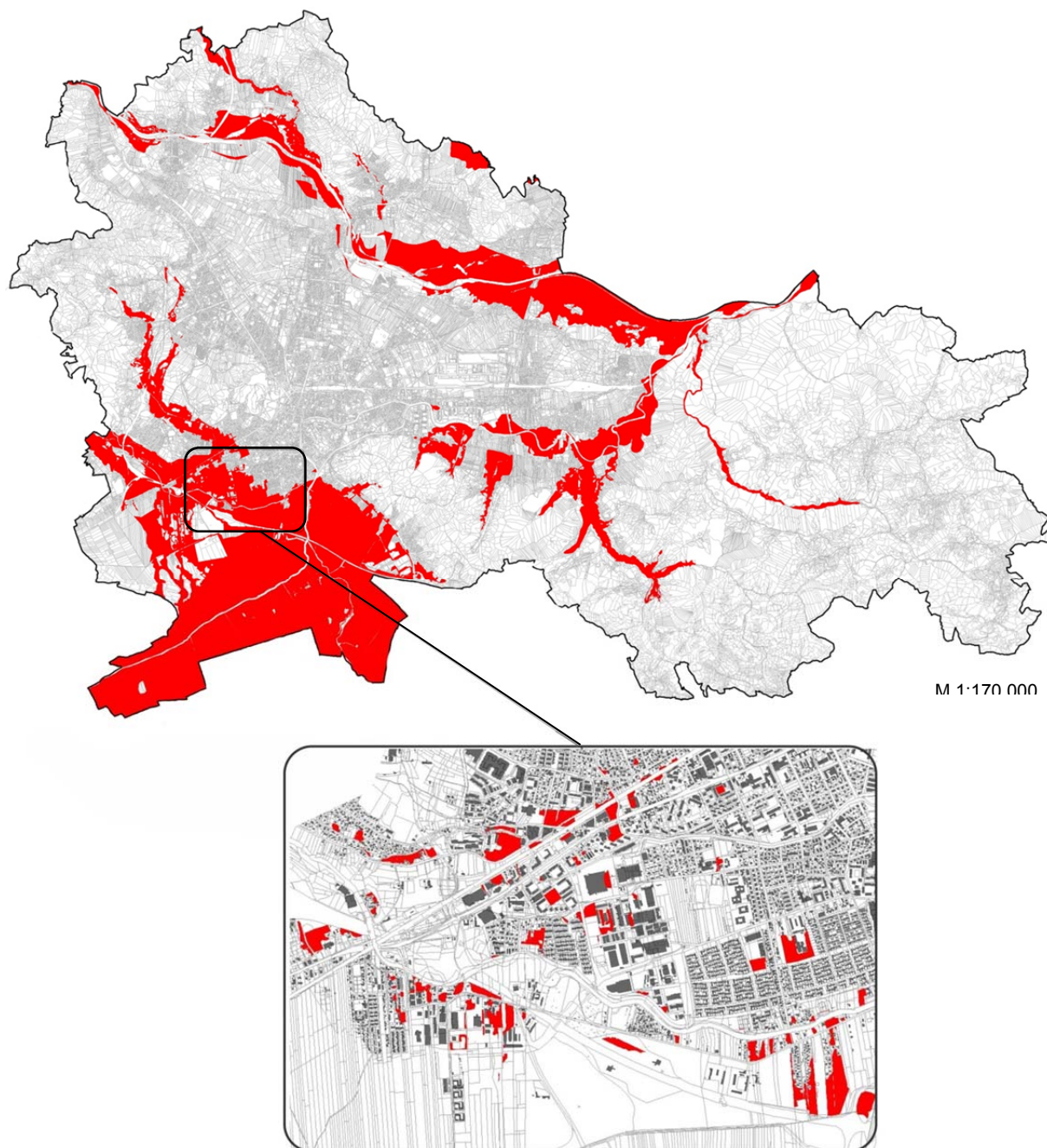
Po določilih Uredbe o Krajinskem parku Ljubljansko barje (Ur. l. RS, št. 112/2008) se izločijo zemljišča, na katerih gradnja stavb ni dopustna.

Iz Zakona o vodah (Ur. l. RS, št. 67/2002, 57/2008, 57/2012 in 100/2013) izhaja, da na vodnem in priobalnem zemljišču gradnja stavb ni dovoljena, torej na teh zemljiščih ni mogoče opredeliti ZGS. Vodno zemljišče tekočih voda obsega osnovno strugo tekočih voda, vključno z bregom, do izrazite geomorfološke spremembe. Priobalno zemljišče pa neposredno meji na vodno zemljišče, na vodah prvega reda (Ljubljanica, Sava) 15 metrov od meje vodnega zemljišča (zunaj območij naselja najmanj 40 metrov), na vodah drugega reda pa pet metrov od meje vodnega zemljišča. Zato se kot ZGS ne določijo zemljišča z namensko rabo VI – celinske vode in VI – območja vodne infrastrukture ter priobalnih zemljišč, ki so v OPN MOL ID praviloma opredeljena kot zelene površine, kjer gradnja stavb ni dopustna.

Iz Uredbe o vodovarstvenem območju za vodno telo vodonosnika Ljubljanskega polja (Ur. l. RS, št. 120/2004, 7/2006, 1/2012 in 44/2012) ter Uredbe o Krajinskem parku Ljubljansko barje (Ur. l. RS, št. 112/2008) izhaja, da gradnja objektov na vodovarstvenem območju VVO 0, I, IIA ni dopustna, kar pomeni, da se ta zemljišča ne uvrščajo v evidenco ZGS, medtem ko zemljišča na vodovarstvenih območjih VVO IIB in III lahko uvrstimo v ZGS. Za oboje velja, da je treba preveriti izjeme.

Iz Uredbe o pogojih in omejitvah za izvajanje dejavnosti in posegov v prostor na območjih, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja (Ur. l. RS, št. 89/2008), območij opozorilnih kart ter 84. člena OPN MOL ID se ZGS ne določa na območjih, kjer razredi poplavne nevarnosti niso določeni, in na območjih poplavne nevarnosti Ps in Pv.

Na poplavno ogroženih območjih so bila na podlagi opozorilne karte poplav izločena območja pogostih in redkih poplav, na podlagi razredov poplavne nevarnosti pa območja velike in srednje nevarnosti. Določila je treba preverjati tudi konkretno za zemljišče in dopustni poseg.



Slika 13: Prikaz postopka izločitve zemljišč (rdeče) zaradi kriterija 4; poplavna območja

Varovalni pasovi, merjeni od roba cestnega sveta, so opredeljeni na podlagi Zakona o cestah (Ur. l. RS, št. 109/2010 in 48/2012). Odvisni so od kategorije ceste oz. poti. Za železnice velja, da se ZGS ne določi na območju progovnega pasa, ki v grobem predstavlja prostor med osem skrajnih tirov proge, razširjen na vsako stran od osi skrajnih tirov za šest metrov v naselju oziroma osem zunaj naselja.

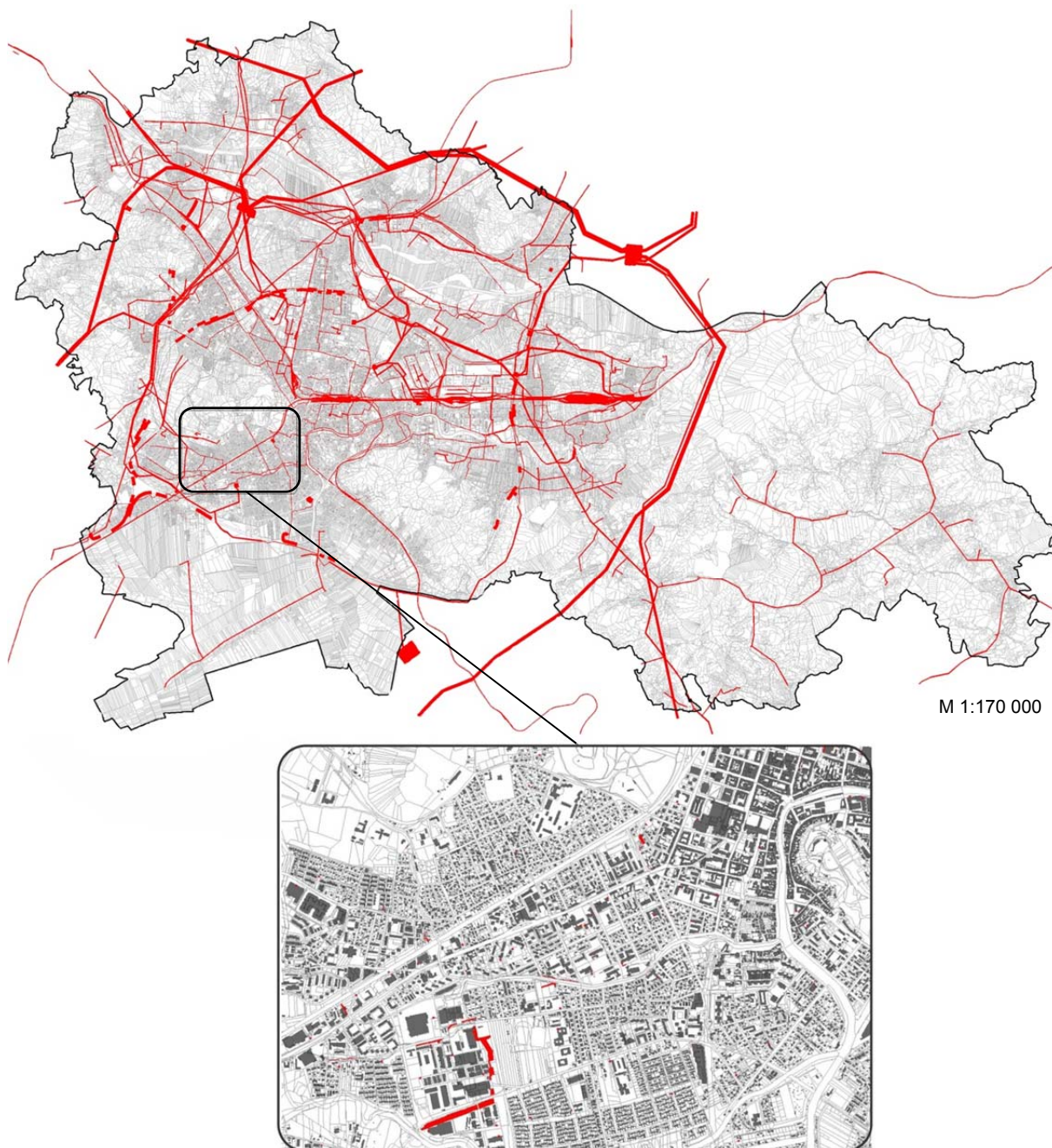
Preglednica 10: Varovalni pasovi in odmiki 1

CESTE	
Odmik 40 m	od cestnega sveta avtoceste
Odmik 35 m	od cestnega sveta hitre ceste
Odmik 25 m	od cestnega sveta glavne ceste
Odmik 15 m	od cestnega sveta regionalne ceste
Odmik 5 m	od državne poti za kolesarje
Odmik 10 m	od cestnega sveta lokalne ceste
Odmik 5 m	od javne poti
Odmik 2 m	od javne poti za kolesarje
ŽELEZNICE	
Odmik 6 oziroma 8 m	od tirnic

Drugi varovalni pasovi gospodarske javne infrastrukture (v nadaljevanju GJI), znotraj katerih gradnja stavb ni dopustna, so opredeljeni na podlagi Energetskega zakona (Ur. l. RS, št. 17/2014), Pravilnika o pogojih in omejitvah gradenj, uporabe objektov ter opravljanja dejavnosti v območju varovalnega pasu elektroenergetskih omrežij (Ur. l. RS, št. 101/2010), Pravilnika o tehničnih pogojih za graditev, obratovanje in vzdrževanje plinovodov z delovnim tlakom nad 16 barov ter o pogojih za posege v območjih njihovih varovalnih pasov (Ur. l. RS, št. 12/2010 in 45/2011) ter določil OPN MOL ID (47. člen).

Preglednica 11: Varovalni pasovi in odmiki 2

ELEKTROVODI	
Odmik 40 m	od elektroenergetskih nadzemnih vodov nad 110 kV in RTP 220 in 400 kV
Odmik 15 m	od elektroenergetskih nadzemnih vodov 35 in 110 kV in RTP do vključno 110 kV
Odmik 10 m	od elektroenergetskih nadzemnih vodov 10 in 20 kV
Odmik 3 m	od elektroenergetskih podzemnih vodov 35 in 110 kV
Radij 5 m; odmik 5 m	RP in TP do 35 kV (točkovni podatki); od objekta
KANALIZACIJSKI VODI	
Odmik 3 m	od primarnih kanalizacijskih vodov
PRENOSNI PLINOVODI	
Odmik 10 m	od osi

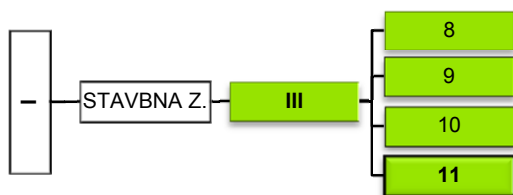


Slika 14: Prikaz postopka izločitve zemljišč (rdeče) zaradi kriterija 4; varovalni pasovi in odmiki GJI

Za kriterije 5, 6 in 7 se preverijo splošni pogoji (Odlok OPN MOL ID) ter izjeme. Zemljišča znotraj območij kriterijev od pet do sedem so razvidna iz kartografskega dela odloka:

- **Kriterij 5:** zemljišča, na katerih je v skladu z OPN (ali s PUP) predvidena gradnja gospodarske javne infrastrukture oziroma gradnja gradbeno-inženirskih objektov;
- **Kriterij 6:** zemljišča, za katera je predvidena izdelava podrobnega prostorskega akta, pa ta še ni sprejet;
- **Kriterij 7:** zemljišča, na katerih veljajo začasni ukrepi za zavarovanje prostora.

KORAK III



Kriterij 8: Zemljišča, za katera je sprejet podrobni prostorski izvedbeni načrt in je v skladu z njegovo vsebino na njih možna gradnja stavb.

Preverijo se določila posameznih veljavnih podrobnih prostorskih aktov; izpeljava kriterija 8 je razvidna s slike 15.



Meja ZN ZN za S-del Območja urejanja VP 3/2 Brdo (Uradni list RS, št. 18/02, 64/05, 100/07 in 78/10) .



ZGS DA: Iz Odloka o ZN za S-del Območja urejanja VP 3/2 Brdo opredeljene funkc. enote F1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9/10, 11, 12 in 13 kot zazidljive površine. V kolikor na njih predvidena gradnja še ni izvedena so bile opredeljene kot ZGS DA.

ZGS NE: Na funkc. enotah F14, 15, 16, 17, 18, 19 in C1, C2, C3, C4, C5a, C5b, C6 in C gradnja ni dovoljena (ureditev parkovnih površin, ureditev nepokritih rekreacijskih površin, ureditev prometne in komunalne infrastrukture ipd.) zato so bile opredeljene kot ZGS NE.

ZGS NE: Izločene so bile tudi vse javne površine (ceste, otroška igrišča, otok športa za vse in ostalo.).



Slika 15: Odlok o zazidalnem načrtu za severni del območja urejanja VP3/2 Brdo (Ur. l. RS, št. 18/2002, 64/2005, 100/2007, 78/2010 in 63/2012) (Solomun et al., 2014b)

Kriterij 9: Zemljišča, ki so komunalno opremljena po določbah zakona (ZGO-1, 66. člen) in na katerih je v skladu z izvedbenimi pogoji iz OPN (in PUP) dopustna gradnja stavb, ter na njih niso določeni uveljavljeni pravni režimi, ki se nanašajo na varstvena, degradirana, ogrožena in druga območja.

Prvi del kriterija se nanaša na zemljišča, ki so komunalno opremljena. V MOL so kot taka privzeta vsa zemljišča, razen če zanje velja izjema, kar je razvidno iz preglednice 12.

Preglednica 12: Kriterij komunalne opremljenosti zemljišč (Solomun et al., 2014a)

VRSTA GJI	Pravilo: ZGS DA, RAZEN IZJEM
Elektroenergetsko omrežje	ZGS se ne opredelijo na območjih, za katera je znano, da zaradi obstoječega sistema ni mogoča priključitev novih objektov (za območje je določeno, da je pred priključitvijo novih objektov na elektroenergetsko omrežje treba dograditi oz. nadgraditi obstoječi sistem).
Kanalizacijsko omrežje	Če na območju ni javnega kanalizacijskega sistema, je možna oskrba z alternativo (nepretočna greznica, mala čistilna naprava). ZGS se ne opredelijo na območjih, kjer je vzpostavljen javni kanalizacijski sistem, vendar zaradi poddimenzioniranja sistema ni mogoč priklop (za območje je določeno, da je pred priključitvijo novih objektov na kanalizacijski sistem treba dograditi oz. nadgraditi obstoječi sistem).
Vodovodno omrežje	Če na območju ni javnega vodovodnega sistema, je mogoča oskrba z alternativo (lastno zajetje, deževnica, vaški vodovod ipd.). ZGS se ne opredelijo na območjih, kjer je vzpostavljen javni vodovodni sistem, vendar zaradi poddimenzioniranja sistema ni mogoč priklop (za območje je določeno, da je pred priključitvijo novih objektov na vodovodni sistem treba dograditi oz. nadgraditi obstoječi sistem).
Javno cestno omrežje	Zakonodaja ne predpisuje dolžine zasebnih priključkov. Za vsako zemljišče mora biti omogočen dostop do javne ceste, čez zasebni priključek istega lastnika, na podlagi urejene služnostne pravice oz. kot nujna pot. ZGS se ne opredelijo na območjih, za katera je določeno, da je treba pred gradnjo novih objektov dograditi obstoječe javno cestno omrežje, šele na to pa bo mogoča priključitev z zasebnih dovozov.

Prvi del kriterija 9 se nanaša na pogoj komunalne opremljenosti zemljišča, drugi pa na izvedbene pogoje iz OPN. Za zemljišča, za katera splošni del odloka OPN MOL ID dopušča gradnjo in ustrezajo pogoju o komunalni opremljenosti, velja, da jih je mogoče uvrstiti v evidenco ZGS, razen če podrobni prostorski izvedbeni pogoji določajo drugače.

Za vse podrobnejše vrste namenske rabe prostora, ki dopuščajo gradnjo stanovanjskih stavb različnih tipologij, torej velja, da je gradnja stavb dopustna, razen če je v PPIP določeno drugače. Poseben režim velja le za območja večstanovanjske gradnje, kjer OPN MOL ID določa, da je gradnja novih objektov dopustna le, če je lokacija novega objekta določena z gradbeno črto (OPN MOL ID, 13. člen) (glejte tudi kriterij 3 in preglednico 13).

Preglednica 13: Določanje ZGS na območju stanovanj (odlok, karta 3.1 in priloga 1 OPN MOL ID)

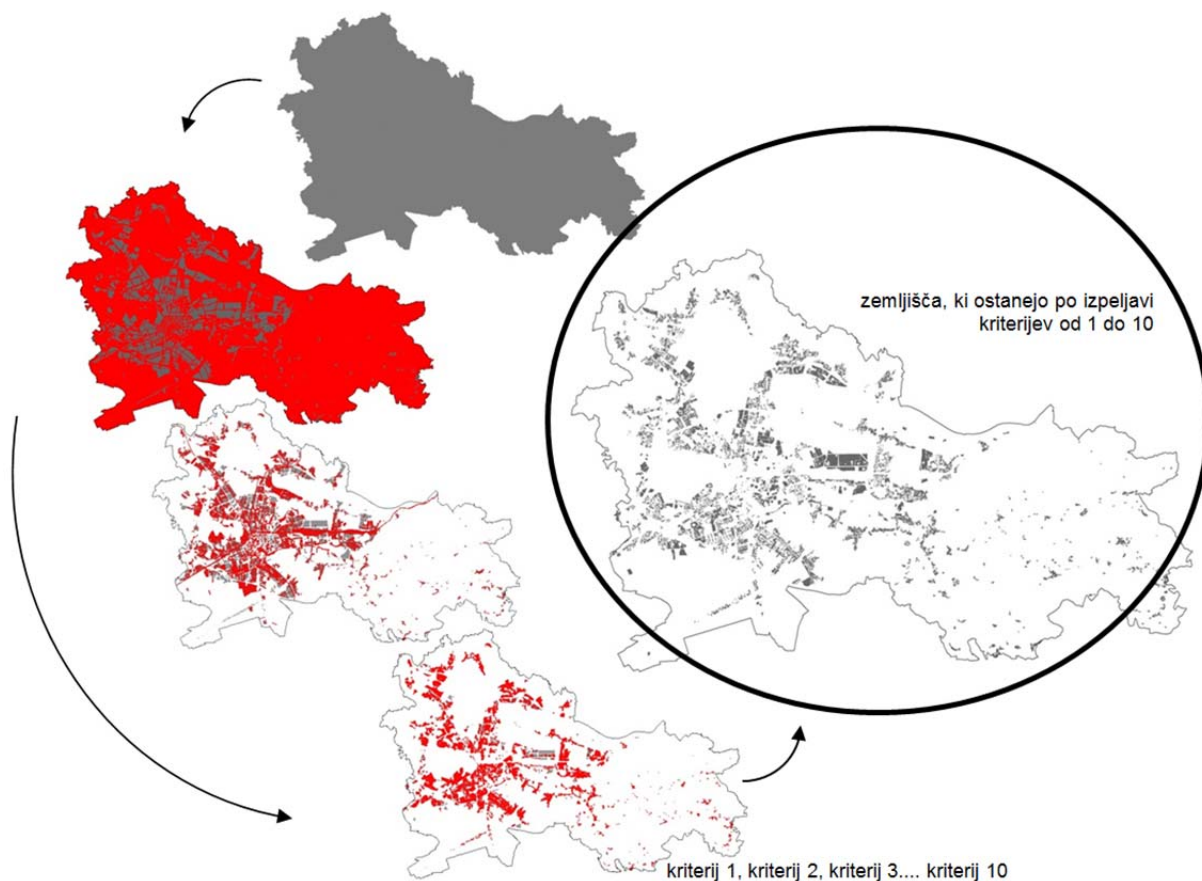
PODROBNEJŠA NAMENSKA RABA	Pravilo: ZGS DA, RAZEN IZJEM (glejte PPIP oziroma izris gradbenih črt)
SSce – pretežno eno- in dvostanovanjske površine	PPIP
SScv – pretežno večstanovanjske površine	ZGS da, če je določena gradbena črta.
SSse – splošne eno- in dvostanovanjske površine	PPIP
SSsv – splošne večstanovanjske površine	ZGS da, če je določena gradbena črta.
SB – stanovanjske površine za posebne namene	PPIP
SK – površine podeželskega naselja	PPIP

Za zemljišča, ki ležijo znotraj območij centralnih dejavnosti, območij proizvodnih dejavnosti, posebnih območij, območij za potrebe obrambe in površin razpršene poselitve velja, da se uvrstijo v evidenco ZGS, razen če PPIP novogradenj ne dopuščajo (preglednica 14).

Preglednica 14: Določanje ZGS na območju navedenih vrst namenske rabe (odlok in priloga 1 OPN MOL ID)

PODROBNEJŠA NAMENSKA RABA	Pravilo: ZGS DA, RAZEN IZJEM
CU – osrednja območja centralnih dejavnosti	PPIP
CDd – območja centralnih dejavnosti brez stanovanj	PPIP
CDi – območja centralnih dejavnosti za izobraževanje	PPIP
CDo – območja centralnih dejavnosti za vzgojo in primarno izobraževanje	PPIP
CDz – območja centralnih dejavnosti za zdravstvo	PPIP
CDk – območja centralnih dejavnosti za kulturo	PPIP
CDj – območja centralnih dejavnosti za javno upravo	PPIP
CDc – območja centralnih dejavnosti za opravljanje verskih obredov	PPIP
IP – površine za industrijo	PPIP
IG – gospodarske cone	PPIP
IK – površine z objekti za kmetijsko proizvodnjo	PPIP
BT – površine za turizem	PPIP
BD – površine drugih območij	PPIP
BC – športni centri	PPIP
F – območja za potrebe obrambe v naselju	PPIP
A – površine razpršene poselitve	PPIP

Kriterij 10: Zemljišča, za katera je pridobljeno končno gradbeno dovoljenje za gradnjo stavb. Podatek pridobi občina na podlagi evidence pri upravni enoti.



Slika 16: Prikaz izpeljave postopka izločitve zemljišč (rdeče), ki niso ZGS

Kriterij 11: Druga zemljišča

Zemljišča, ki ostanejo (slika 16), so tista, ki so bila po delno »avtomatiziranem« postopku izločena ali pa nedvoumno uvrščena v evidenco ZGS. Po do zdaj izvedenem postopku je na območju MOL ostalo še 34.674 zemljišč, ki jih je mogoče uvrstiti v evidenco ZGS.

Občina je za opredelitev tega preostanka zemljišč (za variabilni del) določila podkriterije, na podlagi katerih so bila ta izločena oziroma določena kot ZGS; označili smo jih s črkami od a) do m). V nadaljevanju naloge so kriteriji podrobneje razdelani in se do njih tudi kritično opredelimo.

Kriterij a): Oddelitev ali »rezanje« parcel

Preglednica 15: Določanje ZGS glede na namensko rabo in tipologijo gradnje (Odlok OPN MOL ID)

TIP GRADNJE	Pravilo: ZGS DA
NA, ND	K stavbi se določi pripadajočih 800 m ² , preostanek nad 400 m ² se opredeli kot ZGS.
NB	Za opredelitev ZGS je potrebnega vsaj 700 m ² prostega zemljišča. Gradnja novega niza objektov tipa NB je dopustna le, če se gradijo hkrati najmanj tri hiše (3. člen OPN MOL ID)
NV	K stavbi se določi pripadajočih 1200 m ² , preostanek nad 1200 m ² se opredeli kot ZGS.

Upoštevan je kriterij velikosti parcel glede na namensko rabo in tipologijo gradnje, kot je določeno v 25. členu OPN MOL ID: Velikost in oblika parcele, namenjena gradnji (Ur. l. RS, št. 78/2010 in spremembe):

- tip NA, ND; družinska hiša: najmanj 400 in največ 800 m², dvojček: najmanj 250 in največ 450 m² na vsako stavbo dvojčka,
- tip NB; vrstna, verižna hiša: najmanj 150 in največ 350 m² za en objekt v nizu, atrijska hiša: najmanj 150 in največ 350 m² za en objekt v nizu,
- tip NV; najmanj 600 in največ 1200 m²,
- tip V; najmanj 1200 m² prostega zemljišča; določeno na podlagi arhitekturnih značilnosti tipa zazidave na območju: stolpi (stolpnica, stolpič), bloki (osnovni, ozki, globoki, atrijski, nizki, kratki, visoki, terasni, verižni, zloženka, skladanka, sestavljanka, vila blok), ploščica, hiša v terasah.

Kriterij b): Parcele neprimernih oblik

Pri določanju ZGS se izločijo zemljišča neprimernih oblik. Minimalna stranica najožjega dela zemljišča ne sme biti manjša od dvanajstih metrov. Na ožjih zemljiščih zaradi odmikov (23. in 24. člen OPN MOL ID) od drugih parcel, ni mogoče zgraditi stavbe.



Slika 17: Izločitev zemljišča na podlagi kriterija minimalne stranice; označena parcela je preozka, zato ni bila opredeljena kot ZGS (Solomun et al., 2014a).

Kriterij c): Združevanje parcel, lastništvo se ne upošteva.

»Pravilnik določa, da so ZGS lahko sestavljena iz parcel, delov parcele, več parcel ali več delov parcel. Lastniška struktura pri samem določanju ZGS ni izločitveni kriterij, zato je možno združevanje več parcel v ZGS. Parcele se združujejo le tam, kjer je to urbanistično ustrezno (zemljišče ima več možnih dostopov in gradnja brez komasacije sploh ni mogoča)« (Solomun et al., 2014a, str. 21).



Slika 18: Prikaz združevanja zemljiških parcel; kot ZGS so bile opredeljene vse parcele, obarvane zeleno (Solomun et al., 2014a).

Kriterij d): Na fizično nedostopnih zemljiščih se ZGS ne določa.

»Zlasti se tam ne združuje manjših parcel in se kot dostop upošteva le izvedene ceste, ne pa tudi predvidenih. Če obstaja dostop do več hiš, velja, da ta dostop lahko napaja tudi območje ZGS« (Solomun et al., 2014a, str. 21).

Kriterij dostopnosti do zemljiških parcel je bil upoštevan z javne poti oziroma z obstoječih dostopnih poti (lahko v zasebni lasti).



Slika 19: Prikaz kriterija dostopnosti. Z zeleno obarvana zemljišča so bila opredeljena kot ZGS, z rdečo zemljišča, ki niso ZGS, saj ne dosegajo kriterija dostopnosti (Solomun et al., 2014a).

Kriterij e): Funkcionalna zemljišča objektov oziroma manipulativne površine objektov na območjih IG, IP in IK se smiselno določijo na podlagi letalskih posnetkov.

Zunanja skladišča ter manipulacijske površine (IG in IP) se na podlagi letalskih posnetkov opredelijo kot pozidane oz. zasedene. Kot ZGS se določajo le dovolj velika zemljišča za novogradnje. Zemljišča, ki so del delovnih površin kmetije (IK), na primer dvorišče, sadovnjak, vrt ipd., se ne določijo kot ZGS. To se določi šele na območju, kjer se začne odprti prostor, predvidoma travnik.

Kriterij f): Pri opredeljevanju posamezne parcele se lastništvo upošteva.

»Podatek o lastniški strukturi parcel je uporaben pri odločanju glede opredelitve posamezne parcele kot ZGS. Iz podatka o lastništvu je možno razbrati, ali parcela, ki bi glede na letalski posnetek lahko predstavljala funkcionalno zemljišče obstoječega objekta, tudi dejansko pripada temu objektu ali gre za parcelo, ki predstavlja ZGS. Splošni kriterij je, da se lastništvo parcel upošteva, kjer je to nujno potrebno« (Solomun et al., 2014, str. 21).

Kriterij g): Na območju zaščitene kmetije se ZGS ne določa, razen če so zemljišča opredeljena kot razvojna območja.

Kriterij h): Na območjih z naklonom, večjim od 30 odstotkov, se ZGS ne določi.

»Na tako strmih območjih je gradnja bistveno dražja in spodbujanje gradnje objektov ni zaželeno« (Solomun et al., 2014a, str. 21).

Kriterij i): Določanje ZGS na območju Mestne občine Ljubljana se izvaja zelo konzervativno.

Kriterij j): Gradnja v vrzelih

»Na območjih, kjer je možna gradnja v vrzelih ali kot vzdava (na podlagi določil o izjemah), se ZGS ne določi. Na teh območjih se gradnja ne spodbuja« (Solomun et al., 2014a, str. 21).

Kriterij k): Pri določanju ZGS se upošteva trenutno, obstoječe stanje v naravi.

Kriterij določa, da se v primeru predvidene rušitve obstoječih objektov na obravnavanih zemljiških ZGS ne določi. Upošteva se torej trenutno, in ne predvideno stanje.

Kriterij l): Zemljišča se kot ZGS lahko opredelijo le, če so v celoti znotraj ene EUP.

