

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:

Klemenčič, G., 2016. Študija možnosti določevanja in evidentiranja funkcionalnih enot stavbnih zemljišč za učinkovitejše izvajanje zemljiške politike. Magistrsko delo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo. (mentorica Zavodnik Lamovšek, A., somentorica Lisec, A.): 126 str.

Datum arhiviranja: 05-10-2016

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:

Klemenčič, G., 2016. Študija možnosti določevanja in evidentiranja funkcionalnih enot stavbnih zemljišč za učinkovitejše izvajanje zemljiške politike. M.Sc. Thesis. Ljubljana, University of Ljubljana, Faculty of civil and geodetic engineering. (supervisor Zavodnik Lamovšek, A., co-supervisor Lisec, A.): 126 pp.

Archiving Date: 05-10-2016

Univerza
v Ljubljani
Fakulteta
*za gradbeništvo
in geodezijo*

*Jamova 2, p. p. 3422
1115 Ljubljana, Slovenija
telefon (01) 47 68 500
faks (01) 42 50 681
fgg@fgg.uni-lj.si*



INTERDISCIPLINARNI
PODIPLOMSKI ŠTUDIJ
PROSTORSKEGA
IN URBANISTI NEGA
PLANIRANJA

Kandidat:

GREGOR KLEMEN I , univ. dipl. inž. geod.

**ŠTUDIJA MOŽNOSTI DOLO EVANJA IN
EVIDENTIRANJA FUNKCIONALNIH ENOT STAVBNIH
ZEMLJIŠ ZA U INKOVITEJŠE IZVAJANJE
ZEMLJIŠKE POLITIKE**

Magistrsko delo štev.:94/IP

**FEASIBILITY STUDY FOR DETERMINING AND
RECORDING OF BUILDING LANDS' FUNCTIONAL
UNITS FOR MORE EFFICIENT LAND POLICY
IMPLEMENTATION**

Master of Science Thesis No.: 94/IP

Somentorica:

izr. prof. dr. Anka Lisec

Predsednica komisije in mentorica:

doc. dr. Alma Zavodnik Lamovšek

Iana komisije:

izr. prof. dr. Maruška Šubic-Kova

prof. dr. Ana Vlahek

Ljubljana, 27. september 2016

STRAN ZA POPRAVKE

Stran z napako

Vrstica z napako

Namesto

Naj bo

IZJAVE

Spodaj podpisani študent Gregor Klemen i , vpisna številka 26038006, avtor pisnega zaklju nega dela študija z naslovom: Študija možnosti dolo evanja in evidentiranja funkcionalnih enot stavbnih zemljiš za u inkovitejše izvajanje zemljiške politike

IZJAVLJAM

1. *Obkrožite eno od variant a) ali b)*
 - a) **da je pisno zaklju no delo študija rezultat mojega samostojnega dela;**
 - b) da je pisno zaklju no delo študija rezultat lastnega dela ve kandidatov in izpolnjuje pogoje, ki jih Statut UL dolo a za skupna zaklju na dela študija ter je v zahtevanem deležu rezultat mojega samostojnega dela;
2. da je tiskana oblika pisnega zaklju nega dela študija istovetna elektronski obliki pisnega zaklju nega dela študija;
3. da sem pridobil/-a vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v pisnem zaklju nem delu študija in jih v pisnem zaklju nem delu študija jasno ozna il/-a;
4. da sem pri pripravi pisnega zaklju nega dela študija ravnal/-a v skladu z eti nimi na eli in, kjer je to treba, za raziskavo pridobil/-a soglasje eti ne komisije;
5. soglašam, da se elektronska oblika pisnega zaklju nega dela študija uporabi za preverjanje podobnosti vsebine z drugimi