Kriterij m): Garaže (samostojne garaže, garažne hiše in pokrita parkirišča) se upoštevajo kot že pozidano zemljišče (sestavina).

4.4.1 Ugotovitve

Kriterij a) je določen v skladu s Pravilnikom (Ur. l. RS, št. 66/2013), vendar pa je treba opozoriti, da če objekt na večji parceli ni opredeljen s parcelno številko, ji dejansko ne smemo oddeliti deleža. Taka parcela se v celoti šteje kot pozidano zemljišče (glejte odgovore zakonodajalca v prilogi B). Tako ravnanje ni v skladu z načelom zagotavljanja notranjega prostorskega razvoja.

Kriterij b) je oblikovan kot dogovor na podlagi izkušenj iz arhitekturne prakse. V anketi nas zato zanima, ali so tudi druge občine postavile take vrste kriterij in kako so ga opredelile.

Kriterij c) Z upoštevanjem tega kriterija zanemarimo določila Pravilnika (Ur. l. RS, št. 66/2013), ki zahteva, da se kot ZGS določijo (komunalno opremljena) zemljišča, na katerih je v skladu s prostorskimi izvedbenimi pogoji iz OPN gradnja stavb dopustna (ter na njih niso uveljavljeni pravni režimi, ki se nanašajo na varstvena, zavarovana, degradirana, ogrožena in

druga območja, tako da gradnja stavb na njih ni mogoča). Kot je navedeno v razlagi kriterija, gradnja na tem območju brez komasacije sploh ni mogoča. Prav zaradi tega bi bilo ustrežnejše za ureditev takih območij najprej izvesti komasacijo in šele nato (če bi bilo treba) obdavčitev zemljišč.

Lastniki parcel, ki po površini ne ustrezajo določilom OPN MOL o dopustni gradnji glede na namensko rabo in tipologijo gradnje, kot je določeno v 25. členu OPN MOL ID (Ur. l. RS, št. 78/2010 in spremembe), oziroma lastniki parcel, katerih ena od stranic je manjša od dvanajstih metrov (kriterij b: Parcele neprimernih oblik), so v tem primeru v neenakopravnem položaju v primerjavi z lastniki, katerih take parcele ne bodo obdavčene.

Kriterij ne sledi ustavnemu načelu enakosti (posledično ne sledi načelu davčne pravičnosti), saj dopušča pristransko obravnavo lastnikov zemljišč.

Kriterij d) je v nasprotju s kriterijem c) ter v nasprotju s 25. členom OPN MOL ID: Velikost in oblika parcele, namenjena gradnji (Ur. l. RS, št. 78/2010 in spremembe). S prostorskega vidika sta prikazana primera dovolj podobna, da bi ju lahko obravnavali enakovredno, zato nezdruževanje parcel, torej neupoštevanje kriterija c) v drugem primeru ni utemeljeno.

Kriterij e) Opredeljevanje ZGS na podlagi letalskih posnetkov je postopek, ki smo ga največkrat zabeležili tudi pri analizi pristopov iz tujine. Pri tem je bistveno, da so podatki aktualni in da se, če je treba, preverjajo med terenskim delom.

Kriterij f) Pri raziskavi tujih primerov prakse se je izkazalo, da je bilo poznavanje lastništva prepoznano kot orodje, ki lahko prispeva k učinkovitejšemu upravljanju z evidentiranimi zemljišči. Vendar pa je kriterij zapisan neustrezno, saj dopušča arbitrarno, subjektivno odločanje: *»/.../ kjer je to nujno«*.

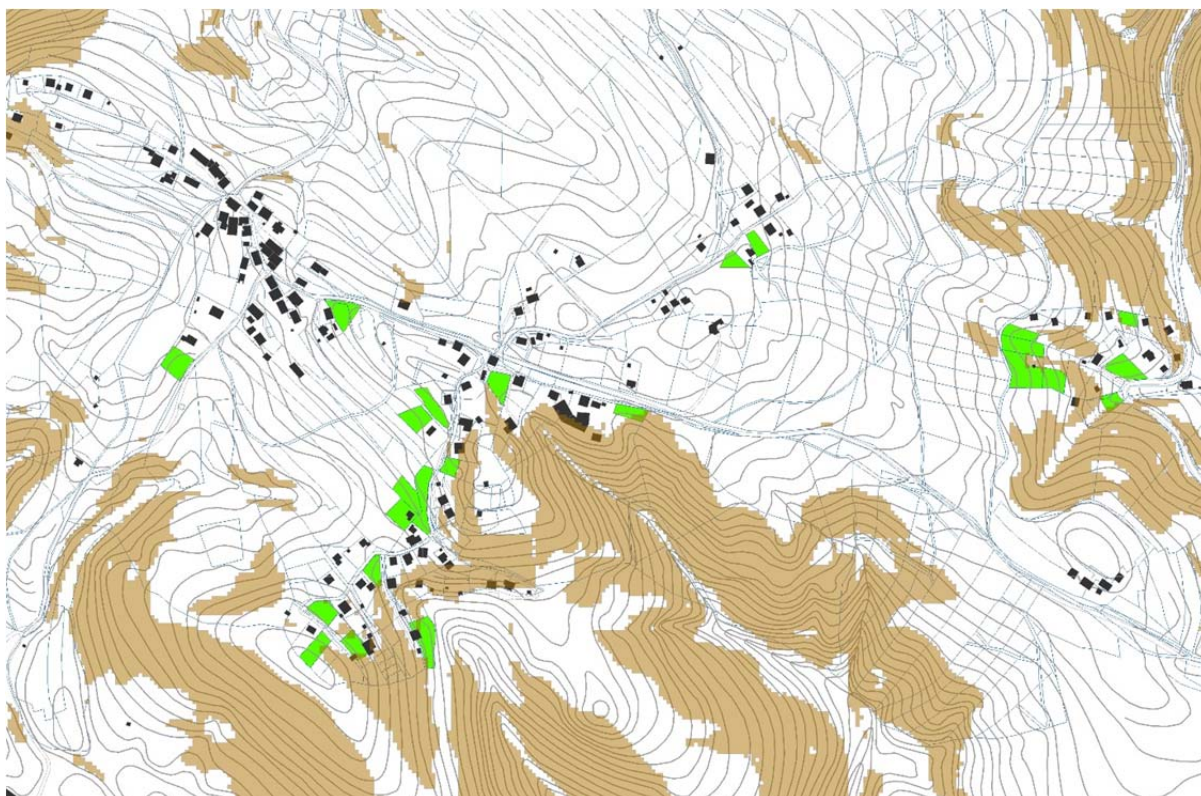
Kriterij g) Kriterij, vezan na zaščitena območja kmetij, lahko uvrstimo pod kriterij 2: *»/.../ in druge omejitve v prostoru«*.

Kriterij h) Iz pregleda tujih primerov izdelave evidence nezazidanih ZGS je razvidno, da gre za splošno uporabljen kriterij. Podatki kažejo, da se mejna vrednost naklona spreminja glede na pretežno lego območja obdelave. Mesta z več hribovitejšimi območji so mejno vrednost za opredelitev ZGS določala na večji strmini (25–30 odstotkov naklon terena), medtem ko so

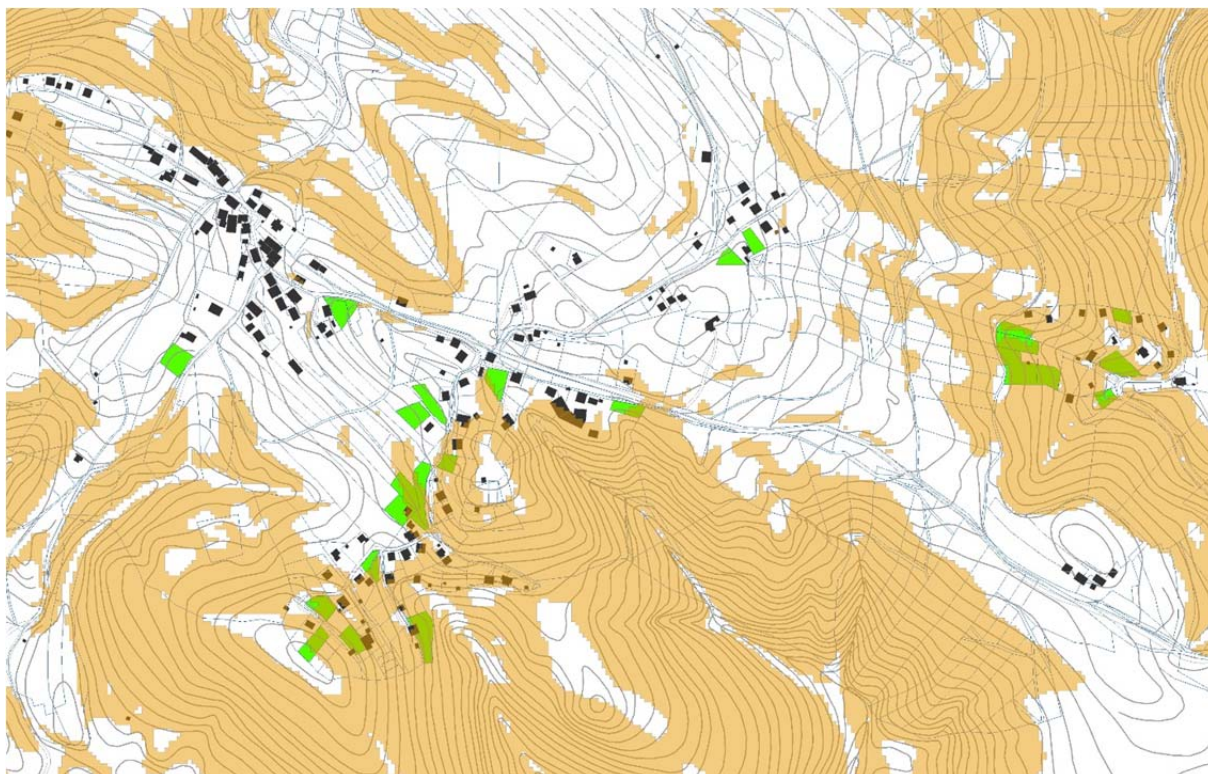
mesta s pretežnim ravninskim delom to vrednost določala nižje (pri desetih odstotkih naklona terena).

Opremljeni kriterij je z vidika načrtovanega razvoja ali spodbujanja gradnje utemeljen in pričakovan, a se ponovno pojavlja dvom, ali sledi načelu enakosti in davčne pravičnosti. Če z občinskimi prostorskimi in drugimi pravnimi akti gradnja na določenem zemljišču ni prepovedana, ima ta lastnik enako pravico graditi kot nekdo na ravninskem območju občine. Zato menimo, da oblikovanje tega kriterija spada v strateški del OPN. Če občina ne želi spodbujati gradnje na (pre)strmih zemljiščih, bi morala (za uresničevanje zastavljenega cilja) uporabiti kak drug instrument, na primer spremembo namenske rabe.

Na slikah 20 in 21 želimo prikazati, da je končna vsota opredeljenih zemljišč ob različno določenih vrednostih naklona lahko bistveno drugačna. Nekatera izmed zeleno obarvanih zemljišč, ki so bila zaradi kriterija naklona, določenega pri 30 odstotkih, uvrščena v evidenco ZGS (slika 20), vanjo ne bi bila uvrščena, če bi občina mejno vrednost določila nižje, na primer pri 20 odstotkih (slika 21).



Slika 20: Naklon terena 30 odstotkov (temno rjava), z zeleno so označena zemljišča, opredeljena kot nezazidana ZGS.



Slika 21: Naklon terena 20 odstotkov (svetlo rjava)

Slika 21 kaže, da se zemljišča (obarvana z zeleno), ki so bila po prejšnjem izločitvenem kriteriju (naklon terena 30 odstotkov, slika 20) uvrščena v evidenco nezazidanih ZGS, po tem izločitvenem kriteriju v evidenco ne bi uvrstila. Svetlo rjava pomeni naklon terena 20 odstotkov ali več.

Kriterij i) Vsebino tako opredeljenega kriterija (*»določanje ZGS se izvaja zelo konzervativno«*) je v praksi nemogoče enoznačno preveriti. Zato menimo, da kriterij ne more biti del metode za določanje ZGS, če se ta izvaja za namen odmere davka. Vsebinsko kriterij bolj ustreza zastavljenim razvojnim ciljem občine, v zvezi z (ne)spodbujanjem nadaljnje urbanizacije. To spada v strateški del OPN, kjer so lahko območja določena tudi grafično.

Kriterij j) Kriterij je v nasprotju s trajnostnim prostorskim načrtovanjem, saj ne sledi načelu *»notranji razvoj namesto zunanjega«*. Namen obdavčitve nezazidanih zemljišč naj bi bil prav v spodbujanju lastnikov zazidljivih zemljišč, ki ostajajo nepozidana, da bi jih pozidali ali prodali.

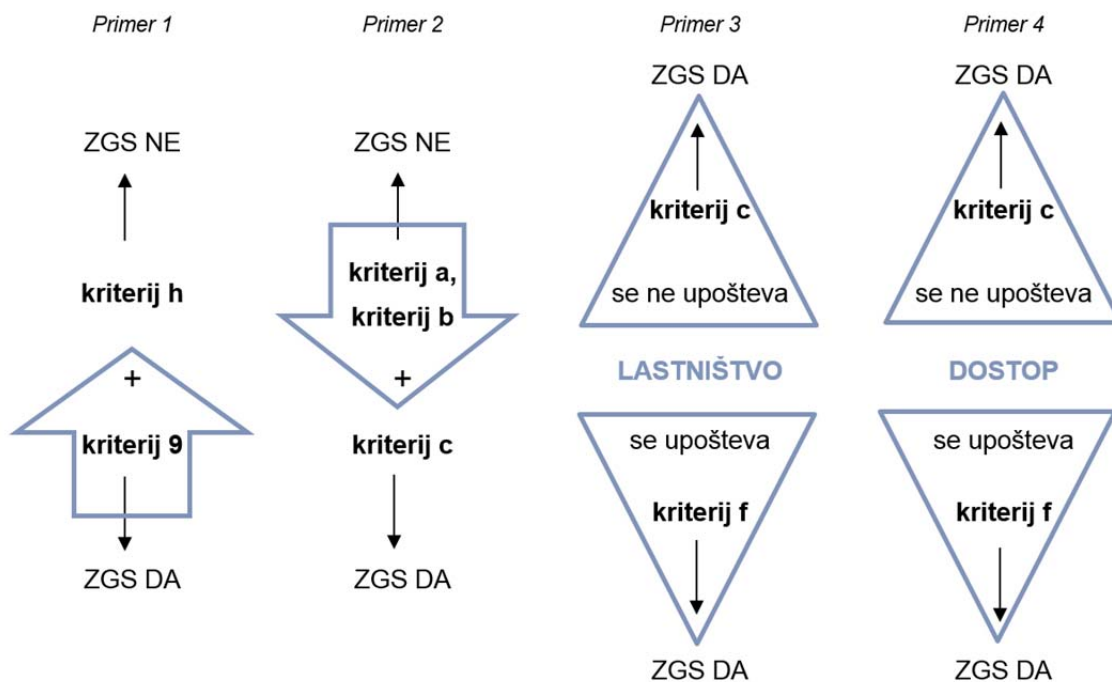
Kriterij k) Kriterij določa, da se v primeru predvidene rušitve obstoječih objektov na obravnavanih zemljiščih ZGS ne določi. Upošteva se torej trenutno, in ne predvideno stanje. Kriterij je s prostorskega vidika utemeljen, saj zemljišča v danem trenutku niso prazna,

vendar pa je določanje ZGS po tem kriteriju v nasprotju s splošnim konceptom prikazane metode (Pravilnik, Ur. l. RS, št. 66/2013). Po metodi se namreč ZGS določa glede na dopustnost oziroma možnost gradnje (v prihodnosti), kar nakazuje predvideno, in ne trenutnega stanja obravnavanega zemljišča.

Kriterij l) in **kriterij m)** sta utemeljena, saj čez meje EUP ni mogoče graditi (kriterij l)); zemljišča, na katerih že stojijo garaže, garažne hiše in pokrita parkirišča, pa so dejansko pozidana oziroma zasedena (kriterij m)).

Ugotavljamo, da so nekateri kriteriji predstavljeni kot kombinacija kriterijev, pri čemer velja, da je lahko zemljišče po enem kriteriju opredeljeno drugače, kot pa če ga opredelimo z drugim (kombiniranim) kriterijem (slika 22):

- Primer 1: Zemljišča, ki so po kriteriju 9 opredeljena kot ZGS, se v primeru upoštevanja še kriterija h) ne opredelijo kot ZGS.
- Primer 2: Zemljišča, ki na podlagi kriterijev a) in b) niso opredeljena kot ZGS, so v kombinaciji s kriterijem c) opredeljena kot ZGS.
- Primer 3: Pri kriteriju c) se lastništvo ne upošteva, pri kriteriju f) se lastništvo upošteva.
- Primer 4: Pri kriteriju c) se dostop do zemljišč ne upošteva, pri kriteriju f) se dostop do zemljišč upošteva.



Slika 22: Prikaz kombinacije kriterijev in posledično različno opredeljevanje ZGS (primera 1 in 2). Prikaz različnega upoštevanja lastništva in dostopa do zemljišč ter posledično različno opredeljevanje ZGS (primera 3 in 4).

Iz analize postopka na testnem primeru izhaja, da je občina nezazidana zemljišča za gradnjo stavb na podlagi posameznih kriterijev (slika 22) obravnavala raznoliko; to pomeni, da je do lastnikov parcel ravnala arbitrarno. Tako ravnanje je v nasprotju z ustavnim načelom enakosti (Ustava RS, Ur. l. RS, št. 33/1991 in spremembe). Posledično velja, da tako evidentirana nezazidana zemljišča za gradnjo stavb ne morejo biti podlaga za obdavčitev, saj metoda ne zagotavlja izvrševanja načela davčne pravičnosti (Klampfer, 2014).

4.5 Primerjava kriterijev variabilnega dela metode med občinami

V nadaljevanju sledi primerjava MOL in treh drugih občin: Mestne občine Kranj (MOK), Občine Kanal ob Soči in Občine Divača. Primerjavo smo izvedli, da bi pridobili dodatne podatke o določanju kriterijev v variabilnem delu metode v drugih občinah. Na podlagi izsledkov smo nato izbrali kazalnike, ki smo jih upoštevali pri oblikovanju anketnih vprašanj.

Iz primerjave izhaja, da je MOL kot dostop do zemljišča štela le izvedene, in ne tudi predvidenih cest. MOK je urejen dostop do zemljišč prepoznala, če je bilo zemljišče neposredno navezано na cesto v lasti občine, ali pa s posredno navezavo nezazidanega zemljišča za gradnjo stavb čez druga zemljišča, a le, če so vsa zemljišča v lasti istega lastnika (preglednica 16).

Vse občine so določile kriterij v zvezi z naklonom terena, pri čemer je Občina Divača kriterij dopolnila še z usmerjenostjo parcele (preglednica 19).

Vse občine, MOL, MOK, Divača in Kanal ob Soči, so oblikovale kriterij v zvezi z minimalno velikostjo parcele, in sicer so ga opredelile na podlagi določil iz OPN. Pri tem sta MOK in Občina Divača upoštevali tudi lastništvo zemljišč. MOL, MOK in Divača so določile tudi kriterij v zvezi z zemljišči nepravilnih oblik, pri čemer sta MOL in MOK v primerih, kadar gre za večje območje nezazidanih zemljišč, kljub temu da ta ne ustrezajo pogoju iz drugih kriterijev, za ta zemljišča predvideli združevanje. Pri tem je MOK kot pogoj navedla, da so zemljišča v lasti istega lastnika (preglednica 17).

MOL je za opredeljevanje ZGS določila še druge kriterije (preglednica 18).

Preglednica 16: Primerjalna preglednica kriterijev variabilnega dela metode med občinami: dostop do zemljišča. (Solomun et al., 2014a; Merila in kriteriji ... Kranj; Merila in kriteriji ... Divača; Informacija o aktivnostih ...)

Kriterij	Dostop do zemljišča
MOL	- Na fizično nedostopnih zemljiščih se ZGS ne določa. Zlasti se tam ne združujejo manjše parcele in se kot dostop upoštevajo le izvedene ceste, ne pa tudi predvidene. Če obstaja dostop do več hiš, velja, da ta dostop lahko napaja tudi območje ZGS.
MOK	- Kot ZGS so opredeljena zemljišča z omogočenim dostopom na javno cesto, ko se v širini najmanj 2,5 metra neposredno ali čez zemljišča v lasti istega lastnika stikajo s: <ul style="list-style-type: none"> - kategorizirano javno cesto ali potjo, - parcelo, ki v naravi predstavlja cesto in je razglašena za javno dobro, - parcelo, ki v naravi predstavlja cesto in je v lasti MOK. - Do parcele je omogočen dostop na javno cesto tudi, kadar je dostop predviden čez zemljišča, ki so že odmerjena za dostopno pot ali kadar je dostop predviden čez zemljišča, ki sicer niso odmerjena za dostopno pot, ampak lastnik vseskozi na tak način dostopa do obstoječih stavb.
DIVAČA	/
KANAL OB SOČI	/

Preglednica 17: Primerjalna preglednica kriterijev variabilnega dela metode med občinami: naklon terena (Solomun et al., 2014a; Merila in kriteriji ... Kranj; Merila in kriteriji ... Divača; Informacija o aktivnostih ...)

Kriterij	Naklon terena
MOL	- Kot ZGS so potencialno opredeljena zemljišča, katerih povprečni naklon terena je manjši kot 30 %.
MOK	- Kot ZGS so potencialno opredeljena zemljišča, katerih povprečni naklon terena je manjši kot 20° (36 %).
DIVAČA	- Kot ZGS so potencialno opredeljena zemljišča, katerih povprečni naklon je manjši kot 30° (60 %) oziroma 20° (36 %), če je usmeritev pretežnega dela parcele SV-S-SZ.
KANAL OB SOČI	- Kot ZGS so potencialno opredeljena zemljišča, katerih povprečni naklon terena je manjši kot 25° (46 %).

Preglednica 18: Primerjalna preglednica kriterijev variabilnega dela metode med občinami: drugo (Solomun et al., 2014a; Merila in kriteriji ... Kranj; Merila in kriteriji ... Divača; Informacija o aktivnostih ...)

Kriterij	Drugo
MOL	- Določanje ZGS na območju MOL se izvaja zelo konzervativno. - Pri določanju ZGS se upošteva trenutno, obstoječe stanje v naravi. Če je na območju predvidena rušitev obstoječih objektov, a je trenutno pozidano, se ZGS ne določi. - V vrzelih se ZGS ne določi. Na teh območjih se gradnja ne spodbuja. - Garaže se upoštevajo kot že pozidano zemljišče (sestavina). To so predvsem samostojne garaže, garažne hiše in pokrita parkirišča, na katerih gradnja ni mogoča.
MOK	/
DIVAČA	/
KANAL OB SOČI	/

Preglednica 19: Primerjalna preglednica kriterijev variabilnega dela metode med občinami: velikost, oblika parcele in lastništvo (Solomun et al., 2014a; Merila in kriteriji ... Kranj; Merila in kriteriji ... Divača; Informacija o aktivnostih ...).

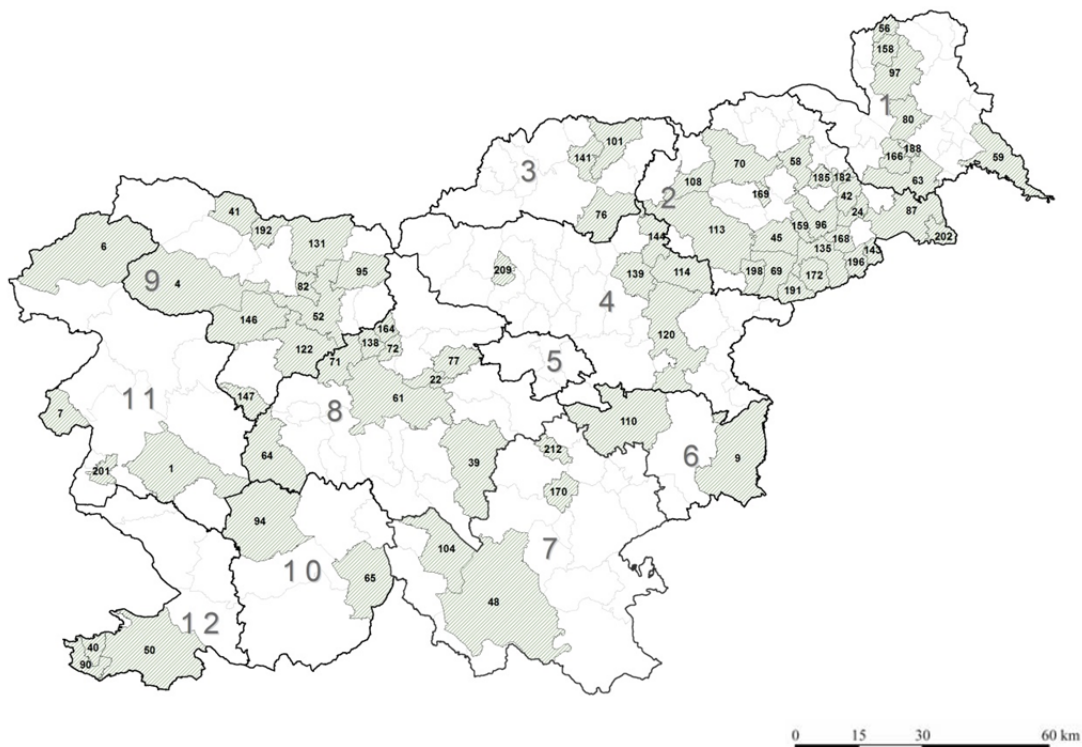
Kriterij	Velikost, oblika parcele in lastništvo
MOL	<ul style="list-style-type: none"> - Določanje velikosti prostih površin glede na tip objekta; oddelitev dela parcele. - Pri določanju ZGS se izločijo zemljišča neprimernih oblik. Minimalna stranica najožjega dela zemljišča ne sme biti manjša od dvanajstih metrov. Na ožjih zemljiščih zaradi odmikov od drugih parcel ni mogoče zgraditi stavbe. - Lastniška struktura pri določanju ZGS ni izločitveni kriterij, zato je mogoče združevanje več parcel v ZGS. Parcele se združujejo le tam, kjer je to urbanistično ustrezno (do zemljišča je omogočenih več dostopov in gradnja brez komasacije sploh ni mogoča). - Zemljišča oz. parcele, ki predstavljajo funkcionalna zemljišča objektov, se smiselno določijo na podlagi letalskih posnetkov in podatka o lastništvu.
MOK	<ul style="list-style-type: none"> - Za pozidana stavbna zemljišča se glede na kriterije preveri, ali je gradnja dodatnih stavb mogoča, če ostane več kot 1000 m² površine, ko se od površine parcele odštejejo površine stavb, pomnožene s faktorjem 1,5. - Kot ZGS so potencialno opredeljena zemljišča, katerih oblika in velikost ustrezata pogoju, da je na tako zemljišče mogoče umestiti objekt dimenzij 14 x 14 metrov na območju PUP Kranj in 18 x 18 metrov na območju PUP Podeželje. - Če je velikost posamezne parcele manjša od minimalne velikosti gradbene parcele, ki je določena v PUP, se skupek parcel ali delov parcel določi kot ZGS, če so v lasti istega lastnika in če skupaj izpolnjujejo pogoj najmanjše gradbene parcele po PUP. - Pri določanju ZGS na parceli oziroma skupku parcel v lasti istega lastnika se pri obstoječi stavbi upošteva funkcionalno zemljišče najmanj v površini minimalne gradbene parcele, kot jo določa PUP. - Parceli se umetno oddelita del, na katerem je gradnja mogoča (ZGS), in del, na katerem gradnja ni mogoča, če: <ul style="list-style-type: none"> - ena ali več omejitev sicer ovira gradnjo, a je parcela tako velika, da je na delu še vedno mogoča gradnja stavbe; - je parcela že pozidana, a je vseeno tako velika, da je na delu še vedno mogoča gradnja dodatnih stavb (v skladu s kriteriji); - je na parceli večji del stavbe, ki sicer stoji na sosednji parceli v lasti istega lastnika; - sosednje pozidano zemljišče v lasti istega lastnika ni izpolnjevalo pogoja minimalne gradbene parcele; - je del parcele zaradi oblike parcele očitno neprimeren za gradnjo.
DIVAČA	<ul style="list-style-type: none"> - Parcela je lahko določena kot ZGS, če po obliki in dimenziji ustreza minimalnemu pogoju, in sicer: vanjo je mogoče vrisati kvadrat dimenzij 14 x 14 metrov v naseljih Divača, Dolnje Ležeče in Senožeče ter 20 x 20 metrov v preostalih naseljih. - Če je velikost posamezne parcele manjša od minimalne velikosti gradbene parcele, se skupek parcel ali delov parcel določi kot ZGS, če so v lasti istega lastnika in če je izpolnjen pogoj minimalne površine gradbene parcele. - Del zemljišča, na katerem že stoji stavba, ki je evidentirana v katastru stavb in ki je brez dejanske rabe iz priloge 1 (za naselja Divača, Dolnje Ležeče in Senožeče) oz. priloge 2 (za preostala naselja), bo določen kot ZGS le, če še ostane minimalni del zemljišča za še najmanj eno gradbeno parcelo po vseh drugih kriterijih, ko od površine parcele odštejemo minimalno površino gradbene parcele (500 m² za naselja Divača, Dolnje Ležeče in Senožeče ter 700 m² za preostala naselja). - Parceli se umetno oddelita del, na katerem je gradnja mogoča (ZGS), in del, na katerem gradnja ni možna, če: <ul style="list-style-type: none"> - je na parceli večji del stavbe, ki sicer stoji na sosednji parceli v lasti istega lastnika; - sosednje pozidano zemljišče v lasti istega lastnika ni izpolnjevalo pogoja minimalne gradbene parcele; - je del parcele zaradi oblike parcele očitno neprimeren za gradnjo.
KANAL OB SOČI	<ul style="list-style-type: none"> - Kot ZGS niso bile opredeljene parcele in deli parcel na območju stavbnih zemljišč, ki so manjše od 300 m².

Iz pregleda je razvidno, da so vse štiri občine določale dodatne kriterije. Združili smo jih v štiri vsebine: velikost, oblika parcele in lastništvo, dostop do zemljišča, naklon terena, drugo. Na podlagi primerjave smo oblikovali zadnji sklop anketnih vprašanj,²³ ki se nanaša na oblikovanje kriterijev:

- Ali ste v primeru, da več manjših sosedskih parcel, ki same po sebi sicer ne zadostujejo pogoju za gradnjo, a tvorijo večje nepozidano območje, te opredelili kot ZGS?
- Ali ste pri tem upoštevali lastništvo zemljišč?
- Ali ste določili minimalne pogoje glede oblike in dimenzije, ki jih mora parcela izpolnjevati, da je lahko določena kot ZGS?
- Ali ste večjim parcelam, znotraj katerih je s samostojno zemljiško parcelo že evidentirana stavba, »umetno« oddelili delež, ki ste ga opredelili kot ZGS?
- Ali ste kot ZGS določili samo zemljišča z neposrednim dostopom do javne ceste?
- Če ste odgovorili z ne, navedite, na kakšen način ste upoštevali kriterij dostopa.
- Ali ste pri opredeljevanju ZGS kot omejitveni kriterij upoštevali naklon terena?
- Če ste odgovorili z da, navedite, kolikšna je bila vaša omejitev?
- Ali ste pri upoštevanju pravnih režimov, ki omejujejo, usmerjajo oziroma pogojujejo predvidene posege v prostor, upoštevali izkušnje občine glede na možnost pridobitve gradbenega dovoljenja?
- Če ste odgovorili z da, navedite vsaj en primer.
- Ali ste za vzpostavitev evidence ZGS morali opredeliti (svoje) posebne kriterije?
- Če ste odgovorili z da, navedite, katere.

²³ Vsa vprašanja so razvidna iz priloge C.

4.6 Analiza rezultatov izvedene ankete



1	Pomurska regija	158 Grad, 166 Križevci, 56 Kuzma, 59 Lendava, 63 Ljutomer, 80 MO Murska Sobota, 97 Puconci, 188 Veržej
2	Podravska regija	196 Cirkulane, 24 Dornava, 159 Hajdina, 42 Juršinci, 45 Kidričevo, 58 Lenart, 69 Majšperk, 198 Makole, 168 Markovci, 70 MO Maribor, 169 Miklavž na Dravskem polju, 87 Ormož, 172 Podlehnik, 96 MO Ptuj, 108 Ruše, 113 Slovenska Bistrica, 202 Središče ob Dravi, 182 Sveti Andraž, 185 Trnovska Vas, 135 Videm, 143 Zavrč, 191 Žetale
3	Koroška regija	76 Mislinja, 101 Radlje ob Dravi, 141 Vuzenica
4	Savinjska regija	209 Rečica ob Savinji, 114 Slovenske Konjice, Šentjur, 139 Vojnik, 144 Zreče
5	Zasavska regija	/
6	Spodnjeposavska r.	9 Brežice, 110 Sevnica
7	JV Slovenija	170 Mirna Peč, 212 Mirna, 48 Kočevje, 104 Ribnica
8	Osrednjeslovenska r.	22 Dol pri Ljubljani, 39 Ivančna Gorica, 164 Komenda, 64 Logatec, 71 Medvode, 72 Mengeš, 61 MO Ljubljana, 77 Moravče, 138 Vodice
9	Gorenjska regija	4 Bohinj, 41 Jesenice, 52 MO Kranj, 82 Naklo, 122 Škofja Loka, 131 Tržič, 146 Železniki, 192 Žirovnica, 147 Žiri, 95 Preddvor
10	Primorsko-notranjska r.	65 Loška dolina, 94 Postojna
11	Goriška regija	1 Ajdovščina, 6 Bovec, 7 Brda, 201 Renče – Vogrsko
12	Obalno-kraška regija	40 Izola, 50 MO Koper, 90 Piran

Slika 23: Občine, ki so odgovorile na anketo, in njihova zastopanost po regijah (<http://www.e-prostor.gov.si>)

Na povabilo k anketiranju se je odzvalo 35 odstotkov občin (71 od 212 občin, glejte sliko 22). Posamezni anketni vprašalniki so bili delno izpolnjeni, trije pa so v celoti ostali prazni. Pri posameznih odgovorih zato število odgovorov ni vedno enako 71. V nekaterih občinah je vprašalnik izpolnilo več naslovnikov, v enem pa je anketiranec navedel, da odgovarja za več občin hkrati.

Odziv lahko ocenimo kot zelo dober, kar kaže, da raziskava obravnava aktualno tematiko, ki ji je smiselno tudi v prihodnje nameniti več raziskovalnega dela. Rezultat kaže tudi na mnenje naslovnikov, da lahko s svojimi odgovori prispevajo k reševanju zadevne problematike.

Na spletni vprašalnik so se odzvale štiri od desetih največjih in tri od desetih najmanjših občin po površini šestih mestnih občin, pet od desetih občin z največjo kvadraturo²⁴ ZGS in tri od desetih z največjim odstotkom ZGS glede na površino občine. Največji odziv smo zabeležili v Podravski regiji, nato sledijo Gorenjska, Osrednjeslovenska in Pomurska regija. Iz Zasavske regije (treh občin) se ni odzvala nobena občina.

Vprašalnik so izpolnjevali uslužbenci občinskih uprav s povprečno delovno dobo 11,5 leta (največ 25 let, najmanj eno leto). Po trajanju izkušenj je število tistih z izkušnjami do deset let kot tistih z izkušnjami nad deset let približno enako, daleč največ jih je z deset- ali petnajstletnimi izkušnjami na področju prostorskega planiranja. Anketiranci so navedli dvanajst različnih smeri izobrazbe. Prevladujejo arhitekti in geografi, sledijo jim gradbeniki, skoraj za polovico manj je upravnih organizatorjev, geodetov in pravnikov, četrtno manj agronomov, ekonomistov in krajinskih arhitektov, med navedenimi vrstami izobrazbe pa so še sociolog, inženir prometa in inženir kemijsko-tekstilne tehnologije.

4.6.1 Prostorska problematika v občini ter poznavanje in uporaba instrumentov zemljiške politike

Prvi sklop vprašanj se nanaša na pojavnost določenih prostorskih problemov, ki bi lahko nakazovali prisotnost oziroma tendenco večanja razpršene poselitve, ter na poznavanje, uporabo in učinke instrumentov zemljiške politike. Predvsem nas zanima, v kolikšni meri se občine soočajo s pobudami za spremembo namembnosti zemljišč iz nestavnih (nezazidljivih) v stavbna (zazidljiva) in ali pri tem zaznavajo nenadzorovano širjenje urbanega območja ali se soočajo s pojavom nezazidanih zazidljivih zemljišč znotraj naselij in ali tam prav tako beležijo pojav propadajočih in opuščениh objektov. V zvezi s tem želimo izvedeti, kakšen bi lahko bil pomen (po njihovem mnenju) uporabe instrumentov zemljiške politike, s poudarkom na davku na nezazidana zemljišča za gradnjo stavb. S tem sklopom vprašanj iščemo tudi kazalnike aktualnosti obravnavane teme.

²⁴ Podatki o površinah in deleži ZGS so v celoti razvidni iz priloge D: Podatki o zemljiščih za gradnjo stavb, ki so jih občine posredovale Gursu; 20. januar 2014.

Preglednica 20: Pojavnost prostorskih problemov v občini

Ali v se v vaši občini soočate s kakšnim od navedenih prostorskih problemov?					
	nikoli	redko	občasno	pogosto	skupaj
Nenadzorovano širjenje urbanih območij	16 23 %	31 45 %	17 25 %	5 7 %	69 100 %
Večje število pobud za stanovanjsko gradnjo zunaj obstoječih zazidljivih površin	1 1 %	5 7 %	20 29 %	43 62 %	69 100 %
Večje število pobud za spremembo namembnosti zemljišč iz nestavnih (nezazidljivih) v stavbna (zazidljiva) zemljišča	0 0 %	7 10 %	1 16 %	51 74 %	69 100 %
Propadanje mestnih jeder (zapuščene in (ali) propadajoče stavbe)	4 6 %	19 28 %	33 48 %	13 19 %	69 100 %
Propadajoči ali prazni stanovanjski objekti	2 3 %	20 29 %	36 52 %	11 16 %	69 100 %
Opuščena industrijska območja	18 26 %	24 35 %	18 26 %	8 12 %	68 100 %
Posamezne nepozidane parcele znotraj zazidljivih površin	0 0 %	12 17 %	21 30 %	36 52 %	69 100 %
Večja nepozidana območja znotraj zazidljivih površin	1 1 %	21 31 %	26 38 %	20 29 %	68 100 %

Kljub temu da se v veliki večini občin pogosto soočajo z večjim številom pobud za stanovanjsko gradnjo zunaj zazidljivih površin ali pa na splošno s pobudami za spremembo namembnosti iz zazidljivih v nezazidljive površine, je večji del anketirancev odgovoril, da v občini le redko ali občasno beležijo nenadzorovano širjenje urbanih območij. V kar polovici občin so navedli, da se soočajo s problemom propadajočih mestnih jeder ali pa na splošno s propadajočimi in praznimi stanovanjskimi stavbami, tretjina z opuščenimi industrijskimi območji. V več kot polovici občin so posamezne prazne parcele znotraj zazidljivih površin pogost pojav, medtem ko prisotnost večjih nepozidanih območij znotraj zazidljivih površin občine beležijo skoraj enakomerno redko, občasno oziroma pogosto (31, 38 in 29 %).

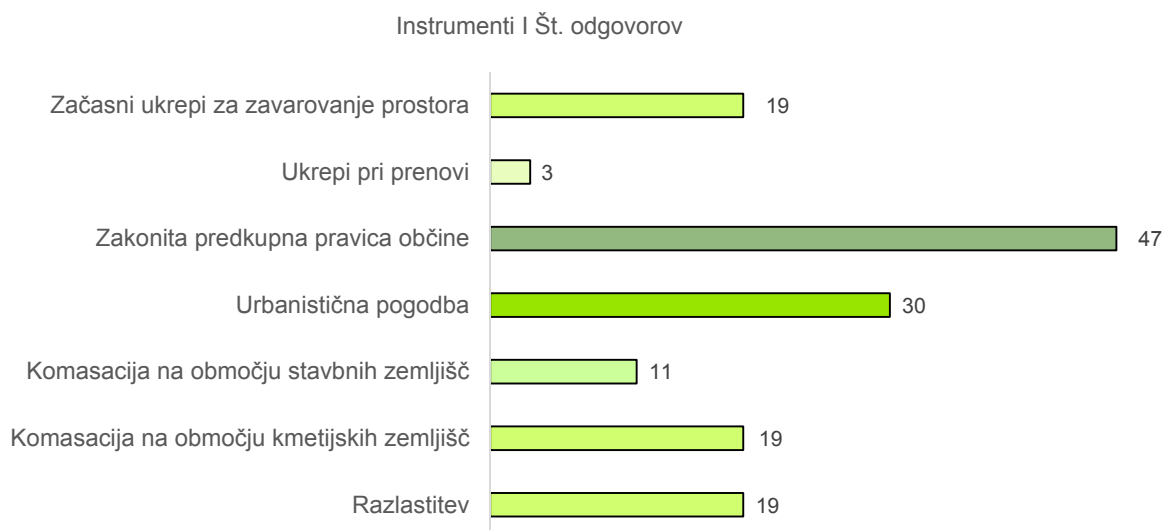
Dvaindevetdeset odstotkov anketirancev je odgovorilo na podvprašanje, za katero namensko rabo se pojavlja največ pobud. Daleč največ, kar 85 odstotkov, jih je odgovorilo, da beležijo pobude za spremembo namembnosti v površine za stanovanjsko gradnjo (največkrat SS – stanovanjske površine ali SK – površine podeželskega naselja). Nekaj jih je odgovorilo samo, da gre za spremembo iz nestavnih v stavbna zemljišča, eden je odgovoril, da gre za BT – površine za turizem. Ne glede na to, da smo najprej vprašali, ali v občini beležijo pobude za spremembo namembnosti zemljišč iz nestavnih v stavbna, jih je osem odstotkov

odgovorilo, da gre za pobude za spremembo namembnosti v kmetijske površine oziroma spremembo iz stavbnih v nestavbna zemljišča.

Navedeni podatki kažejo, da čeprav se v občinah pogosto soočajo s problemom opuščeni ali praznih (stanovanjskih) stavb, praznih posameznih ali praznih večjih območij zemljišč znotraj zazidljivih površin, je delež pobud za spremembo namembnosti (največkrat za stanovanjsko gradnjo) iz nestavbnih (nezazidljivih) v stavbna (zazidljiva) zemljišča zelo velik.

V korelaciji s pojavnostjo posameznih prostorskih problemov nas je zanimalo, ali se občine za reševanje naštetih situacij odločajo za zakonsko predpisane instrumente zemljiške politike in ali menijo, da bi potrebovale še kakega.

Ali ste v občini uporabili katerega od instrumentov/ukrepov zemljiške politike, navedenih v ZUreP-1 in ZPNačrt?



Grafikon 1: Pogostost uporabe instrumentov zemljiške politike

Na vprašanje, ali so v občini že uporabili kakega od prostorskih ukrepov, ki jih določata ZUreP-1 in ZPNačrt, je odgovorilo 61 občin. Najpogosteje uporabljeni ukrep je zakonita predkupna pravica občine, ki jo je uporabilo 77 odstotkov občin, sledi urbanistična pogodba, ki jo je uporabilo 49 odstotkov občin, le tri občine pa so navedle, da so uporabile ukrepe pri prenovi. Razlogi, ki so jih občine navedle za le občasno odločanje za ukrepe, so pomanjkanje denarnih sredstev, kompleksni in dolgotrajni postopki, pomanjkanje izkušenj in zahtevna zakonodaja.

Pri zagotavljanju pozitivnih prostorskih učinkov je po njihovem mnenju zelo pomemben instrument predkupne pravice. Kot srednje pomembne pa so skoraj enakovredno ocenile vse

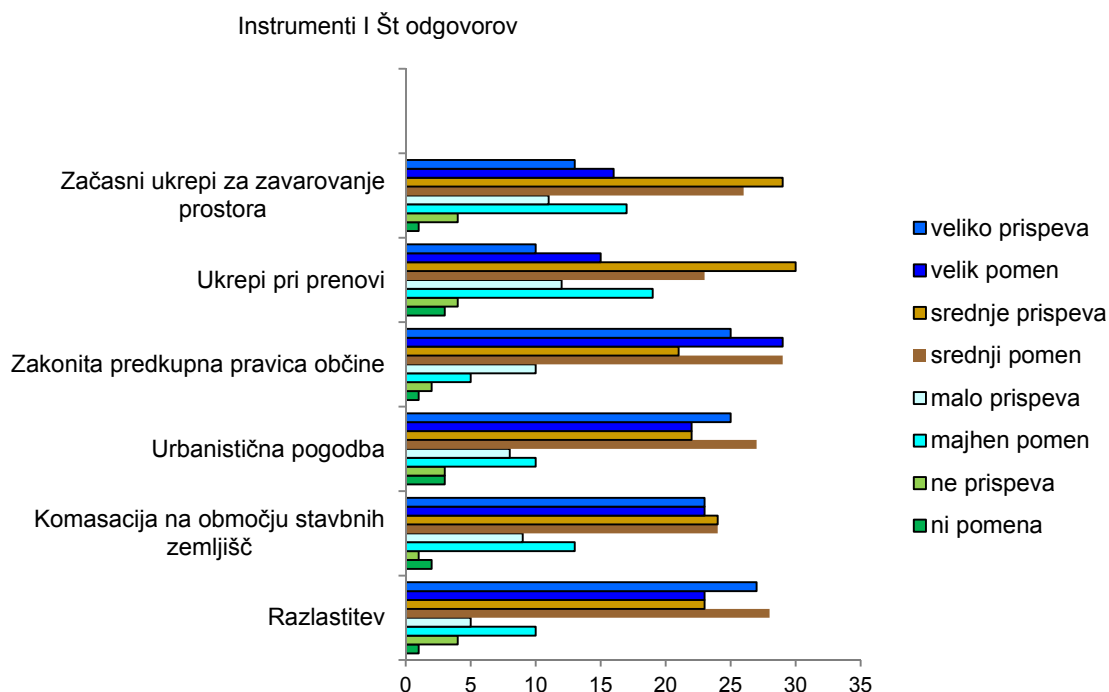
instrumente. Manjši vpliv pri zagotavljanju pozitivnih prostorskih učinkov zaznavajo v ukrepih pri prenovi, začasni ukrepih za zavarovanje prostora in komasaciji na območju kmetijskih zemljišč. Več kot 40 odstotkov občin meni, da instrumenti prispevajo k dejanski uresničitvi zastavljenih ciljev ali planskih določil, opredeljenih v prostorskih aktih, predvsem z razlastitvijo, s komasacijo na območju stavbnih zemljišč, z urbanistično pogodbo in s predkupno pravico občine.

Preglednica 21: Pomen instrumentov zemljiške politike pri zagotavljanju pozitivnih prostorskih učinkov

Kakšen je po vašem mnenju pomen navedenih instrumentov/ukrepov zemljiške politike pri zagotavljanju pozitivnih prostorskih učinkov?					
	ni pomena	majhen pomen	srednji pomen	velik pomen	skupaj
Razlastitev	1 2 %	10 16 %	28 45 %	23 37 %	62 100 %
Komasacija na območju kmetijskih zemljišč	2 3 %	17 28 %	24 39 %	18 30 %	61 100 %
Komasacija na območju stavbnih zemljišč	2 3 %	13 21 %	24 39 %	23 37 %	62 100 %
Urbanistična pogodba	3 5 %	10 16 %	27 44 %	22 35 %	62 100 %
Zakonita predkupna pravica občine	1 2 %	5 8 %	29 45 %	29 45 %	64 100 %
Ukrepi pri prenovi	3 5 %	19 32 %	23 38 %	15 25 %	60 100 %
Začasni ukrepi za zavarovanje prostora	1 2 %	17 28 %	26 43 %	16 27 %	60 100 %

Preglednica 22: Pomen instrumentov zemljiške politike pri dejanski izvedbi prostorskih aktov

V kolikšni meri lahko uporaba navedenih instrumentov/ukrepov zemljiške politike prispeva k dejanski izvedbi prostorskih aktov?					
	ne prispeva	malo prispeva	srednje prispeva	veliko prispeva	skupaj
Razlastitev	4 7 %	5 8 %	23 39 %	27 46 %	59 100 %
Komasacija na območju stavbnih zemljišč	1 2 %	9 16 %	24 42 %	23 40 %	57 100 %
Urbanistična pogodba	3 5 %	8 14 %	22 38 %	25 43 %	58 100 %
Zakonita predkupna pravica občine	2 3 %	10 17 %	21 36 %	25 43 %	58 100 %
Ukrepi pri prenovi	4 7 %	12 21 %	30 54 %	10 18 %	56 100 %
Začasni ukrepi za zavarovanje urejanja prostora	4 7 %	11 19 %	29 51 %	13 23 %	57 100 %



Grafikon 2: Pomen instrumentov zemljiške politike pri zagotavljanju pozitivnih prostorskih učinkov in njihov vpliv na dejansko izvedbo planov

Na vprašanje, ali bi potrebovali še kak prostorski ukrep, je odgovorilo 62 anketiranih, od tega jih je 71 odstotkov tej zahtevi pritrdilo. Devetnajst anketiranih je tudi predlagalo dodaten instrument, največ jih je predlagalo prav fiskalni ukrep, kot je obdavčenje nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb (preglednica 23, obarvana polja).

Zanimalo nas je tudi, ali menijo, da bi z obdavčenjem nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb prispevali k zagotavljanju trajnostnega prostorskega razvoja. Pritrdilno je odgovorilo kar 79 odstotkov anketirancev. Največkrat omenjeni razlogi so prisila lastnika v prodajo ali pozidavo zemljišča, manjšanje števila pobud za spremembo nezazidljivih površin v zazidljiva ter intenzifikacija in racionalnejša izraba zazidljivih površin znotraj mesta. Največkrat navedeni razlog, zakaj tak ukrep ne bi bil uspešen, pa je zadrževanje zemljišč za potomce ali prodajo za pravo ceno. V preglednici 24 navajamo vse odgovore, razvrščene v tri vsebinske sklope: instrument prispeva, pogojno prispeva ali ne prispeva k zagotavljanju trajnostnega prostorskega razvoja. Take vrste ukrep že izvaja 25 od 60 občin, kar je manj kot polovica.

Preglednica 23: Predlagani instrumenti zemljiške politike

Kateri dodaten prostorski ukrep/instrument predlagate?	
Odgovori ²⁵	frekvenca
davek na nezazidana zemljišča, tudi če niso 100-odstotno komunalno opremljena	1
davek na nezazidana zemljišča	4
stimulativno obdavčenje nepremičnin	1
finančne ukrepe na področju prostora	1
predkupno pravico občine na kmetijskih zemljiščih, gozdnih zemljiščih	2
zalogo zemljišč za gradnjo v lasti občine	1
večjo avtonomijo občine pri prostorskem načrtovanju	1
lastniško urejanje javnih cest in poti – obvezen prenos po razumni odškodnini	1
ukrep, ki bi omogočil hitrejše sprejemanje prostorskih aktov	1
manjše spremembe namenske rabe po preprostejšem in hitrejšem postopku (prek OPPN)	2
komasacijo, ki bi bila izvedljiva v praksi	1
strožjo opredelitev območja in trajanja začasnih ukrepov v prostoru	1
ukrepe za reševanje neskladnih in nelegalnih gradenj	1
brezplačen prenos nepremičnin propadlih industrijskih območij	1
Skupaj	19

Preglednica 24: Zagotavljanje trajnostnega prostorskega razvoja z obdavčenjem nezazidanih ZGS

Zakaj menite, da obdavčenje nezazidanih stavbnih zemljišč, prispeva, pogojno prispeva oziroma ne prispeva k zagotavljanju trajnostnega prostorskega razvoja?	
Da, prispevajo	Finančne posledice ljudi najbolj prepričajo oz. prisilijo k prometu z zemljišči.
	Ker se bodo ta zemljišča začela prodajati.
	Zato, ker ko smo obdavčili nezazidana stavbna zemljišča, se je povečala prodaja teh zemljišč v industrijski coni, po pripovedovanju lastnikov.
	V tem primeru ne gre več za trajnostne prostorske rezerve, ampak je lastnik na nek način prisiljen nepozidano stavbno zemljišče pozidati ali prodati, s tem se maksimalno izkoriščajo notranje prostorske rezerve (infrastrukturno opremljene), preprečuje pa se širitev gradenj v odprtem prostoru (spreminjanje robov naselij, občestna pozidava).
	Na ta način se spodbuja pozidava nepozidanih stavbnih zemljišč, kar posledično pomeni ohranjanje kmetijskih zemljišč in racionalnejšo infrastrukturno opremljanje.
	Ker aktivira že obstoječa stavbna zemljišča in zmanjšuje pritisk na kmetijska zemljišča.
	Zaradi tega, ker le davek da misliti, da ne ohranjaš zemljišča za svoje naslednike.
	Dovolj visoka obdavčitev lastnikov nezazidanih stavbnih zemljišč je ukrep, ki bi lastnika prisilil graditi oziroma prodati zemljišče nekomu, ki bi želel graditi.
	Z obdavčitvijo bi dosegli, da se stavbna zemljišča ne čuvajo za prapravnike.
	Primerna obdavčitev ustvarja bolj dinamičen trg.
	V primeru obdavčenja nezazidanih stavbnih zemljišč se občina ne bi soočala s tako velikim številom pobud za nova stavbna zemljišča in posledično bi pri ministristvu lahko utemeljevala širitev novih stavbnih zemljišč tam, kjer jih potrebuje in kamor želi širiti zazidljivost.
	Nepozidana stavbna zemljišča, komunalno opremljena, niso pozidana. Po drugi strani je interes za zidavo na odročnejših, komunalno neopremljenih zemljiščih, obdavčenje bi prispevalo k temu, da lastniki nekaj storijo s stavbnimi zemljišči – jih sami pozidajo ali prodajo drugim, ki so zainteresirani za gradnjo.
	Zasebni lastnik zelo pridobi na vrednosti nepremičnine, če se npr. spremeni iz kmetijske v stavbno. Občina pa iz tega naslova ne pridobi ničesar, saj ne sme pobudnikom zaračunati niti sorazmernega dela stroškov izdelave OPN. Lastnike bi prisilili v prodajo nezazidanih stavbnih zemljišč.
Zato, ker bi lastniki začeli razmišljati, ali potrebujejo stavbna zemljišča in zakaj jih imajo na zalogo. Obdavčitev zemljišč za gradnjo stavb bi morala biti taka, da bi se vzpostavilo trgovanje, saj je sedanji NUSZ očitno prenizek in lastnikom premajhno breme za plačilo.	

²⁵ Vsi odgovori v preglednicah so dobesedno povzeti iz ankete.

	<p>Zakaj menite, da obdavčenje nezazidanih stavbnih zemljišč, prispeva, pogojno prispeva oziroma ne prispeva k zagotavljanju trajnostnega prostorskega razvoja?</p> <p><i>Ker to drži. Drugi ukrepi bi bolj prispevali k trajnostnemu razvoju, sploh če bi urbanistična inšpekcija bolj ukrepala proti kršiteljem, bi tudi občina lažje peljala prostorsko politiko.</i></p> <p><i>Zaradi večjega števila nepozidanih zemljišč, ki so namenjena gradnji znotraj urbanega naselja.</i></p> <p><i>Pri nezazidanih stavbnih zemljiščih pogosto gre za hranjenje za potomce, ki na koncu sploh ne gradijo na tej lokaciji, občina pa ima probleme, ker prostih zemljišč na trgu ni, zaradi bilance pa ne more ustvariti novih skozi postopek OPN. Z obdavčitvijo nezazidanih stavbnih zemljišč bi te v kratkem bile pozidane ali prodane ljudem, ki bi gradili. Je pa res, da se v Sloveniji hitro najde obvoz za izigravanje zakonov. V tem primeru bi lastniki verjetno hitro zgradili čebelnjak ali uto in smo spet tam.</i></p> <p><i>Ker že obračunavamo NUSZ za nezazidana stavba zemljišča in so vidni pozitivni učinki.</i></p> <p><i>Ker bi mnogi lažje prišli do stavbnih zemljišč brez dolgotrajnih postopkov sprememb zemljišč in ljudje bi se začeli praktično zavedati (ker drugače ne gre kot skozi finančno situacijo), kaj in koliko jim pomenijo prazna nezazidana stavbna zemljišča, ki jih imajo v lasti in jih nočejo odtujiti.</i></p> <p><i>Žal je možno izvajati določene cilje le s »kaznovanjem«, namesto da bi z vzpodbudami. So pa tudi nezazidana stavbna zemljišča lahko ohišnice, ki so za identiteto številnih naselij nujna. In teh lastniki ne prodajo do zadnjega. Zato je smiselno zagotavljati nova območja, za nova naselja. Še prej pa maksimalno podpirati prenavo in širitev obstoječih domačij, spodbujati prenavo dvodružinskih hiš (iz l. 1970 ...), izpostavljeni prednosti, ki jih take oblike bivanja nudijo, namesto da rešujemo le novogradnje individualnih hiš, ki zaradi velikih stroškov »zasužnjijo« mlade družine.</i></p> <p><i>Šele ko lastnik nepremičnine plačuje davek na nezazidana stavbna zemljišča, razmisli, ali zemljišče res rabi za svoje potrebe ali ga je bolje prodati (v izognitev špekulaciji).</i></p> <p><i>Aktivacija nezazidanih stavbnih zemljišč je nujna, zaradi njih imamo neracionalno rabo prostora, nezadostno uporabljen komunalno opremo idr.</i></p> <p><i>Nezazidana zemljišča ne bil bila nezazidana, ampak bi se ali zazidala ali prodala zainteresiranemu investitorju.</i></p> <p><i>Zaradi potrebe o ozaveščanju ljudi, da je treba s prostorom skrbno ravnati, ne pa v prostoru videti »zalogo« vrednosti za prihodnje čase. Na račun nezazidanih stavbnih zemljišč je velik pritisk na spremembe namenske rabe ob hkratnem praznem prostoru znotraj naselij.</i></p> <p><i>S tem bi se določena zemljišča sprostila (šla na trg), vendar pa so potrebna natančna merila, katero zemljišče je dejansko primerno za gradnjo, česar nam trenutna zakonodaja ne omogoča.</i></p> <p><i>Vzpodbuda k aktivnemu upravljanju premoženja.</i></p> <p><i>Prisilili bi lastnike, da gradijo ali pa prodajajo stavbne parcele, če jih ne rabijo – s tem bi se zmanjšal pritisk na pozidljivost kmetijskih površin.</i></p> <p><i>Ker je to najučinkovitejši način, da se aktivirajo nezazidana stavbna zemljišča in se spravijo na trg.</i></p> <p><i>Z omenjenim ukrepom bi dosegli bolj racionalno izrabo prostora in aktivirali še neizkoriščena zazidljiva zemljišča.</i></p> <p><i>Občina že zakonito uporablja instrument obdavčenja nezazidanih stavbnih zemljišč skozi instrument odloka o odmeri nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč. Številni lastniki zazidljivih parcel, ki nimajo namena graditi in nočejo plačevati NUSZ, so že podali pobude za spremembo namembnosti zemljišč in na ta način na podlagi bilanc lahko širijo stavbna zemljišča drugje, kjer sta interes in potreba.</i></p> <p><i>Ker se nezazidana stavbna zemljišča ohranjajo nezazidana iz razloga, ker lastnika nič ne stanejo, hkrati pa se zaradi tega povečuje pritisk na nestavbna zemljišča, širijo se naselja, draži se komunalna oprema.</i></p> <p><i>Ker gre pri trajnostnem prostorskem razvoju za smiselno in optimalno rabo zemljišč, ki so na razpolago, za dejansko ugotovljene potrebe v prostoru. Z zgoščanjem in gradnjo na danes določenih zazidljivih območjih se izognemo težnji prebivalcev po širitvah zazidljivih območij ali večanju razpršene gradnje. Če se lahko potrebe po gradnji zagotovijo na danes določenih zazidljivih površinah, je to primarnega pomena. Obdavčenje nezazidanih stavbnih zemljišč ni namenjeno polnjenju občinske blagajne, temveč je spodbuda, da se zemljišča proda tistim, ki so za gradnjo in uporabo zainteresirani. Na ta način se dopolnjujejo zazidljiva območja, kar je pozitivno z urbanističnega, estetskega vidika, z vidika komunalne oskrbe, trgovanja z nepremičninami.</i></p> <p><i>Ker je spodbuda za prodajo zemljišč.</i></p> <p><i>Ker finančni ukrep najbolj premakne posameznika.</i></p> <p><i>Na ta način lastnika prisilimo, da če zemljišča ne potrebuje, ga občina lahko odkupi po ocenjeni vrednosti.</i></p>
Pogojno prispevajo	<p><i>Odločila bi se za odgovor delno, ki pa ga ni na izbiro. V nekaterih primerih, ko je obdavčenje visoko, je pomen takega vpliva večji, v nasprotnem primeru žal ne.</i></p> <p><i>Če bi obdavčenje izvajala občina (mi smo to že poskusili pri NUSZ z ustreznim točkovanjem), bi občani pritisnili na župana, ta pa običajno popusti, ker je pač odvisen od njihovih glasov na naslednjih volitvah. Podobno so poskusili tudi v nekaterih drugih občinah, a smo potem vsi NUSZ za nezazidana zemljišča znižali. Ker se ljudje bojijo, da pri uvedbi davka na premoženje ne bo tako, dobivamo pobude za spremembo namembnosti zemljišč v kmetijska, in to v naseljih ... Seveda sledijo ustreznih pritiski, ko jim poveš, da tako ne gre. Ideja je dobra in jo že dolgo podpiram, treba je najti le pravi način.</i></p> <p><i>Pogojno: v primeru, da na območju obstaja možnost priključitve na gospodarsko javno infrastrukturo.</i></p> <p><i>Neposredne zveze ne vidim, gre bolj za vpliv na trg nepremičnin, s prostorskega vidika pa za zgoščevanje naselij na podlagi obstoječih prostorskih načrtov.</i></p>

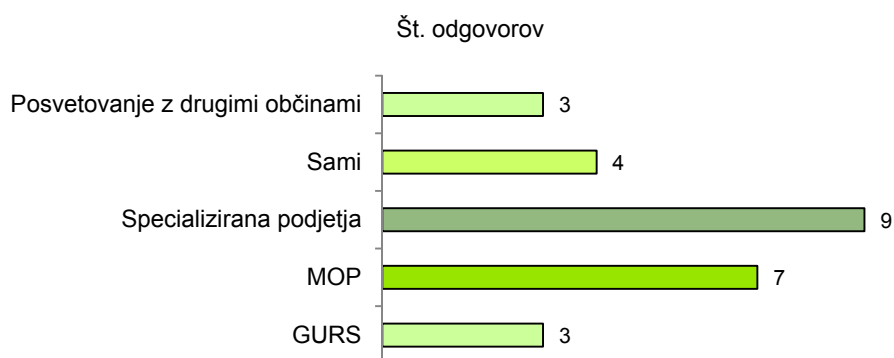
Ne prispevajo	Zakaj menite, da obdavčenje nezazidanih stavbnih zemljišč prispeva, pogojno prispeva oziroma ne prispeva k zagotavljanju trajnostnega prostorskega razvoja?
	<i>V naši občini se je v primeru informativnega davka na nepremičnine oglasilo približno 50 ljudi, ki bi želeli spremeniti stavbno zemljišče v kmetijsko, kar je po mojem mnenju malo, pa še ti so imeli relativno dobre predloge za zmanjšanje (velike gradbene parcele ob potokih, kjer tako ali tako ne morejo graditi ipd.). Tako obdavčitev ne bi bistveno vplivala.</i>
	<i>Ljudje so zelo trmasti in nočejo iz rok izpustiti svoje zemlje, pa tudi če morajo na ta račun plačevati davke.</i>
	<i>Obdavčenje nezazidanih stavbnih zemljišč v praksi pomeni, da bi sledile pobude za izvzem iz namenske rabe stavbnega zemljišča, s tem pa posledično »luknje« v strukturi mesta, naselja ...</i>
	<i>Obstaja veliko parcel, ki so v lasti fizičnih oseb in jih ne prodajo zainteresiranim investitorjem oz. je cena zemljišča previsoka.</i>
	<i>V občini je veliko nepozidanih stavbnih parcel, ki so v zasebni lasti, lastniki kalkulirajo s cenami (npr. parcela za stanovanjsko gradnjo se giblje med 30 in 100 evri/m²) in več let čakajo na najboljšega kupca. S tem ko se ne pozidajo površine, ki so temu namenjene, se prostorski razvoj neenakomerno odvija, prihaja do novih pobud za spremembo namembnosti zemljišč, širitev razpršene gradnje, ni prihodkov proračuna, kot je npr. komunalni prispevek ...</i>
	<i>Treba je natančneje opredeliti pogoje, kaj je dejansko nezazidano stavbno zemljišče (ali območje sestavlja več parcel ali samo ena, ali vpisana služnost izniči nezazidljivost), ali zemljišče, po katerem poteka javna komunalna kanalizacija, ni zazidljivo. Pogoji, ki jih mora graditelj pridobiti od preostalih soglasodajalcev, niso poznani občini – kje je mejna velikost za definicijo nezazidanega stavbnega zemljišča ...</i>
	<i>Iz preprostega razloga, ker bi se tako občani za spremembo namembnosti zemljišč v stavbno zemljišče odločili le izjemoma, in sicer le v primeru predvidene gradnje, ne pa z namenom trgovanja z nepremičninami.</i>
	<i>V naši občini je lastništvo zemlje povezano z razvojem domačije skozi več generacij. Stavbna zemljišča ob domačijah so občasno rezerva za obstanek otrok v domačem kraju in s tem tudi nadaljnje obdelovanje družinskih kmetijskih zemljišč. Pomembnejše se nam zdi, da bi se v fazi odločanja o stavbnih zemljiščih na nivoju pristojnih nosilcev urejanja prostora zagotavljala prostorska zaokroženost naselij (stavbnih zemljišč) na podlagi dejanskega stanja na terenu (na podlagi ogleda lokacije) – razgiban teren.</i>
	<i>Ker bi si nekateri kljub visokemu davku nezazidana stavbna zemljišča še vedno lahko privoščili ...</i>

4.6.2 Razumevanje metode in pristop k opredeljevanju nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb

Drugi sklop vprašanj se nanaša na razumevanje določil Pravilnika (Ur. l. RS, št. 66/2013) ter upoštevanje in oblikovanje kriterijev, ki so jih občine uporabile pri izdelavi evidence ZGS. Z odgovori želimo potrditi predpostavko, da so bila določila Pravilnika nerazumljiva, preohlapna, prezapletena ter da v veliki meri dopuščajo individualno obravnavo zemljišč (lastnikov), kar je z vidika davčne obremenitve lahko sporno.

Na vprašanje, ali so imele občine pri izvajanju postopka za določitev ZGS, ki izhaja iz navedenega Pravilnika, težave pri njegovem razumevanju, jih je od 59, ki so na to vprašanje odgovorile, 64 odstotkov (38) odgovorilo pritrdilno. Pri podvprašanjih, ki so bila na voljo, je bil največkrat izbran odgovor, da naloge občine niso v celoti določene, gre za vsebinsko prezapleten postopek oziroma je bilo navedeno pod drugo, da gre za preohlapne, nejasno in slabo določene kriterije opredeljevanja ZGS (obarvana polja). Omenjena sta še dva opisa, in sicer nerazumevanje pojma ZGS in individualna obravnavo zemljišč. Občine so se za pojasnila največkrat obrnile na specializirana podjetja, MOP ali pa so probleme reševale same. Primera komentarjev sta naslednja: »določili smo svoje kriterije« in »ni bilo časa, upoštevali smo občinski odlok (in kmečko pamet!)«.

Kako in kje ste, kadar ste imeli težave pri razumevanju določil Pravidnika, pridobili dodatna pojasnila za njihovo razrešitev?



Grafikon 3: Razumevanje zakonodajnega postopka – viri informacij v primerih nejasnosti

Preglednica 25: Razumevanje zakonodajnega postopka

Če ste zgoraj odgovorili z da, obkrožite, katero vrsto težav ste imeli pri razumevanju.	
	frekvenca
Besedilo Pravidnika je težko berljivo.	7
Izrazi, rabljeni za posamezne pojme, niso razumljivi oziroma poznani.	13
Določila oziroma postopek določanja ZGS po Pravidniku je prezapleten (vsebinsko razumevanje).	15
Določila in naloge občine niso v celoti določeni.	24
Drugo (navedite, kaj):	15
<i>Slabo določeni kriteriji.</i>	
<i>Premalo dodelana merila.</i>	
<i>Določila niso izvedljiva in so premalo jasna.</i>	
<i>Mislím, da ni točnih kriterijev za določanje ZGS.</i>	
<i>Ni jasne definicije oz. merila, katera so zemljišča ZGS.</i>	
<i>Ni jasnih meril oz. so si med seboj izključujoča, ločiti je treba merila za urbana območja in ruralna območja.</i>	
<i>Določila so preohlapna, ne izhajajo iz dejanskega stanja v prostoru, prostorske evidence so nezadostne idr.</i>	
<i>Prekompleksno določanje, kriteriji ne slonijo na dostopnih podatkih in zahtevajo preveč »ročnega« dela, kar je za velike občine nerealno in preveč subjektivno.</i>	
<i>Nejasni kriteriji (gradbene parcele v zakonodaji ne obstajajo – katero zemljišče torej pripada stavbi, katere so prostorske omejitve – poplave, plazovi, strmine – kakšen naklon, kako upoštevati varovalne koridorje infrastrukture ...</i>	
<i>Enotni kriteriji za vse občine – konkretizacija posameznega kriterija (npr. kaj je komunalno opremljeno zemljišče, kaj je primerna oblika ...).</i>	
<i>Razumevanje pojma ZGS in jasno definiranje metod in kriterijev za določanje.</i>	
<i>Gradbene parcele v zakonodaji ne obstajajo, katero zemljišče torej pripada stavbi, katere so prostorske omejitve – poplave, plazovi, strmine – kakšen naklon, kako upoštevati varovalne koridorje infrastrukture ...</i>	
<i>Dejansko je treba dobro poznati teren in zemljišča v veliki meri obravnavati individualno.</i>	
<i>Gradbene parcele in ohišnice, ki niso nezazidana stavbna zemljišča.</i>	
<i>ZGS – spraševali smo se, kakšne so te stavbe? Ali gre za gospodarske, industrijske stavbe (zahtevni objekti) ali gre za preproste objekte (lope ...)?</i>	
<i>Pooblastila pravilnika presegajo vsebine pravilnika, problematika je prezahtevna za en pravilnik, treba je poenotiti predpise, zadeve poenostaviti.</i>	
<i>Nejasno definirana zemljišča, ki niso primerna za gradnjo stavb, nelogično nam je bilo, zakaj se stavbna zemljišča, ki niso bila določena kot ZGS, vrednotijo po dejanski rabi.</i>	
<i>Treba je natančneje opredeliti pogoje, kaj je dejansko nezazidano stavbno zemljišče: ali območje sestavlja več parcel ali samo ena, ali vpisana služnost izniči nezazidljivost, ali zemljišče, po katerem poteka javna komunalna kanalizacija, ni zazidljivo, pogoji, ki jih mora graditelj pridobiti od preostalih soglasodajalcev, niso poznani občini, kje je mejna velikost za definicijo nezazidanega stavbnega zemljišča ...</i>	

Za pridobitev informacij o pristopu občin k pridobivanju podatkov o zemljiščih nas je zanimalo, ali so občine uporabile le podatke iz prostorskega informacijskega sistema (v nadaljevanju PIS) ali so stanje preverjale tudi na terenu. 23 (42 %) od 55 občin je odgovorilo, da so podatke pridobile le iz PIS, preostale (58 %) jih je poleg tega opravilo še terenski ogled. Vprašali smo jih še, kaj je bil razlog, da ogleda niso izvedle. Med odgovori na podvprašanja so občine skoraj enakovredno izbrale vse tri, in sicer: pomanjkanje časa (13), pomanjkanje denarnih sredstev (10), pomanjkanje ljudi, ki bi ogleda lahko opravili (15). Eden od odgovorov, ki se pojavi v razdelku drugo, je: *»Ogled je velik vložek za ne povsem določljive rezultate.«*

Kljub temu da je manj kot polovica občin opravila terenski ogled, jih je kar 93 odstotkov pritrdilo, da bi bila preveritev podatkov na terenu koristna. Enako visok delež občin meni, da bi jim evidenca ZGS koristila že pri izdelavi OPN. Velika večina je odgovor da utemeljila z dejstvom, da bi na ta način lahko natančneje opredelili, koliko je že razpoložljivih zazidljivih površin in kakšne so potrebe po novih zazidljivih zemljiščih. Med odgovori sta tudi *»evidenca je uporabna pri planiranju razvojnih površin in zavrnitvi čezmernih pobud za spremembe namenske rabe«* in *»sprejemanje odločitev za zagotavljanje potreb po dodatnih zazidljivih površinah v občini ter argumentacija teh potreb v odnosu do nosilcev urejanja prostora«*.

4.6.3 Kriteriji za opredelitev nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb

V nadaljevanju sledi zadnji sklop vprašanj, ki se nanaša na konkretne kriterije opredeljevanja ZGS. Zanima nas, kako so občine upoštevale s pravilnikom določene kriterije in v kolikšni meri so določale subjektivne kriterije. Preverjana vsebina lahko poda potrditev tako prve kot tudi druge delovne hipoteze, saj bi velika raznolikost pri določanju kriterijev pomenila, da taka evidenca ne more biti podlaga za obdavčenje, pač pa je lahko (le) ena izmed strokovnih podlag za ustreznejše opredeljevanje namenske rabe prostora in s tem tudi načrtovanja prostorskega razvoja. Kljub temu nas je zanimalo, ali morda lahko na podlagi pridobljenih podatkov oblikujemo vsaj nekaj skupnih usmeritev, ki bi lahko bile občinam v pomoč pri nadaljnjem delu.

Najprej nas je zanimalo, ali so občine parcele združevale, kljub temu da te same po sebi niso zadostovale pogojem za gradnjo, in ali so pri tem upoštevale tudi lastništvo.

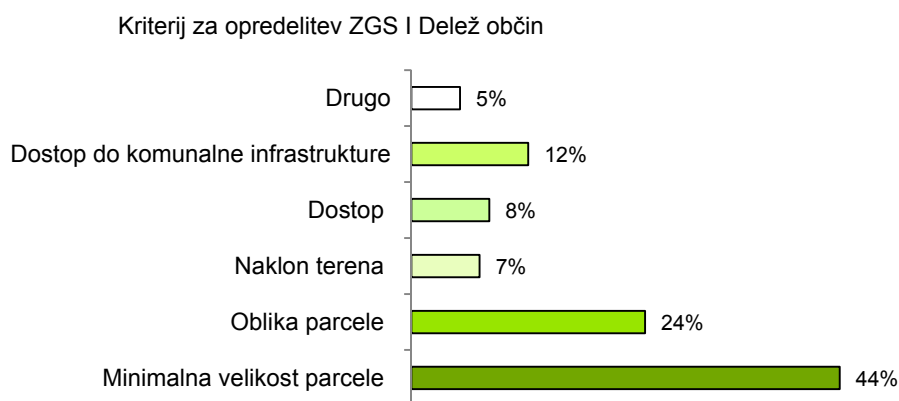
Odgovori na to vprašanje so skoraj enakomerno porazdeljeni med občine, ki so združevale posamezne parcele, in tiste, ki niso. Od občin, ki so se odločile, da bodo v takih primerih

parcele na podlagi »združitve« opredelile kot ZGS, jih je kar 73 odstotkov to opredelitev izvedlo na podlagi pogoja lastništva.

Preglednica 26: Kriteriji za opredeljevanje nezazidanih ZGS – združevanje parcel, upoštevanje lastništva

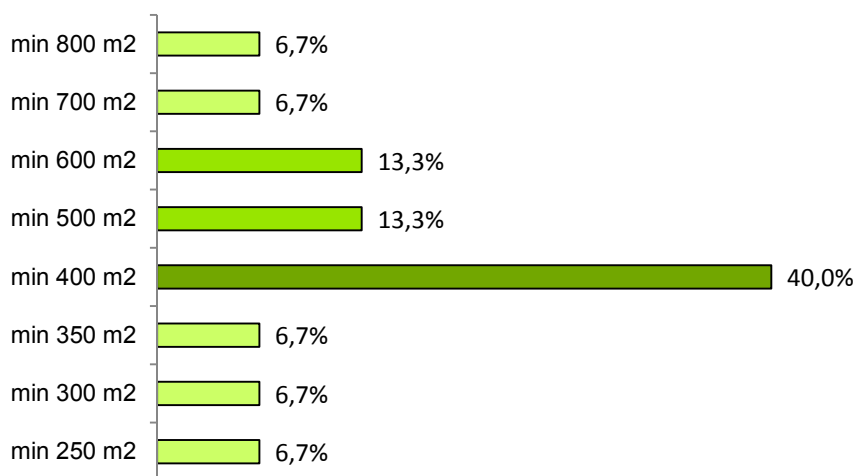
Ali ste v primeru, da več manjših sosedskih parcel, ki same po sebi sicer ne zadostujejo pogoju za gradnjo, a tvorijo večje nepozidano območje, te opredelili kot ZGS?	
	frekvenca
DA	27
NE	25
Skupaj	52
Ali ste pri tem upoštevali lastništvo zemljišč?	
	frekvenca
DA	38
NE	14
Skupaj	52

Pri vprašanju, kateri so minimalni pogoji glede oblike in dimenzije, ki jih mora parcela izpolnjevati, da je lahko določena kot ZGS, so poleg minimalne velikosti in oblike parcele anketiranci ponekod navedli še dodatne pogoje. Zato najprej prikazujemo diagram vseh navedenih pogojev, potem samo diagram velikosti parcel in na koncu navajamo pogoje, ki se nanašajo na obliko (dimenzijo) parcele.



Grafikon 4: Delež občin, ki so uporabile posamezni kriteriji za opredelitev nezazidanih ZGS

Min. velikost parcele | Delež občin



Grafikon 5: Nabor minimalnih velikosti parcel kot kriterija za opredelitev nezazidanih ZGS

Pri obliki parcele so anketiranci največkrat odgovorili, da morata biti širina in dolžina zemljišča ustrezni, a pri tem niso podrobno pojasnili, kaj to pomeni. Enkrat se pogoj nanaša na minimalno širino in dolžino zemljišča, tj. 20 metrov. Pri naslednjih odgovorih je pogoj oblikovan glede na možnost umestitve objekta na posamezno zemljišče, pri čemer je treba upoštevati še pogoje glede odmikov od parcelne meje, sosednjih objektov itd. Navedene dimenzije objekta so 10 x 10 m, 14 x 14 m, 15 x 15 m in 8 x 12 m.

Na vprašanje, ali so večjim parcelam, znotraj katerih je s samostojno zemljiško parcelo že evidentirana stavba, »umetno« oddelili delež, ki so ga opredelili kot ZGS, smo dobili 54 odgovorov, približno enakovredno porazdeljenih, 46 odstotkov jih je odgovorilo z ne, drugi pa so v odgovoru pritrdili. Slednje smo prosili še za komentar, kolikšen je bil ta delež. Odgovori se po večini ujemajo s predhodnim vprašanjem o minimalni parceli, zato navajamo tiste, ki odstopajo: ni določeno, odvisno od namembnosti objekta, 1,5-kratnik tlorisne površine stavbe, 50 m² in 1000 m².

Pri upoštevanju kriterija dostopa je 63 odstotkov občin odgovorilo, da so kot ZGS določili le zemljišča z neposrednim dostopom do javne ceste. Tiste, ki so odgovorili z ne, smo zaprosili za dodatno pojasnilo. Odgovor, ki se največkrat pojavi, je, da kriterij dostopa ni bil upoštevan, saj si lastnik vedno lahko uredi služnost. Drugi najpogostejši odgovor je, da so ZGS opredelili, če so zemljišča v lasti istega lastnika.

Preglednica 27: Kriteriji za opredeljevanje nezazidanih ZGS – dostop

Ali ste kot ZGS določili samo zemljišča z neposrednim dostopom do javne ceste?	
	frekvenca
DA	34
NE	20
Skupaj	54
Če ste na prejšnje vprašanje odgovorili z ne, navedite, na kakšen način ste upoštevali kriterij dostopa.	
<i>Lastništvo in služnostne pravice.</i>	
<i>Možen je tudi dostop po privatni poti.</i>	
<i>Fizično mogoč dostop (pravni vidik smo zanemarili).</i>	
<i>Da je lastnik parcele, po kateri bo lahko imel urjen dostop.</i>	
<i>Če je vmesno zemljišče v lasti istega lastnika ali občine, je dostop urejen.</i>	
<i>Nismo upoštevali kriterija neposrednega dostopa, ker si lahko lastnik parcele eventualno uredi služnost oz. odkupi del parcel za pot.</i>	
<i>Opredelili smo ga kot ZGS, če je možen dostop po zemljišču istega lastnika.</i>	
<i>Dostop je mogoče zagotavljati tudi prek služnostne pravice na drugih zemljiščih.</i>	
<i>Na to vprašanje smo zahtevali odgovor pripravljavca zakonodaje, ki je vehementno odgovoril, da si lahko prek sodišča zagotovi nujno pot.</i>	
<i>Kriterij dostopa ni bil upoštevan, predvidevamo, da si lahko investitor uredi dostop naknadno čez druge parcele.</i>	
<i>Dostopi ponekod potekajo tudi po zemljiščih v zasebni lasti. Edini kriterij je bil, da takšno zemljišče ima dostop in da je možno priključenje na gospodarsko javno infrastrukturo.</i>	
<i>Običajno so to zemljišča v lastništvu iste osebe, ki ima zemljišče z dostopom, in se tega zemljišča dotikajo, na območju sprejetih OPPN-jev, ki pa še ni komunalno opremljeno, ker investitorji še niso začeli izvedbe.</i>	
<i>Če je parcela bila v območju, kjer je bil sprejet OPPN, ali LN, ali ZN, ali UN, so s temi izvedbenimi akti določene vse ureditve, med drugim tudi dovozi, potem smo določili tudi parcele, ki še nimajo izvedenega neposrednega dostopa do javne ceste, predviden in jasno razviden pa je v aktu, znotraj območij prostorskih ureditvenih pogojev (PUP) pa nismo določali ZGS za zemljišča, ki nimajo dostopa do javne ceste, ker obstaja možnost, da bi po letih plačevanja davka investitor zaprosil za gradbeno dovoljenje, v postopku pa bi se ugotovilo, da dostop ni možen, in bi verjetno občina nosila posledice določitve ZGS in morebitnih odškodnin.</i>	

Na vprašanje, ali so občine pri upoštevanju pravnih režimov, ki omejujejo, usmerjajo oziroma pogojujejo predvidene posege v prostor, upoštevale izkušnje občine glede na možnost pridobitve gradbenega dovoljenja, je odgovorilo le 47 občin. Od tega jih je velika večina (64 %) odgovorila nikalno.

V nadaljevanju smo občine spraševali o kriteriju naklona, 54 odstotkov (27) občin, ki so kriterij naklona upoštevale, smo vprašali, na kakšen način so ga opredelile. Polovica odgovorov je podana opisno, in sicer so se občine odločale na podlagi izkušenj, na podlagi terenskega ogleda, odvisno od lokacije, po strokovni presoji oziroma oceni ipd. V eni izmed občin, gre za pretežno ravninsko občino, tega kriterija niso uporabili. Druga polovica odgovorov je podana numerično, in sicer so nekatere občine svoje odgovore podale v stopinjah (20, 25, in 60°), nekatere v odstotkih (30 in 25 %), nekaj podatkov je brez enot (25, 35 in 60), zato teh nismo upoštevali.

Z uporabo naslednje formule smo vse podatke, ki so podani v stopinjah, pretvorili v odstotek:

$$\text{Naklon terena (\%)} = [\text{Tan (}^\circ\text{)}] \times 100$$

Občine so torej kot ZGS opredeljevale zemljišča, katerih povprečni naklon terena je manjši od 25, 30, 35 in 46 odstotkov. Za eno izmed občin je naveden podatek 60°, kar bi pomenilo 173-odstotni naklon terena. Podatek izrazito odstopa od drugih vrednosti, zato ga štejemo kot napako. Na podlagi vseh odgovorov, opisnih in numeričnih, lahko zaključimo, da so občine naklon terena poštevale zelo raznoliko in v veliki meri subjektivno.

Pri vprašanju, ali so občine določale posebne, subjektivne kriterije, so nekatere občine podale vse kriterije, od upoštevanja pogoja komunalne opremljenosti, omejitev in varovanj do pogojev, ki smo jih posebej obravnavali v predhodnih vprašanjih, na primer: minimalna velikost in oblika parcele, upoštevanje lastništva, dostopa, naklona idr. Zato v preglednici 28 navajamo samo tiste, ki jih do zdaj še nismo obravnavali.

Preglednica 28: Kriteriji za opredeljevanje nezazidanih ZGS – posebni kriteriji

Ali ste za vzpostavitev evidence ZGS morali opredeliti (svoje) posebne kriterije?	
	frekvenca
DA	17
NE	33
Skupaj	50
Če ste na prejšnje vprašanje odgovorili z da, navedite, katere:	
<i>Po navodilu župana.</i>	
<i>Pravilnik ni univerzalen, dostikrat je treba posamezne primere obravnavati individualno.</i>	
<i>Občinski odlok NUSZ.</i>	
<i>Pri kmetijah so upoštevni vrtovi, njive in sadovnjaki ..., značilnosti krajinskega vzorca našega podeželja.</i>	
<i>ZGS bodo določena na območju IK, če je nepozidanih vsaj 1000 m² (zaradi večjih manipulativnih površin).</i>	
<i>ZGS bodo določeni pogojno:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> - na območjih večstanovanjskih stavb, šol in podobnih javnih objektov se upošteva stanje v naravi, površine, ki pripadajo taki stavbi (parkirišča, zelenice, igrišča); ZGS določi le v primeru, ko bi proste površine omogočale izgradnjo tovrstne stavbe z vsemi pripadajočimi funkcionalnimi površinami. 	
<i>ZGS ne bodo določena: na utrjenih površinah kmetijskih gospodarstev, na katerih je na podlagi fotointerpretacije mogoče ugotoviti, da so namenjene opravljanju kmetijske dejavnosti in so na njih objekti, namenjeni opravljanju kmetijske dejavnosti, ter so evidentirani v katastru stavb na površinah, za katere je očitno, da so namenjene za normalno uporabo objekta: parkirišče, dovozna pot, utrjeno dvorišče ...</i>	
<i>Območja OPPN: ZGS bodo na območjih veljavnih OPPN določena na zemljiščih, na katerih velja, da so zemljišča v skladu z OPPN določena kot gradbene parcele, na katerih je predvidena gradnja nove stavbe in ta še ni evidentirana v REN:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> - na teh gradbenih parcelah bodo zemljišča za gradnjo stavb določena na območjih, na katerih je, v skladu z veljavnimi PA, priključitev na komunalno opremo mogoča takoj, brez predhodnih vlaganj občine ali ko ima občina to investicijo vključeno v občinski načrt razvojnih programov v okviru občinskega proračuna za tekoče ali naslednje leto. - ZGS bodo na območjih sprejetih OPPN torej določena le, če bo priključitev na komunalno opremo investitorju omogočena v tekočem ali naslednjem letu. - Na območjih veljavnih OPPN, na katerih gradbenih parcel ni mogoče identificirati, bodo ZGS določena po merilih in kriterijih, ki veljajo za območja, ki se urejajo z OPN. 	

4.7 Ugotovitve

Rezultati anketiranja so pokazali, da se občine pogosto soočajo z večjim številom pobud za spremembo namembnosti iz nestavbnih (nezazidljivih) v stavbna (zazidljiva) zemljišča, predvsem za stanovanjsko gradnjo, vendar nenadzorovano urbanizacijo beležijo le poredko. Občine po večini menijo, da so instrumenti zemljiške politike koristni pri zagotavljanju pozitivnih prostorskih učinkov in da prispevajo k dejanski izvedbi načrtovanih ciljev v prostorskih aktih. Dodatni ukrep, ki bi ga občine predlagale, je prav obdavčenje nezazidanih ZGS. Po mnenju velike večine občin je to tudi ukrep, s katerim bi lažje izvrševale načelo trajnostnega prostorskega razvoja.

Z drugim sklopom vprašanj, ki se nanaša na razumevanje določil Pravilnika (Ur. l. RS, št. 66/2013), smo želeli podkrepiti domnevo, da so bila določila Pravilnika nerazumljiva, preohlapna in prezapletena ter da v veliki meri dopuščajo individualno obravnavo zemljišč (lastnikov).

Odgovori, kot je »izrazi, rabljeni v Pravilniku, so nerazumljivi ali nepoznani«, kažejo na to, da občine po večini niso poznale na novo vpeljanega termina zemljišča za gradnjo stavb, kar potrjuje veliko pojmovno zmedo na tem področju. Veliko občin je imelo težave pri vsebinskem razumevanju določil. Same so kot razlog navedle: »nejasni, neenotni, neizvedljivi, izključujoči kriteriji« in »individualna obravnava zemljišč«. Večina anketirancev je menila, da naloge občine niso določene v celoti. Torej puščajo občinam preveč »proste roke«. Prav ti odgovori še posebej močno potrjujejo našo domnevo.

Domnevo potrjujejo tudi odgovori, ki se nanašajo na konkretne kriterije opredeljevanja ZGS, saj je iz njih razvidno, da so občine del kriterijev oblikovale precej raznoliko:

- Kriterij združevanja parcel je uporabila polovica občin, od teh je velika večina upoštevala tudi lastništvo.
- Kriterij minimalne velikosti parcele so občine določale v skladu s prostorskimi izvedbenimi pogoji iz OPN ali v skladu z merili in s pogoji iz PUP, s sprejetimi OPPN, OLN in ZN, glede oblike pa so se odločile po svoji presoji, največkrat s pogojem o najmanjši možni dimenziji objekta, z upoštevanjem določil odloka glede odmikov.
- Približno polovica občin je posamezne parcele tudi delila, pri čemer je upoštevala, da oddeljeni del zemljišča ustreza določilom odloka glede velikosti minimalne gradbene parcele.
- Tudi kriterij dostopa do zemljišča je bil upoštevan različno, od neposrednega dostopa do javne ceste do posrednega dostopa po zemljiščih istega lastnika oziroma kriterija

dostopa občine sploh niso določale, z utemeljitvijo, da je vedno mogoča ureditev služnosti.

- Kriterij naklona je določila polovica občin. Določale so ga raznoliko med seboj (25–46 %) kot raznoliko znotraj posamezne občine (po individualni presoji, terenskem ogledu).
- Posebni kriteriji se nanašajo na upoštevanje manipulativnih površin, na posebne krajinske vzorce, na individualno obravnavo posameznih primerov ali celo »po navodilu župana«.

Občine so glede na svoj prostor, v skladu s svojimi izkušnjami in ne nazadnje v skladu s svojimi interesi, nezazidana ZGS določale precej raznoliko. Velik del teh zemljišč je zato v veliki meri opredeljen subjektivno, kar nesporno dokazuje, da postopek dopušča arbitrarno obravnavo lastnikov zemljišč, kar je z vidika davčne obremenitve nedopustno in pomeni veliko tveganje z vidika podajanja pritožb lastnikov zemljišč.

Eden izmed zastavljenih ciljev, ki smo ga želeli doseči z anketnim vprašalnikom, je bil pridobiti čim širši nabor podatkov, na podlagi katerih bi lahko oblikovali skupne imenovalce za oblikovanje posameznih kriterijev. Rezultate bi občine lahko uporabile pri nadaljnjem delu.

Odgovore lahko strnemo v naslednje ugotovitve:

- Večina občin, ki so se za združevanje parcel odločile, kljub temu da te ne ustrezajo kriteriju o dopustni gradnji po izvedbenem aktu (glede velikosti, oblike parcele ipd.), je pri tem upoštevala tudi lastništvo.
- Največkrat podan podatek o minimalni velikosti parcele je 400 m² (sklepamo, da se podatek nanaša na enodružinsko prostostoječo hišo).
- Največkrat podan podatek, ki se nanaša na oblikovanje kriterija o ustrezni obliki posamezne parcele, je določen z minimalno velikostjo objekta (+ odmiki), a zelo različno: 10 x 10 m, 14 x 14 m, 15 x 15 m in 8 x 12 m.
- Odgovori glede oddelitve dela parcele so enakomerno porazdeljeni. Za vse občine, ki so tak kriterij uporabile, velja, da mora oddeljeni delež po velikosti ustrezati pogoju o minimalni velikosti parcele.
- Večina jih je dostop upoštevala le v primeru neposrednega stika z javno cesto ali posredno po zemljiščih v lasti enega lastnika.
- Zemljišča na pobočjih so bila kot ZGS opredeljena, če je povprečni naklon terena manjši kot 25, 30, 35 ali celo 46 odstotkov, oziroma so se občine enakovredno

pogosto odločale za uvrstitev zemljišča v evidenco ZGS na podlagi terenskega ogleda in individualne presoje.

Na anketo sta se odzvali dve od štirih predhodno obravnavanih občin (MOL in MOK), zato tu dodatno navajamo kriterije preostalih dveh občin (Divača, Kanala ob Soči), ki prispevajo k oblikovanju skupnih usmeritev:

- Občina Divača je pri uporabi kriterija združevanja parcel ali delov parcel upoštevala lastništvo.
- Kriterij o ustrezni obliki posamezne parcele je v Občini Divača določen s pogojem možne umestitve objekta dimenzij 14 x 14 m in 20 x 20 m.
- Občina Divača je prav tako uporabila kriterij oddelitve dela parcele, če oddeljeni delež po velikosti ustreza pogoju o minimalni velikosti parcele ter drugim pogojem (da je na parceli večji del stavbe, ki sicer stoji na sosednji parceli v lasti istega lastnika, da sosednje pozidano zemljišče v lasti istega lastnika ni izpolnjevalo pogoja minimalne gradbene parcele, da je del parcele zaradi oblike parcele očitno neprimeren za gradnjo).
- Zemljišča na pobočjih so bila kot ZGS opredeljena, če je povprečni naklon terena manjši kot 60 ali 36 odstotkov, če je pretežni del parcele usmerjen SV-S-SZ (Divača) in je naklon terena 46-odstotni (Kanal ob Soči).

5 ZAKLJUČEK IN RAZPRAVA

Pravilnik o določanju zemljišč za gradnjo stavb (v nadaljevanju Pravilnik) (Ur. l. RS, št. 66/2013) določa metodo, po kateri se izdelava evidenca nezazidanih ZGS. Ta metoda je bila osrednji predmet proučevanja. Metoda določa kriterije, po katerih se opredeljujejo nezazidana ZGS, in sicer za namen vzpostavitve evidence nezazidanih ZGS. Evidenca nezazidanih ZGS naj bi postala podlaga za obdavčenje evidentiranih zemljišč, zato smo se v nalogi še posebej ukvarjali s kriteriji, ki jih določa. Na podlagi analize štirih primerov občin (MOL, MOK, Divača, Kanal ob Soči) smo ugotovili, da del kriterijev ni enoznačno preverljiv oziroma rezultati niso enoznačno določljivi. Te kriterije smo naknadno preverjali še z anketnim vprašalnikom, poslanim vsem slovenskim občinam.

Primerjalni pregled tujih in domačih primerov kaže, da:

- se z obravnavano problematiko soočajo tudi tuje države;
- lahko z vzpostavitvijo evidence nezazidanih ZGS sledimo trajnostnemu načelu, saj se z učinkovitejšim upravljanjem evidentiranih zemljišč uspešno omejuje gradnja zunaj mestnih meja;
- se na ta način povečuje ozaveščenost ljudi o pojavnosti in razširjenosti nezazidanih ZGS;
- se v tujini evidentiranje nezazidanih ZGS ne vzpostavlja nujno ali zgolj zaradi uvedbe davka, temveč predvsem zaradi ustrežnejšega upravljanja z zemljišči;
- se lahko na podlagi evidence hitreje zagotavljajo površine za točno določen namen gradnje (na primer reševanje stanovanjske problematike);
- so viri podatkov o nezazidanih ZGS navadno prostorski informacijski sistem, letalski posnetki, sodelovanje relevantnih služb in terensko delo, končna obdelava podatkov pa se izvede z orodji GIS.

Pri delovnem procesu vzpostavitve in vzdrževanja evidence je pomembno, da:

- se pridobljeni podatki kritično ovrednotijo in dodatno preverjajo na terenu, kljub temu da je ta način delovno in finančno intenziven;
- se evidenca vzpostavlja na podlagi sodelovanja med raznovrstnimi strokovnjaki in oddelki, ki se neposredno ali posredno ukvarjajo s prostorom in z okoljem;
- poteka odprt dialog z lastniki zemljišč, okoliškimi prebivalci in s potencialnimi investitorji.

5.1 Potrditev delovnih hipotez

V nalogi smo preverjali dve delovni hipotezi. Potrditev prve (*Kriteriji za opredeljevanje nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb so za celotno državo lahko enotni le v določenem delu. V preostalem delu so prepuščeni posebnostim obravnavanega prostora in zato subjektivni presoji odločevalcev.*) utemeljujemo z v nadaljevanju predstavljenimi ugotovitvami.

Prvo delovno hipotezo smo najprej preverjali s testiranjem metode na izbranem modelu (MOL) ter s preliminarno raziskavo in primerjavo med naključno izbranimi štirimi občinami: Mestno občino Ljubljana, Mestno občino Kranj, Občino Divača in Občino Kanal ob Soči.

Pri proučitvi metode na izbranem modelu in naknadno še pri drugih treh občinah smo ugotovili, da so občine poleg s Pravilnikom določenih kriterijev za nekatera zemljišča morale določiti tudi svoje kriterije. V MOL se je na ta način presojalo kar 34.674 zemljišč. Izkazalo se je tudi, da smo v nalogi ta del metode upravičeno imenovali variabilni del, saj so rezultati pokazali, da so občine ZGS opredeljevale raznoliko, tako med seboj kot znotraj svojih meja. To pomeni, da je rezultat v veliki meri odvisen od vsakokratne subjektivne presoje odločevalca.

Na podlagi zaključkov smo oblikovali anketni vprašalnik, rezultati anketiranja pa še dodatno potrjujejo navedeno trditev in postavljeno hipotezo.

Odziv občin na anketiranje ocenjujemo kot zelo dober (72 od 212 občin). Običajno se nerade odzivajo, saj so, kot navaja Marotova (2010), zasičene z anketnimi vprašalniki, primanjkuje jim časa, pogosto so apatične do stanja na področju urejanja prostora, razpolagajo z neurejenim prostorskim informacijskim sistemom oziroma menijo, da nimajo ustreznih strokovnih kompetenc. Petintridesetodstotni odziv torej nakazuje, da je zadevna problematika aktualna in je nadaljnje delo na tem področju zagotovo smiselno.

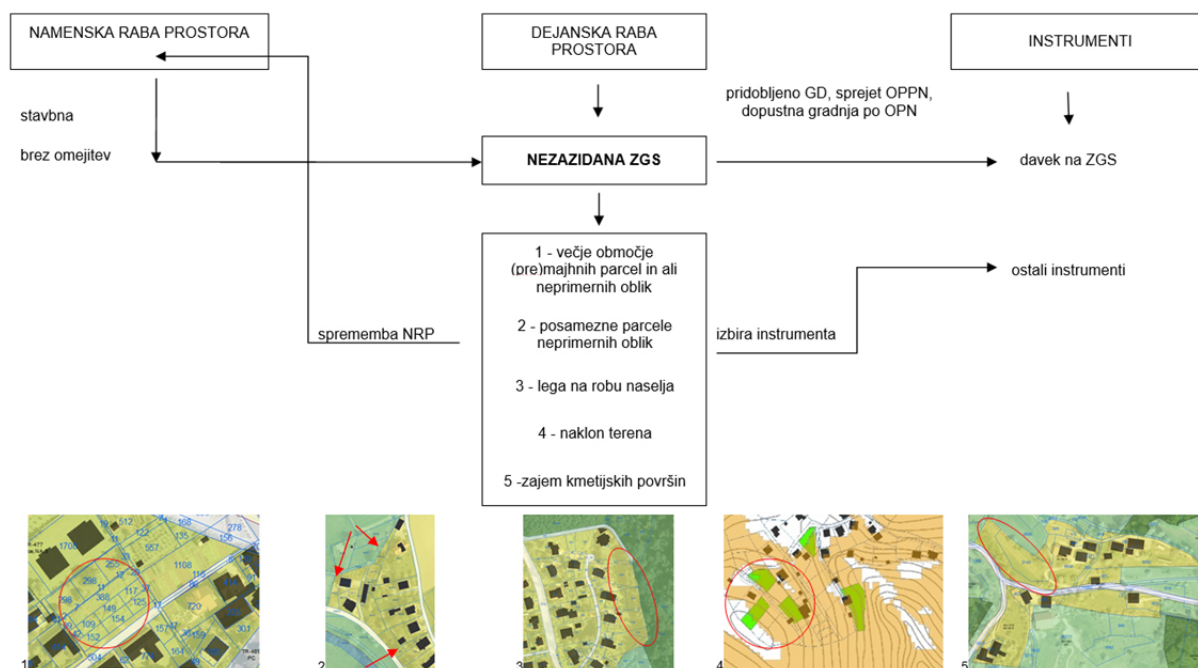
Metoda, obravnavana v nalogi, na novo vpelje oziroma določi pojem zemljišče za gradnjo stavb. Ta pojem (poenostavljeno) označuje zemljišča, ki so po določilih prostorskih aktov zazidljiva, a ostajajo prazna, nepozidana. Iz prakse je razvidno, da je za pridobitev celotne evidence nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb treba izvesti delovni proces, ki po dani metodi v določenem delu ne le dopušča, ampak celo zahteva individualno odločanje lokalnih skupnosti. To pa je v nasprotju z načeli pravne in socialne države (Ustava RS, Ur. l. RS, št. 33/1991 in spremembe).

Skozi postopek opredeljevanja nezazidanih ZGS se soočimo s številnimi prostorskimi situacijami, ki so vsebinsko zelo raznolike, zato je za izvedbo metode v celoti nujna vpeljava dodatnih kriterijev. Ti se aplicirajo na »posebne« situacije, pri tem pa je pomembno, da nemalokrat temeljijo na subjektivnih presojah. Posledično velja, da proces opredeljevanja nezazidanih ZGS ne more biti enoznačno izpeljan. Z vidika izbranega instrumenta (davka na nezazidana ZGS) je to dejstvo sporno, saj na ta način ne more slediti načelu ustavne enakosti in davčne pravičnosti. Prav tako je težko pričakovati, da bo v javnosti uvedba takega davka splošno prepoznana kot upravičena in učinkovita, saj je zaradi sprememb v prostoru nemogoče z gotovostjo in v celoti zagotoviti vnaprejšnjo informiranost davčnih zavezancev o podlagi za naloženo finančno obremenitev.

Ugotavljamo, da proučevana metoda temelji na napačnem izhodišču. Za izhodišče postavlja vnaprej izbrani instrument zemljiške politike (moral pa bi biti izbran naknadno), pri čemer ni zanemarljivo, da je prvobitna lastnost davka zagotavljanje ekonomskih, in ne prostorskih ciljev. Še več, zahteva, da mora biti dajatev enakomerno in pravično porazdeljena ter da ni povezljiva z osnovnima lastnostma prostora, kot sta velika raznolikost in spremenljivost.

Pri oblikovanju kriterijev je pomembno, da sledijo namenu, za katerega se evidenca vzpostavlja. Kriteriji, na podlagi katerih pridobimo tako raznolike rezultate kot pri dani metodi, ne morejo biti podlaga za neposredno obdavčenje evidentiranih zemljišč. Temu namenu ustreza le del postavljenih kriterijev v metodi. Če gre za obdavčitev, morajo biti kriteriji enoznačno določljivi in preverljivi, za evidentirana zemljišča pa mora nedvomno veljati, da je na njih možno pridobiti gradbeno dovoljenje (seveda pod pogojem, da je nameravani poseg sploh dopusten). Ti kriteriji so: kriterij 8: zemljišča, za katera so sprejeti OPPN, OLN, ZN in UN in je v skladu z njihovo vsebino na njih možna gradnja stavb; kriterij 9: zemljišča, ki so komunalno opremljena po določbah zakona, ki ureja prostorsko načrtovanje, na katerih je v skladu z izvedbenimi pogoji iz OPN in PUP dopustna gradnja stavb ter na njih niso določeni uveljavljeni pravni režimi, ki se nanašajo na varstvena, zavarovana, degradirana, ogrožena in druga območja, tako da gradnja stavb na njih ne bi bila mogoča; kriterij 10: zemljišča, za katera je pridobljeno dokončno gradbeno dovoljenje za gradnjo stavb.

Področje opredeljevanja, urejanja, upravljanja z zemljišči je temelj prostorske, in ne fiskalne zakonodaje, zato je izbira instrumenta zemljiške politike lahko le logična posledica prepoznanega prostorskega problema.



Slika 24: Obravnava opredeljenih nezazidanih ZGS mora izhajati iz konkretne prostorske situacije.

V nadaljevanju predstavljamo ugotovitve, s katerimi potrjujemo drugo delovno hipotezo. *(Evidenca nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb je pomembna strokovna podlaga za notranji razvoj naselij pred širitvijo naselij z novimi območji stavbnih zemljišč.)*

Pri pregledu primerov tuje prakse smo ugotovili, da države v procesu evidentiranja nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb zbirajo podatke tudi o drugih degradiranih zemljiščih, saj se evidentiranje izvaja predvsem za ugotavljanje obsega vseh potencialno zazidljivih zemljišč (znotraj stavbnih zemljišč) oziroma z namenom učinkovitejšega upravljanja z zemljišči.

Raziskave kažejo, da je taka evidenca zelo primerno orodje za omejevanje nadaljnje urbanizacije, predvsem kadar se vzpostavlja za širše območje (regionalno raven). Medobčinsko sodelovanje namreč (pričakovano) prinese širše usklajene ukrepe in s tem racionalnejše posege v prostor.

Splošne ugotovitve raziskav nakazujejo še, da je lahko obravnavana evidenca objektivna podlaga za legitimno strateško načrtovanje, saj oblikovanje ciljev in zelenega razvoja temelji na realnih podatkih, in ne zgolj na ocenah in ugibanju.

Nujnost poznavanja podatkov o nezazidanih ZGS že med izdelavo OPN je v anketi potrdila tudi velika večina slovenskih občin.

Glede na navedene ugotovitve lahko potrdimo tudi drugo delovno hipotezo. Praksa je pokazala, da je evidenca ZGS ena izmed tistih temeljnih informacij, ki omogoča ustreznejše prostorsko planiranje oziroma uspešnejše upravljanje z zemljišči. Treba pa se je zavedati, da je uporabna vrednost evidence zelo odvisna od strokovne in kritične presoje vnesenih podatkov (zaradi različnih, nekompatibilnih virov) ter od ažurnega vnašanja naknadnih sprememb.

Relevantnih odločitev v zvezi z razvojem izrabe zemljišč ali z opredeljevanjem novih zazidljivih površin ne moremo sprejemati objektivno, če ne poznamo osnovnih informacij o obsegu nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb, ki predstavljajo notranji razvojni potencial naselja.

5.2 Sklep in razprava

Trajne spremembe v okolju, ki se sicer izvajajo na lokalni ravni, kot je na primer širjenje urbanih površin (in posledično večanje prometnih tokov, onesnaženosti zraka, trajno uničenje funkcij tal, zmanjšanje možnosti prehranske samooskrbe itd.), vplivajo na globalno raven. Večina strokovnjakov zagovarja stališče, da je nadaljnji razvoj mest, če naj sledi načelu trajnostnega razvoja, mogoč le v obliki kompaktnega oziroma sklenjenega poselitvenega vzorca, saj lahko le z zapolnjevanjem nezazidanih zazidljivih površin in zgoščanjem oziroma intenzifikacijo obstoječih zazidljivih površin uspešno omejemo pojav razpršene urbanizacije in njene negativne posledice.

Vzpostavitev predlagane evidence nezazidanih ZGS je osnovni korak v smeri aktivacije teh zemljišč in s tem tudi izvajanja trajnostnega načela na način notranjega prostorskega razvoja.

Za ugotavljanje dejanskega obsega evidentiranih zemljišč in smiselno izbiro orodja za njihovo aktivacijo predlagamo, da se za evidentirana zemljišča zbirajo dodatni podatki, na podlagi katerih bi se prostorski načrtovalci oziroma občine lažje odločali o načinu upravljanja oziroma postopku aktivacije zemljišč, potencialni investitorji pa bi se lažje informirali o dejanskih možnostih gradnje. Zajem podatkov bi moral obsegati plansko ter dejansko stanje v obliki analitičnih in interpretiranih podatkov o procesih in spremembah v prostoru. Tak način namreč omogoča spoznavanje trendov v prostoru. Nabor kazalnikov za spremljanje stanja in teženj ter predlog vzpostavitve sistema za spremljanje celovitega in dolgoročnega

prostorskega razvoja sta bila že predlagana v predhodnih študijah.²⁶ Za namen naloge izpostavljam nekaj kazalnikov, ki jih dopolnjujemo s svojimi.

Zemljišča naj bodo opremljena s podatkom o izvedeni, kratkoročno ali dolgoročno predvideni komunalni opremljenosti. Na ta način bi lažje opredelili časovno dostopnost posameznih zemljišč za namen gradnje, saj bi lahko predvideli, kako hitro je predvidoma mogoče pridobiti gradbeno dovoljenje.

Zemljišča naj bodo opremljena s podatki o dostopnih storitvah (v zdravstvenih domovih, vrtcih, šolah, trgovinah ipd.) in dostopnosti z javnim potniškim prometom. Ta podatek bi zemljišča prioriteto razvrstil glede na primernost za gradnjo stanovanj.

Zemljišča naj bodo opremljena s podatkom o kontaminaciji zemljine. Na podlagi tega podatka bi se informirali o potrebnih predhodnih investiranjih v sanacijo zemljišč.

Zemljišča naj bodo opremljena s podatkom o kakovosti prsti. Ta podatek bi zemljišča prioriteto uvrstil v območja, ki so primerna za pridelavo hrane, na primer za območja vrtničkov.

Za prostorske načrtovalce bi bile uporabne tudi informacije o dejanskem zanimanju za zemljišča na posameznih lokacijah, torej informacije o morebitnih pobudah za gradnjo, za potencialne investitorje pa tudi njihova tržna vrednost (na primer glede na prodajo v okolici).

Predlagamo, da se dodatne informacije pridobivajo tudi pri prebivalcih posameznega okoliša. Te so lahko za prostorske načrtovalce še posebej dobrodošle, saj lokalni prebivalci najbolj poznajo dejansko stanje na terenu, aktualne potrebe in dinamiko v okolici. Udeležencem bi moralo biti omogočeno, da evidentiranim zemljiščem dodajajo svoje opise in komentarje oziroma zemljišča ocenjujejo glede na predhodno pripravljene kazalnike, kot so na primer:

- čista okolica,
- čiste, vzdrževane in dobro dostopne javne površine (površine za igro otrok, površine za druženje, rekreacijo ipd.),
- urejene pešpoti,
- programska pestrost v okolišu,
- zastopanost osnovnih storitev (na področjih trgovine, zdravstva, varstva otrok) ipd.

²⁶ Zavodnik Lamovšek et al., 2014; ter citirane študije Gulič, 2002; Černe et al., 2004; Černe in Kušar, 2005; Režek, 2008; Miklavčič et al., 2011.

Ti kazalniki bi bili namenjeni predvsem za opredelitev privlačnosti nekega prostora, ne samo v kontekstu ustrezne namembnosti, pač pa tudi kot vzpodbuda za potencialne investitorje.

Podatke bi najpreprosteje pridobivali na interaktivnem spletnem portalu, ki bi lahko omogočal:

- zarisovanje novo prepoznanih nezazidanih in degradiranih zemljišč;
- označevanje opuščenih oziroma delno porušenih stavb;
- podajanje ocen, pripomb, predlogov in pobud;
- stalno posodabljanje podatkov.

Participacija lastnikov zemljišč v zgodnji fazi evidentiranja bi prispevala k legitimnosti planerskih odločitev in njihovi dejanski uresničljivosti. Vključevanje lastnikov in prebivalcev v proces evidentiranja nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb bi prispeval tudi k boljši informiranosti in zavedanju splošne javnosti o problematiki teh zemljišč, kar lahko vodi k skrbnejšemu ravnanju s prostorom. Iz dodatnih podatkov bi lahko sklepali o splošnih pogojih za življenje ljudi, živali in rastlin v naselju ter na ta način izvedeli več o privlačnosti in potrebah posameznih območij.

Ta stran je namenoma prazna.

6 POVZETEK

Glavno vodilo, ki smo ga skozi nalogo zasledovali, je, kako zagotoviti, da se temeljno načelo trajnostnega razvoja, ki notranji razvoj naselij izpostavlja kot prioriteto obliko upravljanja in načrtovanja prostora, dejansko tudi udejanja. Eden izmed načinov za doseg tega cilja je izvajanje nekaterih ukrepov zemljiške politike, na primer obdavčenje zazidljivih zemljišč, ki ostajajo nepozidana. Zato smo si za izhodišče postavili proučitev metode za določanje evidence nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb, ki je bila izdelana z namenom obdavčitve teh zemljišč.

Problem dojemanja lastnine skozi perspektivo posameznika na eni in skupnosti na drugi strani je posebej aktualen, ko za lastnike zemljišč (kot v konkretnem primeru) sledi finančna obremenitev njihovih zemljišč. Naloga in potreba skupnosti sta, da na eni strani omejuje posameznikove ambicije, na drugi strani pa ga ščiti pred škodljivimi interesi drugih posameznikov. Kljub temu da je posameznikova lastnina v določeni meri pomembna za zadovoljevanje splošnega interesa, pa velja, da so posegi vanjo omejeni z njegovimi varovanimi pravicami. Zato smo v nalogi raziskovali, ali proučevana metoda vzpostavitve evidence navedeno tudi upošteva. Iz domneve, da ni tako, smo oblikovali prvo delovno hipotezo, s katero trdimo, da kriteriji, določeni v obravnavani metodi, ne morejo biti določeni tako, da bi zadostili vsem raznolikim prostorskim situacijam, kar pomeni, da so morale občine v določeni meri nezazidana zemljišča za gradnjo stavb (za potrebe obdavčenja) opredeliti na podlagi subjektivnih odločitev. Pri tem ni mogoče z gotovostjo trditi, da so sledile načelu enakosti in načelu davčne pravičnosti. Posledično sledi oblikovanje druge delovne hipoteze, s katero trdimo, da so podatki o nezazidanih zemljiščih za gradnjo stavb pomembna strokovna podlaga za ustrezno zagotavljanje notranjega razvoja pred širitvijo naselij z novimi območji stavbnih zemljišč. Hipotezi sta bili preverjeni v naslednjih poglavjih.

V prvem delu drugega poglavja je predstavljena literatura, ki presega okvire golega opisovanja procesa opredeljevanja nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb. To tematiko namreč postavlja v širši kontekst obravnave trajnostno naravnega upravljanja z zemljišči. Tako upravljanje z zemljišči je vse pomembnejše, saj so z razpršenim urbanim razvojem povezani visoki družbeni stroški in raznoliki negativni učinki.

Proučevani posamezni primeri v nadaljevanju naloge so izbrani iz različnih primerov planerske prakse: Danska kot del skandinavske, Francija kot del napoleonske, Nemčija kot del germanske, Irska in Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske kot del

britanske (Slovenija kot del vzhodnoevropske) planerske družine ter ZDA s svojevrstnim sistemom planiranja, ki se znotraj posameznih držav še dodatno razlikuje. V prvem delu gre za splošni pregled ravni planiranja in pripadajočih aktov, nato sledi podroben prikaz obravnave problematike nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb oziroma s tem povezane širše tematike. Analizirali smo pojavnost problema, namen, način izpeljave in oceno uspešnosti izvajanih ukrepov, projektov ali procesov v zvezi z nezazidanimi ZGS, način obdelave podatkov ter splošne in specifične ugotovitve pri evidentiranju nezazidanih ZGS. Ugotovili smo, da se vse proučevane države, ne glede na sistem planiranja, v določeni meri soočajo s problematiko nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb.

Osrednji del naloge obravnava kriterije za določanje nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb, najprej skozi aplikacijo metode za določanje nezazidanih ZGS ob izbranem primeru ter nato še pri treh drugih občinah. Kriterije smo združili v posamezne skupine: kriteriji za opredeljevanje na podlagi primerne velikosti in oblike parcel, dostopa, naklona terena in drugi kriteriji. Ugotovili smo, da se poleg določil, vezanih na konkretna določila prostorskih načrtov občine, variacije znotraj posamezne skupine pojavljajo predvsem v povezavi z (ne)upoštevanjem lastništva.

Ugotovitve so bile podlaga za izdelavo anketnega vprašalnika, s katerim smo občine spraševali, ali prepoznavajo notranje prostorske potenciale, ali se soočajo s pritiski za opredeljevanje novih zazidljivih površin, za kateri namen in ali se ti samodejno izvajajo v obliki nelegalne gradnje itd. Analiza je pokazala, da se občine v največji meri soočajo s pobudami za individualno stanovanjsko gradnjo iz nezazidljivih v zazidljive površine prav na območju mestnega roba, v manjši meri pa v obliki nekontroliranih gradenj. Zbrani odgovori kažejo, da je tendenca k nadaljnji urbanizaciji nezazidljivih površin prisotna, a se le v manjšem odstotku izvaja nenadzorovano. Anketirane smo spraševali tudi o uporabi in učinkovitosti instrumentov zemljiške politike. Iz odgovorov izhaja, da na načelni ravni vse občine verjamejo v njihovo učinkovitost, a so zaradi prezapletenih ali predolгих postopkov dokaj zadržane do njihove uporabe v praksi. Iz raziskave o morebitnih problemih, s katerimi so se občine soočile pri izvajanju postopka opredeljevanja nezazidanih ZGS po predpisani metodi, izhaja, da so naletele na številne probleme že pri razumevanju določil, in sicer so jih opredelile kot nejasna ali premalo določena. Zato so bile prisiljene sprejemati svoja pravila in kriterije. Z raziskavo smo še dodatno podkrepili že podane ugotovitve.

Pridobljeni rezultati tuje in domače prakse potrjujejo obe delovni hipotezi. Vsi primeri namreč kažejo, da je za uspešno zagotavljanje zakonsko prioriteto določenega notranjega prostorskega razvoja nujno poznavanje celovitih podatkov o notranjih zemljiških potencialih.

Pri tem je upravljanje s prostorom lahko uspešno le na podlagi poznavanja in upoštevanja raznolikih prostorskih okoliščin, in ne na podlagi parcialnega vrednotenja posameznih zemljišč (s posamičnimi določili, normativi in predpisi). Poznavanje okoliščin, ki so razlog za nepozidanost in prepoznavanje potenciala zemljišča, je za uspešno aktivacijo in realizacijo planskih določil bistveno.

V zaključku razprave je zato kot osnova za nadaljnje delo predstavljen predlog za dejavnejšo obliko pridobivanja dodatnih informacij o zemljiščih ter (z namenom usklajenega in racionalnejšega načrtovanja prostora) na podlagi tako dopolnjene evidence prenos dejavnosti na regionalno raven.

Ta stran je namenoma prazna.

SUMMARY

The central question of this thesis is how infill development, as a primary strategy of managing urban land in line with basic sustainable development objectives, actually takes place. A means to achieve this goal are certain land policy measures, such as taxation of buildable vacant land. Our starting point is therefore analysis of the enacted methodology for determining buildable vacant land, which has been designed specifically for taxation purposes.

The issue of different perception of property from the standpoint of owners versus the standpoint of community is especially relevant when land owners (as in our case) are faced with a tax on their land. It is on one hand the task of the community to protect the rights and ambitions of individuals, and on the other hand to protect each individual against negative influences and interests of other individuals. Personal property and personal rights are important for the community well-being, however, the rights of the land owner concerning their land are also limited. In this thesis, we analyze whether the given methodology of determining buildable vacant land maintains this balance. Assuming the answer to this is negative, we create our first hypothesis. Central to it is a claim that criteria, as prescribed by the mentioned methodology, cannot adequately cover the broad spectrum of real-life spatial situations, which in turn means that municipalities had to determine buildable vacant land (for taxation purposes) partly based on subjective decisions. This brings into question the principles of equality and tax fairness. Our second hypothesis claims that data on buildable vacant land is key to enabling infill development as opposed to further extending the urban areas. Both hypotheses were considered through the subsequent chapters.

In the first part of the second chapter we present existing related work, using a wider scope than pure vacant land determination methodologies, in order to position our topic within more general context of sustainable land management. We note that sustainable land management is gaining in importance, as community costs related to urban sprawl and its plethora of negative impacts are also rising, becoming more evident and understood.

We continue by discussing the examples from different families of planning practices: Denmark, France, Germany, Ireland, United Kingdom, Slovenia, and United States (with its special planning paradigm, further differentiated within particular states). Initially, we present the general overview of the planning stages and related regulation, followed by a detailed examination of vacant land issues and management in this wider context. We analyze the

identification of the problem, the purpose, implementation and evaluation of implemented measures, projects or processes related to vacant land, the manner of data acquisition and the general and specific conclusions resulting from vacant land cataloguing. We find that in all the discussed countries, regardless of the planning practices applied, the problem of buildable vacant land is identified and addressed.

The central part of the thesis deals with the criteria for determining buildable vacant land; initially through an application of the methodology to the chosen example, and further to three additional municipalities. We organize the criteria into groups: criteria based on size and shape of the plots, based on plots access, based on terrain inclination and other criteria. We find that the principal source of variation within one group of criteria results from the consideration of land ownership.

We used the findings to create a questionnaire and conduct a survey, to find out whether the municipalities recognize the internal spatial potential, whether they often face pressure to categorize more land as buildable, for what purpose, and how often such pressure results in illegal building. The analysis shows that the most common scenario for requests to re-categorize unbuildable land as buildable is for housing purposes on the city edges, and that uncontrolled building is not a major issue. Thus, a tendency for further urbanization of non-buildable land exists, but does generally not result in illegal building. We further asked the municipalities about their use and effectiveness of land policy instruments. The answers show that in principle, the municipalities believe in instruments' effectiveness, however, in reality they don't use them much due to complicated and long administrative processes. Lastly, we wanted to know what problems the municipalities faced when determining the buildable vacant land according to the enacted methodology. The results show that there were several problems, even at the level of understanding of individual requirements, which were described as unclear and ambiguous. The municipalities therefore had to create their own, complementary rules and criteria. The survey answers underline our previous assumptions.

Gathered results from foreign and domestic practice confirm both of our working hypotheses. All the discussed examples show that a comprehensive and up-to-date catalogue of internal land potential is key to successful realization of enacted internal spatial development. Spatial management is only successful when based on knowledge and consideration of a multitude of possible spatial circumstances, and not based on partial (singled-out provisions, regulations, norms) evaluation of individual plots. The knowledge and consideration of reasons for certain land remaining vacant helps in recognizing its potential and is central to

its successful activation. Consequently, it is also central to realization of spatial planning objectives.

In conclusion of the thesis, and as a basis for further work, we suggest more active acquisition of land information, and (with the goal of coordinated and rational spatial planning) transferring of the activities related to such enhanced land catalogue onto the regional level.

Ta stran je namenoma prazna.

VIRI

Administrativna območja. 2015. https://sl.wikipedia.org/wiki/Zdru%C5%BEeno_kraljestvo_Velike_Britanije_in_Severne_Irske#Administrativna_obmo.C4.8Dja (Pridobljeno 12. 12. 2015).

Avner, P., Vigié, V., Hallegatte, S. 2013. Modelling the impact of a tax on low density construction: the Payment for Insufficient Density, Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement, Association pour la Promotion de la Recherche sur l'Economie du Carbone, The World Bank, Washington DC, USA, PhD conférence du Tyndall Center »Climate Transitions Connecting People, Planet and Place«, Cardiff: 1–10 str.

Bannon, M., Russell, P. 2001. Structures for Policymaking and the Implementation of Planning in the Republic of Ireland. V: Alterman, R. (ur.). National-Level Planning in Democratic Countries: An International Comparison of City and Regional Policy-Making. Liverpool, Liverpool University Press. <https://books.google.si/> (Pridobljeno 23. 10. 2015).

BauGB. 2015. <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbaug/gesamt.pdf> (Pridobljeno 27. 10. 2015).

Berger, A. 2006. Drosscape: Wasting Land in Urban America. New York: Princeton Architectural Press. http://www.siteations.com/courses/edgeops2014/readings/wk4/Berger_Drosscape.pdf (Pridobljeno 19. 3. 2016).

Borštnar, A., Foški, M. 2008. Analiza primerov pogodbene komasacije za namen gradnje. Ljubljana, Geodetski vestnik 52, 4: 773–793 str.

Brophy, P. C., Vey, J. S. 2002. Seizing City Assets: Ten Steps to Urban Land Reform, The Brookings Institution. CEOs for Cities. Research Brief. Washington DC: Center of Urban & Metropolitan Policy. 2016. <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2002/10/metropolitanpolicy-brophy/brophyveyvacantsteps.pdf> (Pridobljeno 19. 3. 2016).

Cave, S., Rehfish, A., Smith, L., Winter, G. 2013. Comparison of the planning systems in the four UK countries, SPICe Briefing, 13/35, London, Northern Ireland Assembly Research & Information Service, Scottish Parliament Information Centre, House of Commons Library, National Assembly for Wales Research Service. http://www.scottish.parliament.uk/ResearchBriefingsAndFactsheets/S4/SB_13-35.pdf (Pridobljeno 23. 10. 2015).

Conference Europeenne des Ministres Responsables del'Amenagement du Territoire. 2000. V: Jančič, M. (ur.). Vodilna načela za trajnostni prostorski razvoj evropske celine / Evropska konferenca ministrov odgovornih za regionalno planiranje – CEMAT, Hanover, Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor, Urad Republike Slovenije za prostorsko planiranje: 17 str.

Crowe, P. 2014. Vacant sites mapping, Case Study as research Strategy WP3: Urban/Industrial Regeneration, Land Use Planning and Creative Design, Transitioning Towards Urban Resilience and Sustainability (TURAS): 24–40 str. http://www.turas-cities.eu/uploads/biblio/document/file/396/TURAS_WP3_2014_10_17.pdf (Pridobljeno 20. 1. 2015).

Cullingworth, B., Caves, R. 2003. Planning in the USA, policies, issues and processes, Routledge, London, New York: 1 str.

Davčni sistem. 2014. https://sl.wikipedia.org/wiki/Dav%C4%8Dni_sistem (Pridobljeno 1. 7. 2015).

Dejanska raba in namenska raba zemljišč. 2013. <http://www.logatec.si/index.php/novice-a-prireditve/novice/3266-dejanska-raba-in-namenska-raba-zemlji> (Pridobljeno 18. 6. 2016).

Dekleva, J. 2011. Pregled in komentar normativne ureditve občinskega prostorskega načrtovanja skozi čas ter instrumenti prostorske regulative v svetu. V: Štravs, L. (ur.). Urejanje prostora na občinski ravni. Ljubljana, Uradni list Republike Slovenije: 50–61 str.

Dimitrovska Andrews, K., Nikšič, M. 2005. Vloga urbanističnega oblikovanja pri notranjemu razvoju naselij. Urbani izziv, 16,1: 21–28 str.

Doing Business. 2014. Dealing with Construction Permits in Denmark. World Bank Group. <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/denmark/dealing-with-construction-permits> (Pridobljeno 26. 8. 2015).

Drobne S., Žaucer T., Foški M., Zavodnik Lamovšek A. 2014. Strnjenost pozidanih površin kot merilo za določanje območij mestnih naselij. Ljubljana, Geodetski vestnik 58, 1: 69–102 str.

ESDP – European Spatial Development Perspective. 1999. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union, Potsdam. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf (Pridobljeno 1. 7. 2014).

Foški, M., 2000. Komasačija stavbnih zemljišč kot sredstvo za realizacijo prostorskih planov. Magistrsko delo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo (samozaložba M. Foški).

Foški, M., Prosen, A. 2001. Možnost izvedbe komasačije stavbnih zemljišč v Sloveniji. Ljubljana, Geodetski vestnik 46, 3: 281–288 str.

Galland, D., Enemark, S. 2012. The Danish National Spatial Planning Framework, Planning for States and Nation/States: A TransAtlantic Exploration. Dublin.

http://www.ucd.ie/t4cms/Galland__Enemark_The_Danish_National_Spatial_Strategy.pdf (Pridobljeno 21. 1. 2015).

Gennaio, M. P., Hersperger, A. M., Bürgi, M. 2009. Containing urban sprawl — Evaluating effectiveness of urban growth boundaries set by the Swiss Land Use Plan, Science direct, Land use policy, 26: 224–232 str.

Gerber, A., Michel, S., Gerber, V. 2003. Siedlungsbegrenzung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung - Evaluation Nutzungsplanung aus der Sicht der nachhaltigen Siedlungsentwicklung, UVEK, Bern. <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/656.pdf> (Pridobljeno 22. 1. 2015).

Hanssen, G. S., Hofstad, H. 2013. Compact City Policies in England, Denmark, the Netherlands and Norway, Norwegian Research Council, Norwegian Institute for Urban and Regional, Oslo.

Henger, R., Bizer, K. 2010. Tradable planning permits for land-use control in Germany. Land use policy. 27, 3: 843–852 str.

Hentilä, H. L., Soundsaari, L. 2008. Land Use Planning Systems and Practices Oulu–kanderborg–Umeå, University of Oulu, Department of Architecture, Planning and Urban Design: 5–8 str. <http://jultika.oulu.fi/files/isbn9789514288968.pdf> (Pridobljeno 21. 1. 2015).

Informacija o aktivnostih občine pri pripravi evidenc namenske rabe zemljišč za namen obdavčitve nepremičnin, Občina Kanal ob Soči, Občinski svet. http://www.lex-localis.info/files/0aa8fd79-58af-4b69-b673-f568213d4d67/635261627417398000_30.%20seja%20-%207.%20tocka.pdf (Pridobljeno 29. 5. 2015).

Ireland population clock. 2015. <http://countrymeters.info/en/Ireland> (Pridobljeno 23. 11. 2015).

Jankovič Grobelšek, L. in Gajšek, M. 2014. Izkušnje in izzivi na področju zemljiške politike: na primeru Mestne občine Ljubljana. Ljubljana, Urbani izziv, posebna izdaja: 63-69 str.

Kayden, J. S. 2001. National Land-Use Planning and Regulation in the United States: Understanding Its Fundamental Importance. V: Alterman, R. (ur.). National-Level Planning in Democratic Countries: An International Comparison of City and Regional Policy-Making, Liverpool Scholarship Online: June 2013. <http://liverpool.universitypressscholarship.com/view/10.5949/UPO9781846313639/upso-9780853238454-chapter-2> (Pridobljeno 23. 10. 2015).

Kirnbauer, M. C. 2012. A decision support system for the productive reuse of vacant underutilized urban land, unpublished thesis, McMaster University, Hamilton, Ontario, Canada. <https://macsphere.mcmaster.ca/bitstream/11375/12481/1/fulltext.pdf> (Pridobljeno 19. 3. 2016).

Klampfer, M. 2014. Pritrdilno ločeno mnenje sodnice mag. Marte Klampfer k odločbi št. U-I-313/13 z dne 21. 3. 2014 (Pridobljeno 29. 5. 2015).

Klančičar Schneider, K. 2013. Problemska analiza prenove degradiranih industrijskih območij na primeru občine Trbovlje. Magistrsko delo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo (samozaložba K. Klančičar Schneider): 5, 8, 47 str.

Kobetič, L., Košir, U., Šinigoj, M., Jug, M., Kmet, T. 2014a. Izdelava metodologije o načinu določanja zemljišč za gradnjo stavb na območju Mestne občine Ljubljana (za zemljišča brez pridobljenih gradbenih dovoljenj in izven veljavnih podrobnih prostorskih aktov) (P-ZIN-2/14), MOL, Locus prostorske informacijske rešitve, d. o. o., Domžale.

Kobetič, L., Košir, U., Šinigoj, M., Jug, M., Kmet, T. 2014b. Razvojne stopnje stavbnih zemljišč, MOP, Locus prostorske informacijske rešitve, d. o. o., Domžale.

Koželj, J. 1999. Razvrednoteni urbani prostor. V: Lah, A. (ur.). Mesta in urbanizacija v Sloveniji. Ljubljana, Svet za varstvo okolja Republike Slovenije, Zbirka Usklajeno in sonaravno 3, 32–34 str.

Krabben, E., Needham, B. 2008. Land Readjustment for Value Capturing: A New Planning Tool for Urban Redevelopment, The Town Planning Review, Liverpool University Press. 79, 6: 651–672 str.

Kralj, M. 2010. Problematika načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju. Magistrsko delo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo (samozaložba M. Kralj): 131 str.

Kralj, M. 2015. Pravilnik o določanju zemljišč za gradnjo stavb (online), 15. 5. 2015. Osebna komunikacija.

Marot, N., 2010. Presoja vloge prostorske zakonodaje v slovenskem sistemu prostorskega planiranja. Doktorska disertacija. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo (samozaložba N. Marot): 90, 139–140 str.

McClintock, N., Cooper, J., Khandeshi, S. 2013. Assessing the potential contribution of vacant land to urban vegetable production and consumption in Oakland, California, Landscape and Urban Planning, Urban Studies and Planning Faculty Publications and Presentations. Paper 92. http://pdxscholar.library.pdx.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1091&context=usp_fac (Pridobljeno 19. 3. 2016).

Mendes, W., Balmer, K., Kaethler, T., Rhoads, A. 2008. Using land inventories to plan for urban agriculture: Experiences from Portland and Vancouver, Journal of the American Planning Association 74–4: 435–449 str.
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.478.205&rep=rep1&type=pdf> (Pridobljeno 19. 3. 2016).

Merila in kriteriji za določitev zemljišč za gradnjo stavb v občini Divača. <http://www.divaca.si>. (Pridobljeno 10. 11. 2015).

Merila in kriteriji za določitev zemljišč za gradnjo stavb na območju Mestne občine Kranj. http://www.kranj.si/files/06_mestna_obcina/mestna_uprava/Urad_za_okolje_in_prostor/merila-in-kriteriji---zgs_mok_2014.pdf (Pridobljeno 10. 11. 2015).

Metropolitansko območje. https://sl.wikipedia.org/wiki/Metropolitansko_obmo%C4%8Dje (Pridobljeno 30. 10. 2015).

Mihelič, B. (ur.), Humar, M. (ur.), Nikšič, M. (ur.). 2015. Urbanistični terminološki slovar. Ljubljana, Urbanistični inštitut RS, ZRC SAZU: 140 str.

Mlakar, A. 2007. Vloga kakovosti tal v prostorsko načrtovanih postopkih. Zbornik referatov konference o strategiji varovanja tal v Sloveniji 5. decembra 2007, Pedološko društvo Slovenije: 293–305 str.

Monk, S., Whitehead, C., Burgess, G., Tang, C. 2013. International review of land supply and planning systems, Cambridge Centre for Housing and Planning Research, Joseph Rowntree Foundation.

Nationale Nachhaltigkeitsstrategie, Fortschrittsbericht. 2012. http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2012-05-21-fortschrittsbericht-2012-barrierefrei.pdf;jsessionid=8688FC0B96E5FC0EEC7BE2B16DFBEB3F.s1t2?__blob=publicationFile&v=1 (Pridobljeno 26. 10. 2015).

Nelson, A. C., Duncan, J. B. 1995. Growth Management Principles and Practices. Chicago, IL, American Planning Association, Planners Press: 172 str.

Nijkamp, P., Perrels, A. 1994. Sustainable cities in Europe, Earthscan Publications, London, New York. https://books.google.si/books?id=88NQAwAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=Nijkamp+Perrels&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwjgKb_6NPKAhXJ7hoKHXQCBZ4Q6AEIGzAA#v=onepage&q=Nijkamp%20Perrels&f=false (Pridobljeno 31. 1. 2016).

Northam, R. M. 1971. Vacant Urban Land in the American City, University of Wisconsin Press Land Economics 47, 4: 345–355 str.

Občinski prostorski načrt Mestne občine Ljubljana – izvedbeni del. Uradni list RS, št. 78/2010, 10/2011 – DPN in 22/2011 – popr., 43/2011 – ZKZ-C, 53/2012 – obv. razl., 9/2013 in 23/2013 – popr.

Obrazložitev in utemeljitev. Strategija prostorskega razvoja Slovenije. 2004: 42. http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/prostorski_razvoj/sprvs_obrazlozitev.pdf (Pridobljeno, 27. 1. 2016).

Odločitev Ustavnega sodišča v zadevi U-I-313/13, 2014. Ustavno sodišče RS. <http://www.us-rs.si/aktualno/novice/odlocitev-ustavnega-sodisca-v-zadevi-u-i-31313/> (Pridobljeno 28. 3. 2014).

Oxley, M., Brown, T., Nadin, V., Lidewij Tummers, L. Q., Fernandez-Maldonado, A. M. 2009. Review of European Planning Systems, Centre for Comparative Housing Research, Leicester Business School, De Montfort University, The Gateway, Leicester: 22–4 str.

Pagano, M. A., Bowman, A. 2000. Vacant land remains a key competitive asset for implementing a number of economic Development strategies, Center on Urban & Metropolitan Policy: 1–9 str.

Pahl-Weber, E., Henckel, D. 2008. The Planning System and Planning Terms in Germany, A glossary, Academy for Spatial Research and Planning, Hanover.

Planning system in France. <http://www.french-property.com/guides/france/building/planning/> (Pridobljeno 1. 6. 2015).

Plut, D. 2005. Teoretična in vsebinska zasnova trajnostno sonaravnega napredka. Dela 23, 59–113 str.

Plut, D. 2006. Mesta in sonaravni razvoj: Geografske razsežnosti in dileme urbanega sonaravnega razvoja, Znanstveno raziskovalni inštitut Filozofske fakultete, Ljubljana.

Podatki o zemljiščih za gradnjo stavb, ki so jih občine posredovale Gursu. 2014. http://www.gu.gov.si/fileadmin/gu.gov.si/pageuploads/Sluzba_za_odnose_z_javnostmi/Zemljisca_za_gradnjo_stavb.pdf (Pridobljeno 20. 8. 2015).

Pravilnik o določanju zemljišč za gradnjo stavb. Uradni list RS, št. 66/2013.

Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega prostorskega načrta ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij. Uradni list RS, št. 99/2007.

Predlog Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin. Poročevalec 43/2006.

Predlog Zakona o prostorskem načrtovanju. <http://imss.dz-rs.si/imis/f1d0bec429931f079e55.pdf> (Pridobljeno 27. 1. 2014).

Prelog, M. 2009. Razmerje med strateškim in normativnim vidikom v lokalnem prostorskem planu. Magistrsko delo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo (samozaložba M. Prelog): 63–66 str.

Prelovšek, A., Koželj, J., Kos, D., Hodalič, J., Ruprecht, J., Vranjek, B., del Fabro, N. 1998. Razpršena gradnja – usmerjanje in sanacija v prostoru Ljubljane. Ljubljana, Mestna občina Ljubljana, Oddelek za stavbna zemljišča, Panprostor – Inštitut za urejanje prostora: loč. pag.

Premzl, V. 1999a. Sonaravno in razvojno uravnoreženo. V: Lah, A. (ur.). Mesta in urbanizacija v Sloveniji. Ljubljana, Svet za varstvo okolja Republike Slovenije, Zbirka Usklajeno in sonaravno 3, 26–28 str.

Premzl, V. 1999b. (Ne)skladja v mestih in okolju. V: Lah, A. (ur.). Mesta in urbanizacija v Sloveniji. Ljubljana, Svet za varstvo okolja Republike Slovenije, Zbirka Usklajeno in sonaravno 3, 29–31 str.

- Pripombe na predlog novele zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin. 2014. [http://www.zdruzenjeobcin.si/zakonodaja/mnenja-na-zakonodajo/?tx_rtgfiles_pi1\[word\]=&tx_rtgfiles_pi1\[year\]=2014&no_cache=1&submit=I%C5%A1%C4%8Di](http://www.zdruzenjeobcin.si/zakonodaja/mnenja-na-zakonodajo/?tx_rtgfiles_pi1[word]=&tx_rtgfiles_pi1[year]=2014&no_cache=1&submit=I%C5%A1%C4%8Di) (Pridobljeno 27. 1. 2014).
- Rakar, A. 1983. Poskus oblikovanja izhodišč za nastavitev evidence stavbnih zemljišč. Ljubljana, Geodetski vestnik 27, 4: 165–171 str.
- Rakar, A. 1989. Aktualni problemi gospodarjenja s stavbnimi zemljišči v SR Sloveniji, Informativni bilten 23, 8: 37–43 str.
- Rakar, A. 1998. Instrumenti zemljiške politike v pogojih tržnega gospodarstva in enakopravnosti lastnin. Ljubljana, Geodetski vestnik 47, 5-6-7: 128–136 str.
- Rakar, A. 1994. Instrumenti zemljiške politike v pogojih tržnega gospodarstva in pluralizma lastnin. Ljubljana, Geodetski vestnik 38, 4: 267–273 str.
- Rakar, A. 2004. Planiranje in opremljanje stavbnih zemljišč v pogojih urbanega razvoja brez rasti. Ljubljana, Geodetski vestnik 48, 4: 529–538 str.
- Rakar, A., Černe, T., Šubic Kovač, M. 2008. Fiskalna in usmerjevalna vloga javnih dajatev pri izvajanju aktivne zemljiške politike. Ljubljana, Geodetski vestnik 52, 4: 743–757 str.
- Ravbar, M. 2005. »Urban Sprawl«: popačena slika (sub)urbanizacije v Sloveniji? Ljubljana, Geografski vestnik 77, 1: 27–36 str.
- Ravbar, M. 2007. Prostorsko planiranje – čemu?. Ljubljana, Geodetski vestnik 51, 2: 233–245 str.
- Rebernik, D. 2007. Trajnostni prostorski razvoj in novejši procesi v prostorskem razvoju Ljubljane. Dela 27: 17–38 str.
- Rebernik, D. 2008. Urbana geografija: geografske značilnosti mest in urbanizacije v svetu. Ljubljana, Znanstvenoraziskovalni inštitut Filozofske fakultete.
- Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. 1987. <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> (Pridobljeno 6. 9. 2016).
- Režek, J. 2003. Geodezija in zemljiška politika – analiza, cilji in instrumenti zemljiške politike po IHFP. Ljubljana, Geodetski vestnik 47, 3: 272–283 str.

Režek, J. 2004. Značilnosti davka na nepremičnine in ocena njegove družbene sprejetosti. Ljubljana, Geodetski vestnik 48, 1: 18–31 str.

Rittel, H. W. J., Webber, M. M. 1973. Dilemas in a general theory of planning, Amsterdam, Policy Sciences, 4, 2: 155–169 str.

Romano, B., Zullo, F. 2013. Models of Urban Land Use in Europe: Assessment Tools and Criticalities. University of L'Aquila, International Journal of Agricultural and Environmental Information Systems, 4–3: 80–97 str.

Simoneti, M. (ur.). 2010. Čas je za spremembe v urejanju prostora, Zbornik referatov in razprav št. 4, Ljubljana, Državni svet Republike Slovenije.

Schmidt, S., Buehler, R. 2007. The Planning Process in the US and Germany: A Comparative Analysis, International Planning Studies, 12, 1: 55–75 str.

Solomun, J., Čeh, S., Bizjak Komatar, N., Bevc Šekoranja, B., Klemenčič, J., Konda, K., Lončar, M., Fatur, M., Simončič, H., Longar, U., Titovšek, R., Mikložič, M. 2014a. Določitev zemljišč za gradnjo stavb na območju MOL za leto 2014 (za zemljišča brez gradbenih dovoljenj in izven veljavnih OPPN) (P-ZIN-1/14), MOL, LUZ, d. d., Ljubljana.

Solomun, J., Čeh, S., Bizjak Komatar, N., Bevc Šekoranja, B., Klemenčič, J., Konda, K., Lončar, M., Titovšek, R., Mikložič, M. 2014b. Priprava podatkov o zemljiščih za gradnjo stavb na območju MOL na podlagi sprejetih prostorskih izvedbenih in veljavnih gradbenih dovoljenj za gradnjo stavb (P_ZIN_3/14), MOL, LUZ, d. d., Ljubljana.

Stauffer & Studach AG. 2000. Mobilisierung von Bauland in der Arge Alp , The Alps countries, Commission Environment, Agriculture and Regional Planning, represented by the state of Tyrol, Chur.

Steiermärkisches Raumordnungsgesetz. 2015. http://www.raumplanung.steiermark.at/cms/dokumente/10231089_241551/d591cf4c/StROG_gesamt_201503.pdf (Pridobljeno 1. 1. 2016).

Strategija prostorskega razvoja Slovenije – SPRS. Uradni list RS, št. 76/2004.

Šubic Kovač, M. 1993. Izvajanje predkupne pravice občine do nezazidanih stavbnih zemljišč: analiza stanja v Ljubljani in perspektiva. IB revija, 27, 1/2, 39–49 str.

Šubic Kovač, M. 2001. Cilji in instrumenti zemljiške politike ter rast in razvoj mest. Urbani izziv. 12, 1: 46–51 str.

Šubic Kovač, M. 2004. Imam denar - iščem gradbeno parcelo! = I have got money - I am looking for building land to purchase!. V: Gajšek, M. (ur.). Prostorska dokumentacija in EU skladi: zbornik referatov. Ljubljana, Društvo urbanistov in prostorskih planerjev Slovenije: 103–112 str.

Talen, E. 2000. Bottom-up GIS: A new tool for individual and group expression in participatory planning, *Journal of the American Planning Association* 66, 3: 279–285. http://geog.sdsu.edu/People/Pages/jankowski/public_html/web780/talen_bottom-up_2000.pdf (Pridobljeno 1. 3. 2016).

The Danish spatial planning system. 2015. <http://eng.naturstyrelsen.dk/planning/the-danish-spatial-planning-system/> (Pridobljeno 26. 8. 2015).

The Irish planning system: an overview. 2015. <http://www.qub.ac.uk/research-centres/span/FileStore/Papers/Filetoupload,152760,en.pdf> (Pridobljeno 26. 8. 2015).

The National Planning Report. 2006, 2010. The New Map of Denmark. Spatial Planning Under New Conditions, Ministry of the Environment, Denmark.

Thoin, M. (ur.) 2006. Spatial planning and sustainable development policy in France, Direction générale de la coopération internationale et du développement, Ministère des affaires étrangères, France.

Turas Literature Review, section 05; Vacant cities: Opportunities for transformation. http://www.turas-cities.org/uploads/biblio/document/file/311/140626_Vacant_Sites_Literature_Review_Section_05.pdf (Pridobljeno 17. 6. 2015).

Ustava Republike Slovenije. Uradni list RS., št. 33/1991 in spremembe.

Upravna delitev Francije. <https://sl.wikipedia.org/wiki/Francija> (Pridobljeno 30. 10. 2015).

Upravna delitev Združenih držav Amerike. https://sl.wikipedia.org/wiki/Zdr%C5%BEene_dr%C5%BEave_Amerike#Upravna_delitev_dr.C5.BEave (Pridobljeno 30. 10. 2015).

Urbanistični terminološki slovar. 2015.

Urban Sprawl in Europe. The ignored challenge. 2006. EEA Report, No. 10/2006. European Environment Agency. http://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2006_10/eea_report_10_2006.pdf (Pridobljeno 27. 1. 2016).

Uredba o določitvi modelov vrednotenja nepremičnin. Uradni list RS, št. 95/2011.

Virant, G. 1997. Odvzem in omejitve lastninske pravice v javno korist ter socialna vezanost lastnine. Doktorska disertacija. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta (samozaložba G. Virant).

Vrščaj, B. 2007. Urbanizacija tal v Sloveniji. Zbornik referatov konference o strategiji varovanja tal v Sloveniji 5. decembra 2007, Pedološko društvo Slovenije: 263–280 str.

Vugrin, M. 2009. Analiza lastninskega stanja kot del strokovne podlage za prostorsko načrtovanje. Magistrska naloga. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo (samozaložba M. Vugrin): 2 str.

Zakon o davku na nepremičnine – ZdavNepr. Uradni list RS, št. 101/2013 in 22/2014 – odl. US.

Zakon o davku na nepremičnine. 2015. Vlada RS.

http://www.vlada.si/teme_in_projekti/arhiv_projektov/zakon_o_davku_na_nepremicnine_2013/ (Pridobljeno 10. 11. 2015).

Zakon o graditvi objektov – ZGO-1-UPB1. Uradni list RS, št. 102/2004.

Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin – ZMVN. Uradni list RS, št. 50/2006, 87/2011 in 40/2012 – ZUJF.

Zakon o prostorskem načrtovanju – ZPNačrt. Uradni list RS, št. 33/2007, 70/2008 – ZVO-1B, 108/2009, 80/2010 – ZUPUDPP, 43/2011 – ZKZ-C, 57/2012, 57/2012 – ZUPUDPP-A, (109/2012), 76/2014 – odl. US in 2014/2015 – ZUUJFO.

Zakon o urejanju prostora – ZUreP-1. Uradni list RS, št. 110/2002, 8/2003 – popr., 58/2003 – ZZK-1, 33/2007 – ZPNačrt, 108/2009 – ZGO-1C in 80/2010 – ZUPUDPP.

Zakon o urejanju prostora – ZUreP-1. Uradni list RS, št. 110/2002

Zavodnik Lamovšek, A., Foški, M., Drobne, S., Kmetič, N., Soss, K. 2014. Priprava predloga sistema spremljanja prostorskega razvoja, Aktivnosti v projektu Attract-SEE, Zaključno poročilo, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.

Zavrtanik, J. 2013. Upravljanje individualnih investitorskih pobud pri načrtovanju poselitve v razpršenem mestu. Doktorska disertacija. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo (samozaložba J. Zavrtanik): 49–60, 82 str.

Združenje občin Slovenije. <http://www.zdruzenjeobcin.si/o-zos/> (Pridobljeno 29. 5. 2015).

Weber, P. 2010. Spatial planning to the test of property rights in Switzerland: an innovative land management approach to coordinate spatial planning goals with property rights interests. V: The Construction, Building and Real Estate Research Conference of the Royal Institution of Chartered Surveyors, London.

PRILOGE

Priloga A: Primerjalna preglednica obravnave nezazidanih ZGS v tujini

Priloga B: Vsebinska in postopkovna vprašanja občin zakonodajalcu

Priloga C: Vprašalnik za občine

Priloga D: Podatki o zemljiščih za gradnjo stavb, ki so jih občine posredovale Gursu

Priloga A: Primerjalna preglednica obravnave nezazidanih ZGS v tuji praksi

	DANSKA	FRANCIJA	NEMČIJA	IRSKA	ZDRUŽENO KRALJESTVO	ZDA
PROBLEMATIKA	delno	da	da	da	da	da
DEJAVNOSTI (dajatve, projekti, raziskave ...)	Obdavčena so vsa zemljišča, tudi nepozidana: »Danish valuation law« (posredna obdavčitev)	Davek na nezadostno izkoriščena zemljišča: »Low density tax« (opcijška opredelitev)	Komasacija in odkup zemljišč s strani občin, krožno upravljanje rabe zemljišč, zaveza o zmanjšanju porabe nezazidljivih zemljišč na 30 ha/dan do leta 2020. Projekta Trajnostno upravljanje zemljišč in Kartiranje slabo izrabljenih zemljišč Berlinski kataster nezazidanih ZGS	Davek na prazna zemljišča: »Tax on vacant lots« (predviden) Projekt Kartiranje nepozidanih zemljišč za gradnjo stavb	Projekta Raziskava nepozidanih in zapuščenih zemljišč in Karta manjkajočega mesta	Pridobljeni podatki iz raziskav 1963, 1968, 1971 in 1998.
NAMEN IZVAJANIH DEJAVNOSTI	Zaradi vrednotenja posebej za zemljišče in posebej za stavbe so posredno obdavčena tudi nepozidana zemljišča.	Zakon lokalnim skupnostim omogoča obdavčenje lastnika gradbenega dovoljenja, katerega projekt ne dosega »minimalnega praga gostote«, določenega v lokalnem urbanističnem načrtu.	Podlaga za odločitve v zvezi z upravljanjem in razvojem zemljišč. Evidentiranje vseh zemljišč, večjih nad 2000 m ² , znotraj mesta, ki so primerna za gradnjo ali pa se pričakuje, da bodo primerna za gradnjo v prihodnosti. Izhodišče za mobilizacijo nezazidanih ZGS znotraj naselij.	Projekt je bil sprožen zaradi spoznanja, da razvojnih ciljev brez poznavanja ZGS ne bo mogoče doseči. Uvedba davka.	Projekt je bil sprožen zaradi obširnih nepozidanih območij na zahodnem Škotskem v 80. letih prejšnjega stoletja. Podatki se pretežno uporabljajo za statistično analizo izrabe zemljišč, predvsem v zvezi s stanovanjsko problematiko. Evidentiranje vseh praznih zemljišč v oddaljenosti do 20 minut hoje od centra Belfasta.	Ozaveščanje o pomenu aktiviranja ZGS. Za namen upravljanja ZGS, uvedbe davka na ZGS, načrtov za prenovo degradiranih območij na izvedbeni ravni, za ustrezno prostorsko (strateško) planiranje itd.

	DANSKA	FRANCIJA	NEMČIJA	IRSKA	ZDRUŽENO KRALJESTVO	ZDA
OCENA USPEŠNOSTI IZVAJANIH DEJAVNOSTI	Dobro ocenjen kot spodbuda za razvoj (gradnjo), slabo ocenjen v smislu njegove pravičnosti.	Dobro ocenjen kot orodje za omejevanje nadaljnje urbanizacije in zagotavljanja racionalne rabe površin, pričakovati je mogoče pozitivne učinke na krajino, ekosisteme, biotsko raznovrstnost, zmanjšanje hrupa, onesnaženost ...	Evidenca ZGS se izkazuje kot orodje za učinkovito upravljanje z degradiranimi, s premalo izkoriščenimi in praznimi zemljišči ter preprečevanje nadaljnje urbanizacije. Namenjena je preglednosti trga zemljišč, mobilizaciji in upravljanju z zemljišči na občinski ravni. Je instrument pospeševanja gospodarstva in instrument usmerjanja investicij na lokacije, ki so zanimive za izvajanje urbanistične politike.	Informacije o ZGS so uporabne za boljše prostorsko načrtovanje. Dajatev na ZGS bi morala prinesiti učinkovitejšo rabo zemljišč in prispevati k rešitvi stanovanjskih problemov.	Evidenca ZGS predstavlja objektivno orodje za ustrezno prostorsko (strateško) planiranje, saj razjasnjuje vidike, ki so bili pred tem predmet ocen in ugibanj. Karta prikazuje problematiko in napake predhodnega planiranja.	Evidenca ZGS predstavlja uspešnejše upravljanje nezazidanih in drugih obravnavnih zemljišč, osnovo za davčno reformo, podlago za izdelavo načrtov za prenavo degradiranih urbanih območij, ustrežnejšo prostorsko (strateško) planiranje itd.
NAČIN IZPELJAVE ALI OBDELAVE EVIDENTIRANIH ZEMLJIŠČ	/	/	Podatki se pridobivajo iz veljavnega urbanističnega plana, registra nepremičnin, katastra, registra kontaminiranih zemljišč, letalskih posnetkov. Posodabljanje vsaki dve leti. Uporaba GIS.	Uporaba GIS.	Podatki se posodablajo vsako leto. Informacije se zbirajo na podlagi terenskega dela.	Na podlagi prostorske zbirke podatkov, pridobljenih informacij pri različnih službah, z letalskimi posnetki. Uporaba GIS.

	DANSKA	FRANCIJA	NEMČIJA	IRSKA	ZDRUŽENO KRALJESTVO	ZDA
SPLOŠNE UGOTOVITVE	/	Ukrep naj se določi na regijski ravni.	Glavni izziv je zahteva po jasni definiciji ZGS. Podatke je treba preveriti z delom na terenu. Vzdrževanje in preverjanje informacij o ZGS je zahtevno.	Glavni izziv je zahteva po jasni definiciji ZGS. Za večjo učinkovitost bi morali poznati lastništvo. Vzdrževanje in preverjanje informacij o ZGS sta zahtevni.	Glavni izziv je zahteva po jasni definiciji ZGS. Pri projektu se je izkazalo, da sta pomembni komunikacija in podpora med vlado in mestnim svetom. Raziskovalni model bi bilo treba razširiti, da bi lahko vzpostavili vizijo mesta kot celote.	Glavna izziva sta zahteva po jasni definiciji ZGS ter učinkovitejši način zbiranja, vzdrževanja in preverjanja informacij o ZGS. Mesta niso imela izdelane evidence in ne izdelane metodologije zbiranja podatkov. V povprečju se delež nezazidanih zemljišč za gradnjo stavb skozi desetletja ni bistveno spremenil.
				Prosta zemljišča ne predstavljajo samo možnosti za notranji razvoj mest, pač pa so lahko velik ekonomski potencial za mesto. Da pa bi bilo mogoče ta potencial tudi izkoristiti, je ključnega pomena, da morebitni javni ali zasebni investitorji vedo, koliko je teh zemljišč ter kje in v kakšnem stanju so.	Poplave večina anketirancev ni štela kot izločitveni faktor, saj so upoštevali, da so ta zemljišča po izvedbi poplavnih ukrepov potencialno zazidljiva.	Najpogostejši razlogi za nepozidanost zemljišč so neustrezna velikost, oblika, lokacija zemljišča, kopičenje in zadrževanje zemljišč in neopremljenost zemljišč. Avtorji so ugotovili, da za zemljišča, locirana na strmehjših pobočjih, določitev enotne mejne vrednosti, ki bi veljala za vsa mesta, ni mogoča (10, od 25 do 30 %).

	DANSKA	FRANCIJA	NEMČIJA	IRSKA	ZDRUŽENO KRALJESTVO	ZDA
VRSTA ZGS	/	/	<p>ZGS so lahko degradirana urbana območja, premalo izkoriščena območja ali območja z neprimerno rabo.</p> <p>V projektu jih je bilo prepoznanih šest vrst: običajni prazni prostori med zgradbami, degradirana območja (območja, ki niso več v uporabi), slabo izrabljena območja, slabo izrabljena industrijska območja (npr. velike površine parkirnih površin v oklici tovarn), območja za preureditev ali spremembo namembnosti (npr. bivša območja vojaških barak), večja nepozidana območja (območja, kjer predhodno še ni bilo gradnje).</p> <p>Slabo izrabljena zemljišča so tista, na katerih so opuščene zgradbe, opuščena industrijska območja, zelene površine, ki niso opredeljene v namenski rabi prostora.</p>	<p>Povsem nepozidana zemljišča, delno nepozidana zemljišča z delom opuščenih stavb ter zemljišča, ki jih zasedajo razpadajoče stavbe, ki niso primerne za uporabo.</p>	<p>Nepozidana zemljišča so zemljišča, ki niso izrabljena v predvideni namen in so primerna za gradnjo. Zemljišče je moralo biti že kdaj prej pozidano ali pa so bila na njem izvedena vsaj pripravljala dela za gradnjo.</p> <p>Zapuščena zemljišča so zemljišča, ki so bila z gradnjo tako poškodovana, da na njih ni mogoče znova graditi brez predhodne sanacije, in zemljišča, ki niso izrabljena v predvideni ali dopustni namen. Mejna velikost zemljišča je 0,1 hektarja.</p>	<p>Neuporabljena, zapuščena ali prazna zemljišča in zemljišča z opuščenimi, delno porušenimi ali s porušenimi stavbami.</p>

Priloga B: Vsebinska in postopkovna vprašanja občin zakonodajalcu

V tabeli so povzeta vprašanja, ki so jih občine naslovile na zakonodajalca (MOP), in pripadajoči odgovori (Kralj, 2015).

1. Obravnavana parcela je na območju, kjer je predvidena izdelava OPPN, ki pa še ni sprejet.
Zemljišča, ki so na območju, za katero je predvidena izdelava občinskega podrobnega prostorskega načrta, pa ta še ni sprejet, niso primerna za graditev stavb in tako ne morejo biti določena kot zemljišča za gradnjo stavb (pravilnik, 3. člen, 6. alineja).
2. Kateri organ je pritožbena instanca za delo občinskega organa, pristojnega za prostor, v zvezi z izvajanjem Pravilnika o določanju zemljišč za gradnjo stavb?
Občina določa zemljišča za gradnjo stavb po postopku, kot ga določa Pravilnik, ter sporoča podatke Geodetski upravi RS v predpisanem izmenjevalnem formatu. Področna zakonodaja ne predvideva pritožbenega postopka glede določanja zemljišč za gradnjo stavb, ker je sistem zasnovan na način obvezne izmenjave podatkov, ki niso verificirani s splošnim ali posamičnim aktom, zoper katerega bi bila pritožba mogoča.
3. Kako na optimalen način pripraviti zahtevane podatke?
<p>Zemljišča za gradnjo stavb opredeljuje Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin (Ur. l. RS, št. 50/2006, 87/2011 in 40/2012 – ZUJF, 22/2014 Odl. US: U-I-313/13-86; v nadaljevanju ZMVN). Podrobnejši način določanja zemljišč za gradnjo stavb določa Pravilnik o določanju zemljišč za gradnjo stavb (Ur. l. RS, št. 66/2013; v nadaljevanju Pravilnik). Ta v 2. členu določa, da so zemljišča za gradnjo stavb stavbna zemljišča, določena v občinskem prostorskem načrtu, oziroma stavbna zemljišča v okviru območij, določenih v prostorskih sestavinah dolgoročnih in srednjeročnih družbenih planov (v nadaljevanju stavbna zemljišča), na katerih je gradnja stavb dejansko mogoča oziroma dopustna in jih določi občina.</p> <p>Pravilnik v 5. členu določa zemljišča, ki niso primerna za gradnjo stavb. Izločitveni kriteriji se nanašajo na pozidanost zemljišča, omejitve, ki izhajajo iz prostorskih aktov in pravnih režimov ter naravne ali druge omejitve v prostoru, zaradi katerih gradnja stavb ni mogoča.</p> <p>Zaradi različnih pravnih podlag, s katerimi se določajo oziroma so opredeljeni pravni režimi, ni mogoča enoznačna opredelitev pravnih režimov, ki bi predstavljali izločitveni kriterij v postopku določanja zemljišč za gradnjo stavb. Pravne režime lahko v osnovi delimo na režime, ki prepovedujejo, omejujejo, pogojujejo in usmerjajo. Posledično je treba pri določanju zemljišč za gradnjo stavb izhajati iz omejitev, ki jih določa posamezni pravni režim. Vsekakor so pravni režimi oziroma omejitve v prostoru, ki prepovedujejo oziroma onemogočajo gradnjo stavb, izločitveni faktor pri določanju zemljišč za gradnjo stavb (ne glede na to, ali so uveljavljeni s pravnimi akti o zavarovanju ali kot strokovne podlage, določene na podlagi splošnega akta), medtem ko je pri drugih pravnih režimih ali omejitvah v prostoru, ki omejujejo, usmerjajo oziroma pogojujejo predvidene posege v prostor, nujna individualna strokovna presoja, ki je vezana na posamezno zemljišče. V tem segmentu je smiselno, da se kot naravne ali druge omejitve v prostoru preučijo tudi npr. nagib terena, nosilnost tal, podvrženost talni eroziji, prisotnost kraških pojavov, čezmerne obremenitve s hrupom itd. Seveda je pri določanju kriterijev omejitev v prostoru treba upoštevati veljavne standarde in strokovna merila.</p>

Poleg tega Pravilnik v svoji vsebini kot izločitveni kriterij ne opredeljuje zasebnopravnih pogojev glede dostopnosti do zemljišča. Glede komunalne opremljenosti pa je treba upoštevati kriterije, ki so določeni z 72. členom Zakona o prostorskem načrtovanju (Ur. l. RS, št. 33/2007, 70/2008 – ZVO-1B, 108/2009, 80/2010 – ZUPUDPP (106/2010 popr.), 43/2011 – ZKZ-C, 57/2012, 57/2012 – ZUPUDPP-A, 109/2012).

Posledično je določanje zemljišč za gradnjo stavb kompleksen strokovno-tehnični postopek, ki ga ni mogoče avtomatizirati (avtomatizacija z GIS-programi je mogoča zgolj kot prvi pregled), temveč ga lahko izvaja samo strokovnjak, ki dobro pozna lokalni prostor, prostorske akte, pravne režime in omejitve v prostoru, pri čemer mora individualno in celovito, za posamezno zemljišče, presojati vse faktorje, določene s Pravilnikom.

4. Ali se zemljišča, po katerih potekajo glavni vodovodni sistemi in na katerih so transformatorske postaje, določajo kot zemljišča za gradnjo stavb?

Objekti energetske infrastrukture in komunalna oprema (vodovodno omrežje) imajo varstvene oziroma varovalne pasove, ki so določeni na podlagi področnih predpisov. Če tak predpis trajno ali začasno prepoveduje gradnjo v varovalnem (ali varstvenem) pasu, takih zemljišč (ali njihovih delov) ni mogoče določiti kot zemljišč za gradnjo stavb.

5. Kateri so pogoji komunalne opremljenosti zemljišča v povezavi z določili ZGO-1, ki določa pogoje minimalne komunalne opremljenosti?

Komunalno opremljenost oziroma opremljanje stavbnih zemljišč določa Zakon o prostorskem načrtovanju (Ur. l. RS, št. 33/2007, 70/2008 – ZVO-1B, 108/2009, 80/2010 – ZUPUDPP (106/2010 popr.), 43/2011 – ZKZ-C, 57/2012, 57/2012 – ZUPUDPP-A, 109/2012 – v nadaljevanju ZPNačrt), ki v 72. členu določa, da se posamezno stavbno zemljišče v posamezni enoti urejanja prostora šteje za opremljeno, če:

- so v tej enoti urejanja zgrajeni in predani v upravljanje komunalna oprema ter objekti in omrežja druge gospodarske javne infrastrukture, ki so določeni v prostorskem aktu občine, ali
- so v prostorskem aktu občine predvideni komunalna oprema ter objekti in omrežja druge gospodarske javne infrastrukture, vključene v občinski načrt razvojnih programov v okviru občinskega proračuna za tekoče ali naslednje leto.

Če občina še nima sprejetega občinskega prostorskega načrta, komunalno opremljenost ugotavlja iz uradnih evidenc (kataster gospodarske javne infrastrukture) in možnost priključitve prek zasebnih priključkov (brez dograditve javnega omrežja).

6. Ali se lahko kot zemljišča za gradnjo stavb določajo samo zemljišča z neposrednim dostopom do javne ceste?

Pravilnik v 5. členu določa izločitvene kriterije oziroma zemljišča, ki niso primerna za gradnjo stavb, in kot izločitveni kriterij ne opredeljuje zasebnopravnih pogojev glede dostopnosti do zemljišča.

Nadalje Pravilnik v tretjem odstavku 3. člena podrobneje določa zemljišča za gradnjo stavb, pri čemer v drugi alineji tretje točke izpostavlja komunalno opremljena zemljišča. Opremljanje stavbnih zemljišč določa Zakon o prostorskem načrtovanju (Ur. l. RS, št. 33/2007, 70/2008 – ZVO-1B, 108/2009, 80/2010 – ZUPUDPP (106/2010 popr.), 43/2011 – ZKZ-C, 57/2012, 57/2012 – ZUPUDPP-A, 109/2012 – v nadaljevanju ZPNačrt), ki v 72. členu določa, da se posamezno stavbno zemljišče v posamezni enoti urejanja prostora šteje za opremljeno:

- če so v tej enoti urejanja zgrajeni in predani v upravljanje komunalna oprema ter objekti in omrežja druge gospodarske javne infrastrukture, ki so določeni v prostorskem aktu občine, ali

<p>- če so v prostorskem aktu občine predvideni komunalna oprema ter objekti in omrežja druge gospodarske javne infrastrukture, vključeni v občinski načrt razvojnih programov v okviru občinskega proračuna za tekoče ali naslednje leto.</p> <p>Če so izpolnjeni vsi pogoji, ki jih določa Pravilnik, se posamezno zemljišče lahko določi kot ZGS, ne glede na dejstvo, da je zemljišče brez urejenega zasebnega dostopa do javne prometne infrastrukture.</p>
<p>7. Kateri so konkretni pogoji oz. navodila za definiranje in določitev zemljišča za gradnjo stavb?</p>
<p>Pravilnik v svoji vsebini (5. člen) kot izločitveni faktor opredeljuje različne omejitve, pravne režime, prepovedi iz prostorskih aktov itd., ki vplivajo na možnost gradnje stavb. Zaradi različnih pravnih podlag, s katerimi se določajo oziroma so opredeljeni pravni režimi, ni mogoča enoznačna opredelitev pravnih režimov, ki bi predstavljali izločitveni kriterij v postopku določanja zemljišč za gradnjo stavb. Pravne režime lahko v osnovi delimo na režime, ki prepovedujejo, omejujejo, pogojujejo in usmerjajo. Posledično je treba pri določanju zemljišč za gradnjo stavb izhajati iz omejitev, ki jih določa posamezni pravni režim. Vsekakor so pravni režimi oziroma omejitve v prostoru, ki prepovedujejo oziroma onemogočajo gradnjo stavb, izločitveni faktor pri določanju zemljišč za gradnjo stavb (ne glede na to, ali so uveljavljeni s pravnimi akti o zavarovanju ali kot strokovne podlage, določene na podlagi splošnega akta), medtem ko je pri drugih pravnih režimih ali omejitvah v prostoru, ki omejujejo, usmerjajo oziroma pogojujejo predvidene posege v prostor, nujna individualna strokovna presoja, ki je vezana na posamezno zemljišče.</p> <p>Posledično je določanje zemljišč za gradnjo stavb kompleksen strokovno-tehnični postopek, ki ga ni mogoče avtomatizirati (avtomatizacija z GIS-programi je mogoča zgolj kot prvi pregled), temveč ga lahko izvaja samo strokovnjak, ki dobro pozna lokalni prostor, prostorske akte, pravne režime in omejitve v prostoru, pri čemer mora individualno in celovito, za posamezno zemljišče, presojati vse faktorje, določene s Pravilnikom.</p>
<p>8. Ali so na območju sprejetega ZN, na katerem veljajo pravni režimi, npr. Natura, poplavno območje, ti izločitveni faktor?</p>
<p>Varstveni režimi, kot so Natura, poplavna območja itd., lahko predstavljajo izločitveni faktor, če na območju ZN, ki okoljsko niso bili presojani, onemogočajo gradnjo.</p>
<p>9. Kako se opredeli že pozidano zemljišče v sprejetem ZN, ki pa ni skladno z določili ZN?</p>
<p>Pozidanost zemljišča se določa skladno s prvo alinejo 5. člena Pravilnika za vsa stavbna zemljišča ne glede na prostorski akt.</p>
<p>10. Kako se opredelijo zemljišča, katerih velikost ni skladna z ZN?</p>
<p>Za določitev zemljišč za gradnjo stavb morajo biti izpolnjeni pogoji glede minimalne velikosti parcele in drugih omejitev, kot jih določa prostorski akt.</p>
<p>11. Kako se opredelijo zemljišča, katerih lastniška struktura ni skladna z ZN?</p>
<p>Pravilnik kot izločitvenih faktorjev ne opredeljuje stvarnopравnih omejitev.</p>
<p>12. Kako se opredelijo zemljišča, za katera je bilo izdano gradbeno dovoljenje?</p>
<p>Zemljišča, za katera je bilo izdano dokončno gradbeno dovoljenje, nedvomno spadajo med zemljišča za gradnjo</p>

stavb, pri čemer lastniki z ustreznim evidentiranjem objekta v kataster stavb ali register nepremičnin tako zemljišče avtomatično spremenijo v pozidano zemljišče.
13. Kako opredeliti druge omejitve v prostoru?
<p>Pravilnik v svoji vsebini kot izločitveni faktor opredeljuje tudi druge omejitve v prostoru, na podlagi katerih gradnja stavb ni mogoča, pri čemer so mišljene omejitve, ki so specifične za določeno območje ali zgolj za posamezno zemljišče in se jih ne da specificirati v splošnem zakonodajnem aktu.</p> <p>Določanje zemljišč za gradnjo stavb je strokovno-tehnični postopek, ki ga ni mogoče avtomatizirati (avtomatizacija z GIS-programi je mogoča zgolj kot prvi pregled), temveč ga lahko izvaja samo strokovnjak, ki dobro pozna lokalni prostor, prostorske akte, pravne režime in omejitve v prostoru, pri čemer mora individualno za posamezno zemljišče presojeti vse faktorje, določene s Pravilnikom.</p>
14. Kako upoštevati različne stopnje pri pripravi prostorskega akta in njihov vpliv na ZGS?
<p>Zemljišča za gradnjo stavb se ne določajo na območjih, za katera je predviden izvedbeni prostorski akt oziroma je ta v postopku priprave, temveč za območja, za katera je že sprejet izvedbeni prostorski akt in so izpolnjeni tudi preostali pogoji za določitev zemljišč za gradnjo stavb.</p>
15. Kako je urejeno pravno varstvo lastnikov zemljišč, ki imajo določena zemljišča za gradnjo stavb, kakšne so pravne posledice, če občina ne določi vseh zemljišč za gradnjo stavb, in v kateri fazi je predlog sprememb in dopolnitev Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin?
<p>Obstoječa zakonodaja, ki ureja množično vrednotenje nepremičnin, ne predvideva posebnega pravnega varstva lastnikov zemljišč za gradnjo stavb, pripravljajo pa se spremembe in dopolnitve zakonodaje, ki so trenutno v vladni proceduri. Občine pa so dolžne spoštovati veljavno zakonodajo in zaradi načela enakosti vseh državljanov posredovati podatke, ki jih od njih zahteva zakonodaja.</p>
16. Ali je pri izpolnjevanju oziroma upoštevanju 3. točke 3. člena Pravilnika o določanju zemljišč za gradnjo stavb treba pri pravnih režimih (za varstvena, zavarovana, degradirana območja) upoštevati samo območja, za katera so sprejeti pravni akti o zavarovanju, ali pa je izločitveni kriterij za določitev zemljišč za gradnjo stavb tudi pravni režim, določen na podlagi strokovnih podlag?
<p>Zaradi različnih pravnih podlag, s katerimi se določajo oziroma so opredeljeni pravni režimi, ni mogoča enoznačna opredelitev pravnih režimov, ki bi predstavljali izločitveni kriterij v postopku določanja zemljišč za gradnjo stavb. Pravne režime lahko v osnovi delimo na režime, ki prepovedujejo, omejujejo, pogojujejo in usmerjajo.</p> <p>Pri pripravi občinskega prostorskega načrta so bili na podlagi celovite presoje vplivov na okolje opredeljeni omilitveni ukrepi za načrtovane prostorske ureditve glede na zahteve posameznega nosilca urejanja prostora. Posledično je treba pri določanju zemljišč za gradnjo stavb izhajati iz omejitev, ki jih določa posamezni pravni režim, te pa so lahko določene v prostorskih izvedbenih pogojih, podrobnih prostorskih izvedbenih pogojih ali v okoljskem poročilu.</p> <p>Pravni režimi, ki prepovedujejo, so nedvomno izločitveni faktor pri določanju zemljišč za gradnjo stavb (ne glede na to, ali so uveljavljeni s pravnimi akti o zavarovanju ali pa kot strokovne podlage, določene na podlagi splošnega akta), medtem ko je pri drugih pravnih režimih, ki omejujejo, usmerjajo oziroma pogojujejo predvidene posege v prostor, nujna individualna strokovna presoja, ki je vezana na posamezno zemljišče.</p>

17. Na parceli velikosti pribl. 1900 m² je polovica stanovanjske stavbe, torej je parcela delno pozidana s stanovanjsko stavbo in po prvi alineji 5. člena Pravilnika ni zemljišče, primerno za gradnjo stavb. Vendar bi v primeru izvedbe parcelacije iz delno pozidane parcele bilo mogoče pridobiti še dve gradbeni parceli. Ali je v danem primeru mogoče določiti ZGS ali do pravnomočne parcelacije nepozidanega dela zemljišča ni mogoče razvrstiti med zemljišča za gradnjo stavb?

Pravilnik v 5. členu določa zemljišča, ki niso primerna za gradnjo stavb, in kot prvi izločitveni kriterij določa pozidana zemljišča s stavbami. Posledično, kljub nesmotni izrabi prostora, do pravnomočne parcelacije zemljišča nepozidanega dela stavbnega zemljišča ni mogoče razvrstiti kot zemljišča za gradnjo stavb. V takem primeru se celotna nepremičnina vrednoti kot pozidano zemljišče, kjer model množičnega vrednotenja za stanovanjske stavbe predvideva pripadajoča zemljišča do površine 2400 m².

18. Ali se lahko zemljišča, ki izpolnjujejo vse pogoje, določene s Pravilnikom, in je z njih omogočen dostop po kategorizirani cesti, ki pa ni v lasti občine oziroma ni določena kot javno dobro, opredelijo kot zemljišča za gradnjo stavb?

Iz vsebine 3. člena Pravilnika izhaja, da morajo biti zemljišča za gradnjo stavb komunalno opremljena. Posledično je mogoča opredelitev zemljišč za gradnjo stavb, če so izpolnjeni pogoji 72. člena ZPNačrt. Posamezno stavbno zemljišče v posamezni enoti urejanja prostora se šteje za opremljeno:

- če so v tej enoti urejanja zgrajeni in predani v upravljanje komunalna oprema ter objekti in omrežja druge gospodarske javne infrastrukture, ki so določeni v prostorskem aktu občine, ali
- če so v prostorskem aktu občine predvideni komunalna oprema ter objekti in omrežja druge gospodarske javne infrastrukture, vključene v občinski načrt razvojnih programov v okviru občinskega proračuna za tekoče ali naslednje leto.

Če v enoti urejanja prostora ni zagotovljena javna komunalna oprema, takih zemljišč ni mogoče opredeliti kot zemljišč za gradnjo stavb.

19. Objekt je v zemljiškem katastru evidentiran s samostojno parcelno številko. Ali je okoliško zemljišče mogoče določiti kot ZGS?

V postopku določanja zemljišč za gradnjo stavb je treba upoštevati tudi druga določila, ki jih v svoji vsebini določa Pravilnik, in določila prostorskega akta. V konkretnem primeru pa je treba poleg navedenih predpisov in določil upoštevati tudi predpise s področja evidentiranja nepremičnin v smislu izpolnjevanja načela enakosti.

Zakonodaja s področja evidentiranja nepremičnin je v različnih časovnih obdobjih določala različne načine evidentiranja stavb. V določenem časovnem obdobju so se stavbe evidentirale s samostojno parcelno številko oziroma s parcelno številko, rezervirano za evidentiranje stavb (* številka), ravno tako pa se v zemljiškem katastru niso določale različne vrste rabe oziroma funkcionalna zemljišča k objektom. Posledično je treba v postopku določanja zemljišč za gradnjo stavb spoštovati načelo enakosti in v takih primerih individualno strokovno presojeti (na podlagi določil prostorskega akta, dejanskega stanja, gradbenega dovoljenja za stavbo), kolikšen delež zemljišča pripada stavbi za njeno nemoteno uporabo in kolikšen delež zemljišča (zemljiške parcele) bi bilo mogoče določiti kot ZGS.

Določitev celotne zemljiške parcele kot ZGS, znotraj katere je s samostojno zemljiško parcelo evidentirana stavba, ni pravilna.

20. Zemljišča so že daljše časovno obdobje namenjena graditvi objektov (garažnih hiš in poslovno-stanovanjskih stavb), pri čemer je treba najprej zgraditi infrastrukturo (cesto, most). Individualna gradnja na zemljiščih ni mogoča. Na območju veljata dva občinska prostorska akta, in sicer Prostorske sestavine planskih aktov občine in Prostorski ureditveni pogoji. Ali je dokument PUP dovolj, da je bilo omenjeno zemljišče določeno kot ZGS, ali pa je pravilneje, da je omenjeno kmetijsko zemljišče rezervirano za gradnjo stavb z Uredbo o začasnih ukrepih za zavarovanje urejanja prostora (kot je npr. določeno za zemljišča za gradnjo avtocest)?

Prostorski ureditveni pogoji (PUP) predstavljajo enega izmed ključnih dokumentov, ki so osnova za določitev zemljišča za gradnjo stavb, pri tem pa morata biti izpolnjena še dodatna pogoja komunalne opremljenosti in pravnih režimov, ki lahko onemogočajo gradnjo stavb.

Zemljišča za gradnjo stavb se opredelijo, če so izpolnjeni vsi navedeni pogoji, neodvisno od vrste dopustnih gradenj (individualne gradnje, kolektivne gradnje) oziroma dejanske rabe zemljišč, saj osnovo predstavlja namenska raba zemljišč, določena na podlagi prostorskega akta.

Z Uredbo oziroma Odlokom o začasnih ukrepih za zavarovanje urejanja prostora se zaščiti prostor, če obstaja utemeljena nevarnost, da bo sicer izvedba prostorske ureditve onemogočena ali močno otežena, in tako predstavlja prostorski ukrep, ki ni vključen v metodologijo določanja zemljišča za gradnjo stavb.

PRILOGA C: Vprašalnik za občine

Občina: _____

Vaš pridobljeni naziv izobraževanja: _____

Izkušnje v prostorskem planiranju (v letih): _____

1. DEL – INSTRUMENTI ZEMLJIŠKE POLITIKE

1. Ali v se v vaši občini soočate s katerim od navedenih prostorskih problemov?

Ocenite na lestvici od 0 do 3, pri čemer 3 pomeni, da se pojav pojavlja pogosto.

	nikoli	redko	občasno	pogosto
Nenadzorovano širjenje urbanih območij.	0	1	2	3
Večje število pobud za stanovanjsko gradnjo zunaj obstoječih zazidljivih površin.	0	1	2	3
Večje število pobud za spremembo namembnosti zemljišč iz nestavnih (nezazidljivih) v stavbna (zazidljiva) zemljišča.	0	1	2	3
Za katero namensko rabo najpogosteje? _____				
Propadanje mestnih jeder (zapuščene in (ali) propadajoče stavbe).	0	1	2	3
Propadajoči ali prazni stanovanjski objekti.	0	1	2	3
Opuščena industrijska območja.	0	1	2	3
Posamezne nepozidane parcele znotraj zazidljivih površin.	0	1	2	3
Večja nepozidana območja znotraj zazidljivih površin.	0	1	2	3

2. Ali ste v občini uporabili katerega od instrumentov/ukrepov zemljiške politike, navedenih v ZUreP-1 in ZPNačrt?

1. Razlastitev
2. Komasacija na območju kmetijskih zemljišč
3. Komasacija na območju stavbnih zemljišč
4. Urbanistična pogodba
5. Zakonita predkupna pravica občine
6. Ukrepi pri prenovi
7. Začasni ukrepi za zavarovanje urejanja prostora

3. Kakšen je po vašem mnenju pomen navedenih instrumentov/ukrepov zemljiške politike pri zagotavljanju pozitivnih prostorskih učinkov? Ocenite na lestvici od 0 do 3, pri čemer 3 pomeni, da je pojav zelo pomemben.

	ni pomena	majhen pomen	srednji pomen	velik pomen
Razlastitev	0	1	2	3
Komasacija na območju kmetijskih zemljišč	0	1	2	3
Komasacija na območju stavbnih zemljišč	0	1	2	3
Urbanistična pogodba	0	1	2	3
Zakonita predkupna pravica občine	0	1	2	3
Ukrepi pri prenovi	0	1	2	3
Začasni ukrepi za zavarovanje urejanja prostora	0	1	2	3

4. Bi potrebovali še kak nov prostorski ukrep/instrument? Če odgovorite z da, navedite svoj predlog.

1 – DA, in sicer _____

2 – NE

5. V kolikšni meri lahko uporaba navedenih instrumentov/ukrepov zemljiške politike prispeva k dejanski izvedbi prostorskih aktov? Ocenite na lestvici od 0 do 3, pri čemer 3 pomeni, da pojav veliko prispeva.

	ne prispeva	malo prispeva	srednje prispeva	veliko prispeva
Razlastitev	0	1	2	3
Komasacija na območju stavbnih zemljišč	0	1	2	3
Urbanistična pogodba	0	1	2	3
Zakonita predkupna pravica občine	0	1	2	3
Ukrepi pri prenovi	0	1	2	3
Začasni ukrepi za zavarovanje urejanja prostora	0	1	2	3

6. Če ste izbrali odgovor 0 – ne prispeva ali 1 – malo prispeva, napišite, zakaj menite tako?

7. Ali menite, da bi finančni ukrepi, kot je na primer obdavčenje nezazidanih stavbnih zemljišč, prispevali k zagotavljanju trajnostnega prostorskega razvoja?

1 – DA 2 – NE

8. Zakaj ste se odločili za tak odgovor?

9. Ali v vaši občini že izvajate tovrsten ukrep?

1 – DA 2 – NE

2. DEL – DAVEK NA ZEMLJIŠČA ZA GRADNJO STAVB (NEZAZIDANA STAVBNA ZEMLJIŠČA)

Skladno z določili Zakona o davku na nepremičnine (ZdavNepr – Ur. l. RS št. 101/2013) in **Pravilnika o določanju zemljišč za gradnjo stavb (Pravilnik – Ur. l. RS, št. 66/2013)** so bile občine v letu 2014 (pred razveljavitvijo Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin) pozvane k pripravi podatkov o zemljiščih za gradnjo stavb (v nadaljevanju ZGS) in posredovanju teh podatkov v evidenco Gursa.

V nadaljevanju navedena vprašanja se nanašajo na kriterije opredeljevanja ZGS.

1. Ali ste pri izvajanju postopka za določitev ZGS, ki izhaja iz navedenega Pravilnika o določanju zemljišč za gradnjo stavb, imeli težave pri njegovem razumevanju?

1 – NE

2 – DA, in sicer obkrožite, katero vrsto težav ste imeli pri razumevanju. (Možnih je več odgovorov.)

1. Besedilo pravilnika je težko berljivo.
 2. Izrazi, rabljeni za posamezne pojme, niso razumljivi oziroma poznani.
 3. Določila oziroma postopek določanja ZGS po pravilniku je prezapleten (vsebinsko razumevanje).
 4. Določila in naloge občine niso v celoti določeni.
 5. Drugo (navedite, kaj): _____
-

2. Kako in kje ste pridobili dodatna pojasnila, če ste imeli težave pri razumevanju določil Pravilnika?

3. Ste pri opredeljevanju ZGS uporabili samo podatke iz prostorskega informacijskega sistema (PIS) ali pa ste pri tem opravili tudi terenski ogled?

1 – PIS

2 – PIS in TEREN

4. Če terenskega ogleda niste opravili, obkrožite navedene razloge:

1. Pomanjkanje časa.
2. Pomanjkanje denarnih sredstev.
3. Pomanjkanje ljudi, ki bi ogleda lahko opravili.
4. Drugo: _____

5. Ali menite, da je (oz. bi bil) za korektno izdelavo evidence ZGS terenski ogled koristen?

1 – DA 2 – NE

6. Ali menite, da bi vam evidenca ZGS (podatki o nezazidanih stavbnih zemljiščih) koristila že pri izdelavi OPN?

1 – DA 2 – NE

7. Ali ste v primeru, da več manjših sosedskih parcel, ki same po sebi sicer ne zadostujejo pogoju za gradnjo, a tvorijo večje nepozidano območje, te opredelili kot ZGS?

1 – DA 2 – NE

8. Ali ste pri tem upoštevali lastništvo zemljišč?

1 – DA 2 – NE

9. Ali ste določili minimalne pogoje glede oblike in dimenzije, ki jih mora parcela izpolnjevati, da je lahko določena kot ZGS?

1 – DA, ti pogoji so: _____

2 – NE

10. Ali ste večjim parcelam, znotraj katerih je s samostojno zemljiško parcelo že evidentirana stavba, »umetno« oddelili delež, ki ste ga opredelili kot ZGS?

1 – DA, minimalna velikost takega deleža je _____

2 – NE

11. Ali ste kot ZGS določili samo zemljišča z neposrednim dostopom do javne ceste?

1 – DA 2 – NE

12. Če ste odgovorili z ne, navedite, na kakšen način ste upoštevali kriterij dostopa.

13. Ali ste pri opredeljevanju ZGS kot omejitveni kriterij upoštevali naklon terena?

1 – DA 2 – NE

14. Če ste odgovorili z da, navedite, kolikšna je bila vaša omejitev?

Kot ZGS so bila potencialno opredeljena zemljišča, katerih povprečni naklon terena je manjši kot _____

15. Ali ste pri upoštevanju pravnih režimov, ki omejujejo, usmerjajo oziroma pogojujejo predvidene posege v prostor, upoštevali izkušnje občine glede na možnost pridobitve gradbenega dovoljenja? Če ste odgovorili z da, navedite vsaj en primer.

1 – NE

2 – DA, in sicer _____

16. Ali ste za vzpostavitev evidence ZGS morali opredeliti (svoje) posebne kriterije?

1 – DA 2 – NE

17. Če ste odgovorili z da, navedite, katere?

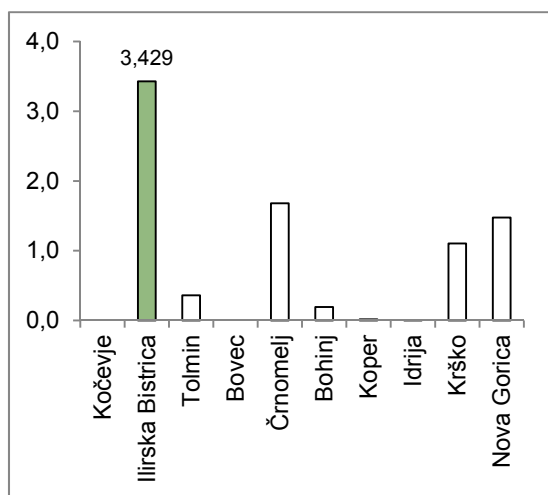
PRILOGA D: Podatki o nezazidanih zemljiščih za gradnjo stavb, ki so jih občine posredovale Gursu²⁷

Najprej so prikazani podatki o površinah in deležu ZGS po občinah, nato sledi preglednica zbranih podatkov za vse občine, ki so podatke o nezazidanih ZGS za leto 2014 posredovale Gursu.

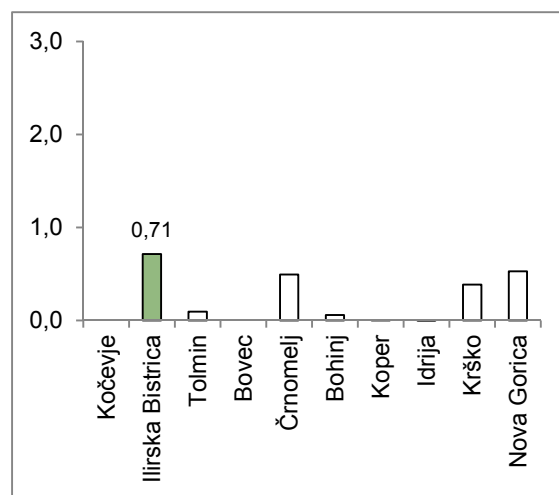
Podatki o ZGS v desetih največjih občinah

Preglednica 1: Podatki o ZGS v desetih največjih občinah (1 – največja, 10 – najmanjša) (Podatki o ..., 2014)

Občina	Površina občine (km ²)	Površina ZGS (km ²)	Površina ZGS glede na občino (%)
1 Kočevje	555,4	0,000	0,00
2 Ilirska Bistrica	480	3,429	0,71
3 Tolmin	382,3	0,361	0,09
4 Bovec	367,3	0,000	0,00
5 Črnomelj	339,7	1,680	0,49
6 Bohinj	333,7	0,194	0,06
7 Koper	311,2	0,017	0,01
8 Idrija	293,6	0,007	0,00
9 Krško	286,5	1,105	0,39
10 Nova Gorica	279,5	1,477	0,53



ZGS (km²)



ZGS (%)

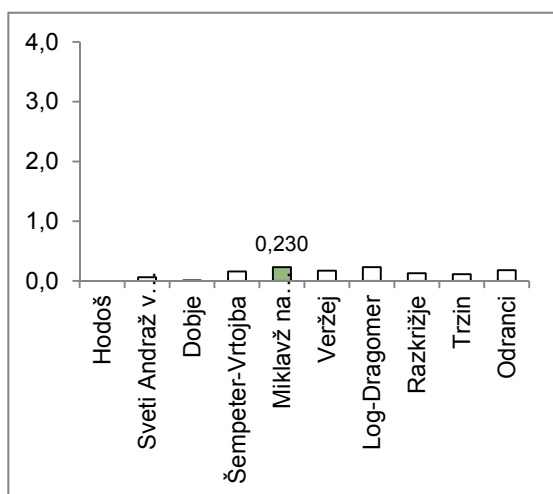
Grafikon 1: Podatki o ZGS v 1desetih največjih občinah (Podatki o ..., 2014)

²⁷ Vir: http://www.gu.gov.si/fileadmin/gu.gov.si/pageuploads/Sluzba_za_odnose_z_javnostmi/Zemljisca_za_gradnjo_o_stavb.pdf.

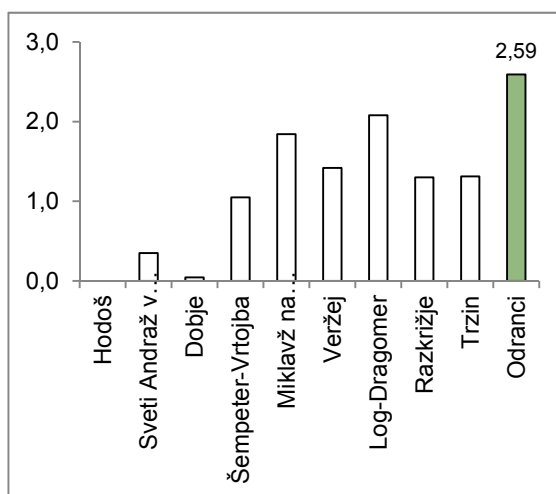
Podatki o ZGS v desetih najmanjših občinah

Preglednica 2: Podatki o ZGS v desetih najmanjših občinah (1 – največja, 10 – najmanjša) (Podatki o ..., 2014)

Občina	Površina občine (km ²)	Površina ZGS (km ²)	Površina ZGS glede na občino (%)
1 Hodoš	18,1	0,000	0,00
2 Sveti Andraž v Slovenskih goricah	17,6	0,061	0,35
3 Dobje	17,5	0,008	0,04
4 Šempeter – Vrtojba	14,9	0,156	1,05
5 Miklavž na Dravskem polju	12,5	0,230	1,84
6 Veržej	12	0,170	1,42
7 Log – Dragomer	11	0,229	2,08
8 Razkrižje	9,8	0,127	1,30
9 Trzin	8,6	0,113	1,31
10 Odranci	6,9	0,179	2,59



ZGS (km²)



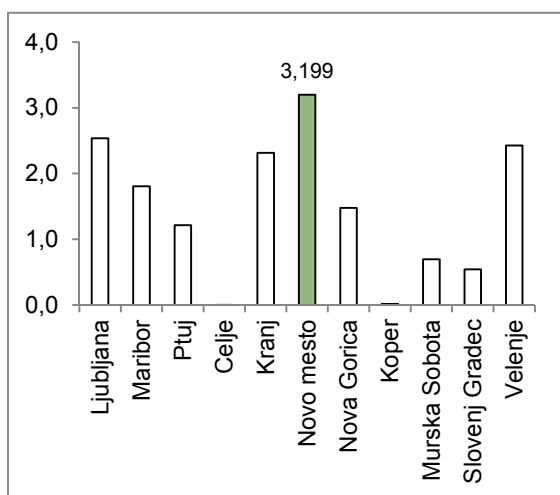
ZGS (%)

Grafikon 2: Podatki o ZGS v desetih najmanjših občinah (Podatki o ..., 2014)

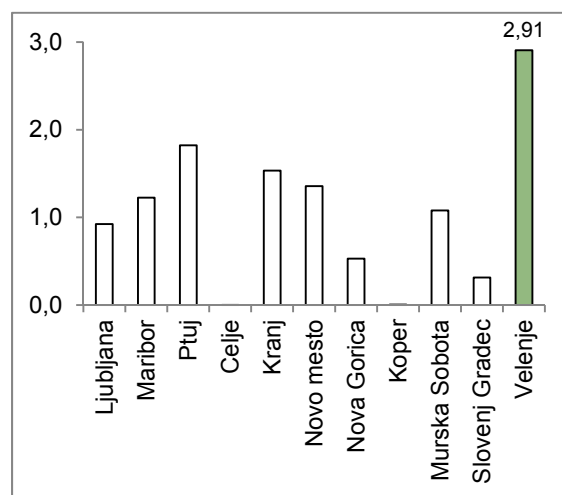
Podatki o ZGS v mestnih občinah

Preglednica 3: Podatki o ZGS v mestnih občinah (Podatki o ..., 2014)

Občina	Površina občine (km ²)	Površina ZGS (km ²)	Površina ZGS glede na občino (%)
Ljubljana	275	2,538	0,92
Maribor	147,5	1,807	1,22
Ptuj	66,7	1,215	1,82
Celje	94,9	0,002	0,00
Kranj	150,9	2,315	1,53
Novo mesto	235,7	3,199	1,36
Nova Gorica	279,5	1,477	0,53
Koper	311,2	0,017	0,01
Murska Sobota	64,4	0,695	1,08
Slovenj Gradec	173,7	0,543	0,31
Velenje	83,5	2,428	2,91



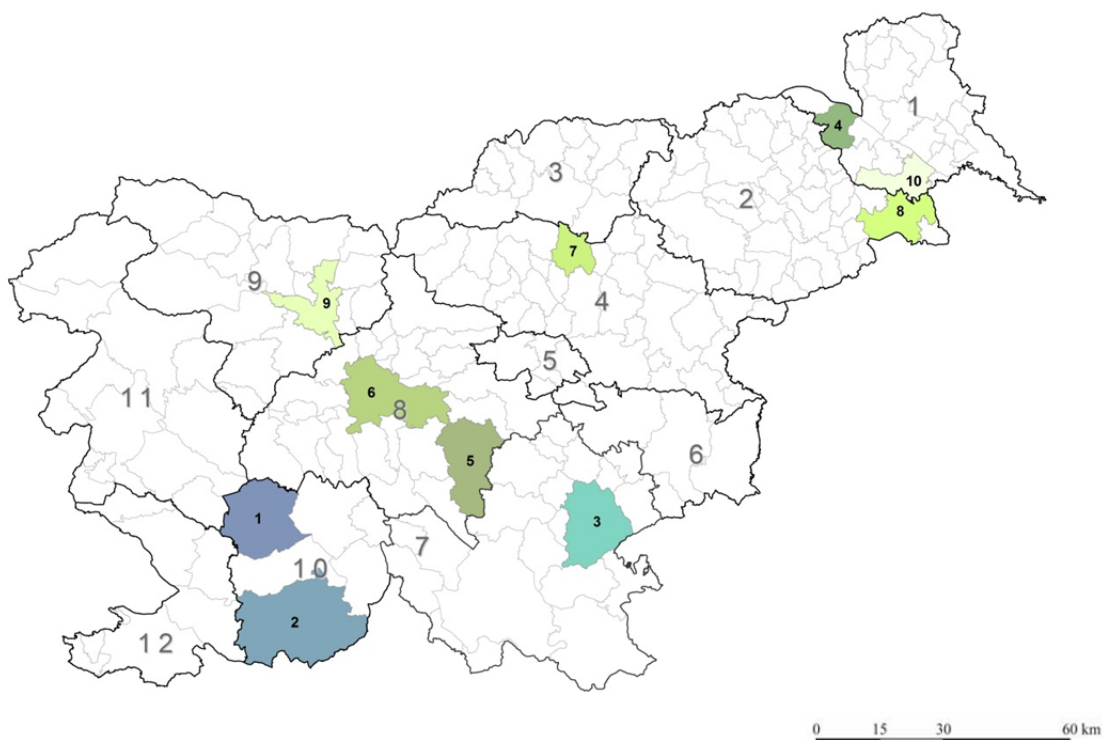
ZGS (km²)



ZGS (%)

Grafikon 3: Podatki o ZGS v mestnih občinah (Podatki o ..., 2014)

Občine z največjo kvadraturo ZGS (vzorec je omejen na deset)



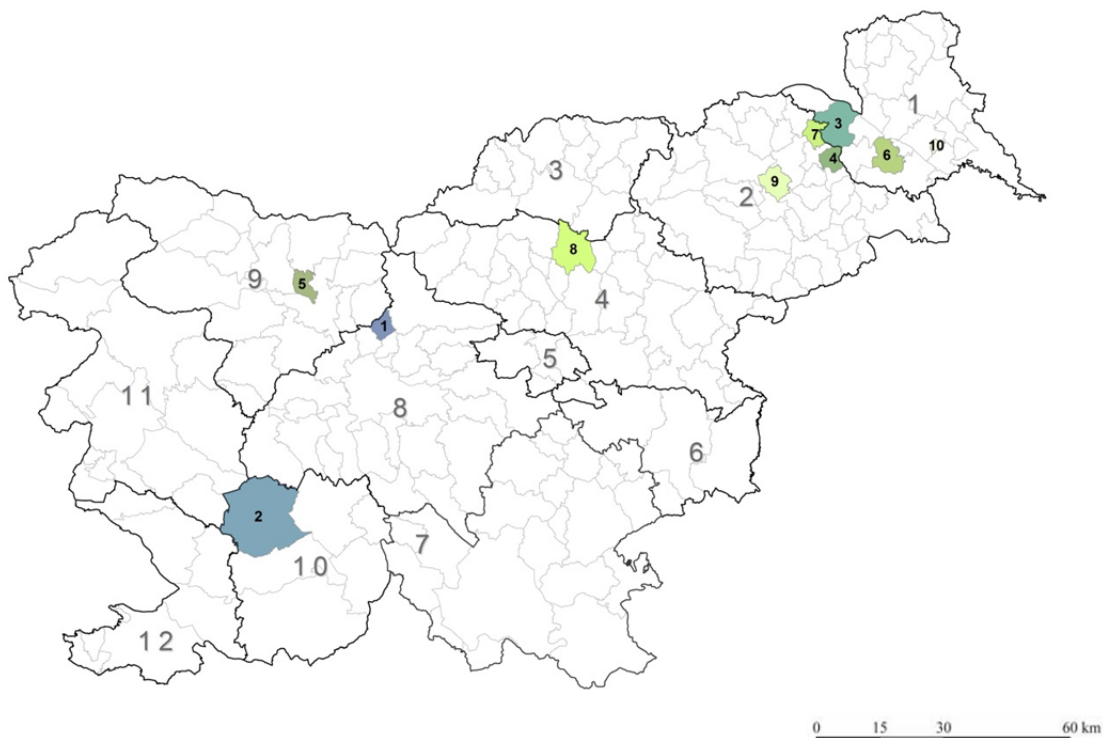
- Statistične regije
- | | | | |
|-------------|-------------------------|----------------|---------------------|
| 1 Pomurska | 2 Podravska | 3 Koroška | 4 Savinjska |
| 5 Zasavska | 6 Spodnjeposavska | 7 JV Slovenija | 8 Osrednjeslovenska |
| 9 Gorenjska | 10 Primorsko-notranjska | 11 Goriška | 12 Obalno-kraška |

Slika 1: Deset občin z največjo kvadraturo ZGS (1 – največ, 10 – najmanj) in njihova zastopanost po regijah (<http://www.e-prostor.gov.si>)

Preglednica 4: Deset občin z največjo kvadraturo ZGS (1 – največ, 10 – najmanj) (Podatki o ..., 2014)

Občina	Površina občine (km ²)	Površina ZGS (km ²)	
10 Ljutomer	107,2	2,284	<div style="width: 2.284; height: 10px; background-color: #f0f0f0;"></div>
9 Kranj	150,9	2,315	<div style="width: 2.315; height: 10px; background-color: #e0e0e0;"></div>
8 Ormož	141,6	2,397	<div style="width: 2.397; height: 10px; background-color: #d0d0d0;"></div>
7 Velenje	83,5	2,428	<div style="width: 2.428; height: 10px; background-color: #c0c0c0;"></div>
6 Ljubljana	275	2,538	<div style="width: 2.538; height: 10px; background-color: #b0b0b0;"></div>
5 Ivančna Gorica	227	2,586	<div style="width: 2.586; height: 10px; background-color: #a0a0a0;"></div>
4 Gornja Radgona	74,6	2,986	<div style="width: 2.986; height: 10px; background-color: #909090;"></div>
3 Novo mesto	235,7	3,199	<div style="width: 3.199; height: 10px; background-color: #808080;"></div>
2 Ilirska Bistrica	480	3,429	<div style="width: 3.429; height: 10px; background-color: #707070;"></div>
1 Postojna	269,9	11,202	<div style="width: 11.202; height: 10px; background-color: #606060;"></div>

Občine z največjim odstotkom ZGS (vzorec je omejen na deset)



- Statistične regije
- | | | | |
|-------------|-------------------------|----------------|---------------------|
| 1 Pomurska | 2 Podravska | 3 Koroška | 4 Savinjska |
| 5 Zasavska | 6 Spodnjeposavska | 7 JV Slovenija | 8 Osrednjeslovenska |
| 9 Gorenjska | 10 Primorsko-notranjska | 11 Goriška | 12 Obalno-kraška |

Slika 2: Deset občin z največjim odstotkom ZGS glede na površino občine (1 – največ, 10 – najmanj) in njihova zastopanost po regijah (<http://www.e-prostor.gov.si>)

Preglednica 5: Deset občin z največjim odstotkom ZGS glede na površino občine (1 – največ, 10 – najmanj) (Podatki o ..., 2014)

Občina	Površina občine (km ²)	Odstotek ZGS (%)
10 Odranci	6,9	2,59
9 Duplek	40	2,67
8 Velenje	83,5	2,91
7 Benedikt	24,1	3,35
6 Križevci	46,2	3,43
5 Naklo	28,3	3,66
4 Cerkvenjak	24,5	3,68
3 Gornja Radgona	74,6	4,00
2 Postojna	269,9	4,15
1 Komenda	24,1	6,08

Preglednica 6: Podatki o nezazidanih ZGS, ki so jih občine poslale Gursu za leto 2014

Vir: http://www.gu.gov.si/fileadmin/gu.gov.si/pageuploads/Sluzba_za_odnose_z_javnostmi/Zemljisca_za_gradnjo_stavb.pdf

Občina	Površina občine (km²)	Površina ZGS (km²)	Površina ZGS glede na občino (%)
Ajdovščina	245,2	1,652	0,67
Apače	53,5	1,118	2,09
Benedikt	24,1	0,808	3,35
Bled	72,3	0,065	0,09
Bloke	75,1	0,066	0,09
Bohinj	333,7	0,194	0,06
Borovnica	42,3	0,340	0,80
Bovec	367,3	0,000	0,00
Braslovče	55	0,436	0,79
Brda	72	0,444	0,62
Brezovica	91,2	1,084	1,19
Brežice	268,1	1,083	0,40
Celje	94,9	0,002	0,00
Cerklje na Gorenjskem	78	0,677	0,87
Cerknica	241	1,310	0,54
Cerkno	131,5	0,001	0,00
Cerkvenjak	24,5	0,900	3,68
Cirkulane	32,1	0,127	0,40
Črenšovci	33,7	0,577	1,71
Črna na Koroškem	156	0,071	0,05
Črnomelj	339,7	1,680	0,49
Destričnik	34,4	0,350	1,02
Divača	145	0,406	0,28
Dobje	17,5	0,008	0,04
Dobrepolje	103,1	0,532	0,52
Dobrna	31,7	0,423	1,33
Dobrova – Polhov Gradec	117,5	0,000	0,00
Dobrovnik	31,1	0,635	2,04
Dol pri Ljubljani	33,3	0,000	0,00
Dolenjske Toplice	110,2	0,000	0,00
Domžale	72,3	0,913	1,26
Dornava	28,4	0,300	1,06
Dravograd	105	1,128	1,07
Duplek	40	1,070	2,67
Gorenja vas – Poljane	153,3	0,383	0,25
Gorišnica	29,1	0,024	0,08
Gorje	116,2	0,131	0,11
Gornja Radgona	74,6	2,986	4,00
Gornji Grad	90,1	0,033	0,04
Gornji Petrovci	66,8	1,101	1,65
Grad	37,4	0,311	0,83
Grosuplje	133,8	0,034	0,03

Preglednica 6: Podatki o nezazidanih ZGS, ki so jih občine poslale Gursu za leto 2014

Vir: http://www.gu.gov.si/fileadmin/gu.gov.si/pageuploads/Sluzba_za_odnose_z_javnostmi/Zemljisca_za_gradnjo_stavb.pdf

Občina	Površina občine (km²)	Površina ZGS (km²)	Površina ZGS glede na občino (%)
Hajdina	21,8	0,542	2,49
Hoče – Slivnica	53,7	1,145	2,13
Hodoš	18,1	0,000	0,00
Horjul	32,5	0,000	0,00
Hrastnik	58,6	0,139	0,24
Hrpelje – Kozina	194,9	0,870	0,45
Idrija	293,6	0,007	0,00
Ig	98,8	0,504	0,51
Ilirska Bistrica	480	3,429	0,71
Ivančna Gorica	227	2,586	1,14
Izola	28,6	0,001	0,00
Jesenice	75,8	1,004	1,32
Juršinci	36,3	0,140	0,39
Kamnik	265,6	0,002	0,00
Kanal	146,5	0,036	0,02
Kidričevo	71,5	0,795	1,11
Kobarid	192,6	0,000	0,00
Kobilje	19,7	0,000	0,00
Kočevje	555,4	0,000	0,00
Komen	102,7	0,462	0,45
Komenda	24,1	1,464	6,08
Koper	311,2	0,017	0,01
Kostanjevica na Krki	58,3	0,180	0,31
Kostel	56,1	0,000	0,00
Kozje	89,7	0,010	0,01
Kranj	150,9	2,315	1,53
Kranjska Gora	256,3	0,000	0,00
Križevci	46,2	1,585	3,43
Krško	286,5	1,105	0,39
Kungota	49	0,481	0,98
Kuzma	22,9	0,310	1,36
Laško	197,5	0,752	0,38
Lenart	62,1	0,731	1,18
Lendava	122,9	0,000	0,00
Litija	221,4	0,000	0,00
Ljubljana	275	2,538	0,92
Ljubno	78,9	0,048	0,06
Ljutomer	107,2	2,284	2,13
Log – Dragomer	11	0,229	2,08
Logatec	173,1	0,769	0,44
Loška dolina	166,8	0,142	0,09
Loški Potok	134,5	0,288	0,21

Preglednica 6: Podatki o nezazidanih ZGS, ki so jih občine poslale Gursu za leto 2014

Vir: http://www.gu.gov.si/fileadmin/gu.gov.si/pageuploads/Sluzba_za_odnose_z_javnostmi/Zemljisca_za_gradnjo_stavb.pdf

Občina	Površina občine (km ²)	Površina ZGS (km ²)	Površina ZGS glede na občino (%)
Lovrenc na Pohorju	84,4	0,289	0,34
Lukovica	74,9	0,620	0,83
Majšperk	72,8	0,010	0,01
Makole	36,9	0,218	0,59
Maribor	147,5	1,807	1,22
Markovci	29,8	0,418	1,40
Medvode	77,6	0,002	0,00
Mengeš	22,4	0,295	1,32
Metlika	108,9	0,743	0,68
Mežica	26,4	0,078	0,29
Miklavž na Dravskem polju	12,5	0,230	1,84
Mirna	31,3	0,014	0,04
Mirna Peč	48	0,813	1,69
Mislinja	112,2	0,336	0,30
Mokronog – Trebelno	73,4	1,008	1,37
Moravske Toplice	144,5	1,882	1,30
Mozirje	53,5	0,171	0,32
Murska Sobota	64,4	0,695	1,08
Muta	38,8	0,147	0,38
Naklo	28,3	1,037	3,66
Nazarje	43,4	0,286	0,66
Nova Gorica	279,5	1,477	0,53
Novo mesto	235,7	3,199	1,36
Odranci	6,9	0,179	2,59
Oplotnica	33,2	0,126	0,38
Ormož	141,6	2,397	1,69
Osilnica	36,2	0,000	0,00
Pesnica	75,8	0,497	0,66
Piran	44,6	0,447	1,00
Pivka	223,3	1,915	0,86
Podčetrtek	60,6	0,050	0,08
Podlehnik	46	0,142	0,31
Podvelka	103,9	0,000	0,00
Poljčane	37,5	0,665	1,77
Polzela	34	0,080	0,24
Postojna	269,9	11,202	4,15
Prebold	40,6	0,460	1,13
Preddvor	87	0,265	0,30
Prevalje	58,1	0,202	0,35
Ptuj	66,7	1,215	1,82
Rače – Fram	51,2	0,987	1,93
Radeče	52	0,001	0,00

Preglednica 6: Podatki o nezazidanih ZGS, ki so jih občine poslale Gursu za leto 2014

Vir: http://www.gu.gov.si/fileadmin/gu.gov.si/pageuploads/Sluzba_za_odnose_z_javnostmi/Zemljisca_za_gradnjo_stavb.pdf

Občina	Površina občine (km²)	Površina ZGS (km²)	Površina ZGS glede na občino (%)
Radenci	34,1	0,714	2,09
Radlje ob Dravi	93,9	0,529	0,56
Radovljica	118,7	0,710	0,60
Ravne na Koroškem	63,4	0,068	0,11
Razkrižje	9,8	0,127	1,30
Rečica ob Savinji	30,1	0,000	0,00
Renče – Vogrsko	29,5	0,493	1,67
Ribnica	153,6	0,001	0,00
Ribnica na Pohorju	59,3	0,403	0,68
Rogaška Slatina	71,5	0,146	0,20
Rogašovci	40,1	0,227	0,56
Rogatec	39,6	0,324	0,82
Ruše	60,8	0,370	0,61
Selnica ob Dravi	64,5	0,407	0,63
Semič	146,7	0,071	0,05
Sevnica	272,2	1,393	0,51
Sežana	217,4	0,986	0,45
Slovenj Gradec	173,7	0,543	0,31
Slovenska Bistrica	260,1	1,025	0,39
Slovenske Konjice	97,8	0,421	0,43
Sodražica	49,5	0,185	0,37
Solčava	102,8	0,000	0,00
Središče ob Dravi	32,7	0,520	1,59
Starše	34	0,675	1,98
Straža	28,5	0,059	0,21
Sveta Ana	37,2	0,387	1,04
Sveta Trojica v Slovenskih goricah	25,9	0,177	0,68
Sveti Andraž v Slovenskih goricah	17,6	0,061	0,35
Sveti Jurij ob Ščavnici	51,3	0,586	1,14
Sveti Jurij v Slovenskih goricah	30,7	0,132	0,43
Sveti Tomaž	38,1	0,577	1,51
Šalovci	58,2	0,432	0,74
Šempeter – Vrtojba	14,9	0,156	1,05
Šenčur	40,3	0,253	0,63
Šentilj	65	0,603	0,93
Šentjernej	96	0,940	0,98
Šentjur	222,3	0,001	0,00
Šentrupert	49,1	0,920	1,87
Škocjan	60,4	0,426	0,71
Škofja Loka	146	0,569	0,39
Škofljica	43,3	0,001	0,00

Preglednica 6: Podatki o nezazidanih ZGS, ki so jih občine poslale Gursu za leto 2014

Vir: http://www.gu.gov.si/fileadmin/gu.gov.si/pageuploads/Sluzba_za_odnose_z_javnostmi/Zemljisca_za_gradnjo_stavb.pdf

Občina	Površina občine (km ²)	Površina ZGS (km ²)	Površina ZGS glede na občino (%)
Šmarje pri Jelšah	107,7	0,275	0,26
Šmarješke Toplice	34,2	0,618	1,81
Šmartno ob Paki	18,2	0,000	0,00
Šmartno pri Litiji	94,9	0,436	0,46
Šoštanj	95,6	0,000	0,00
Štore	28,1	0,088	0,31
Tabor	34,8	0,092	0,26
Tišina	38,8	0,585	1,51
Tolmin	382,3	0,361	0,09
Trbovlje	58	0,000	0,00
Trebnje	163,3	0,100	0,06
Trnovska vas	22,9	0,162	0,71
Trzin	8,6	0,113	1,31
Tržič	155,4	0,442	0,28
Turnišče	23,8	0,371	1,56
Velenje	83,5	2,428	2,91
Velika Polana	18,7	0,193	1,03
Velike Lašče	103,2	0,000	0,00
Veržej	12	0,170	1,42
Videm	80	0,282	0,35
Vipava	107,4	0,067	0,06
Vitanje	59,4	0,106	0,18
Vodice	31,4	0,224	0,71
Vojnik	75,3	0,275	0,37
Vransko	53,3	0,151	0,28
Vrhnika	115,6	0,012	0,01
Vuzenica	50,1	0,090	0,18
Zagorje ob Savi	147,1	0,065	0,04
Zavrč	19,3	0,105	0,55
Zreče	67	0,173	0,26
Žalec	117,1	1,220	1,04
Železniki	163,7	0,001	0,00
Žetale	38	0,075	0,20
Žiri	49,2	0,113	0,23
Žirovnica	42,6	0,307	0,72
Žužemberk	164,3	0,146	0,09

Ni podatka za naslednje občine: Ankaran, Beltinci, Bistrica ob Sotli, Cankova, Jezersko, Luče, Miren – Kostanjevica, Moravče in Puconci.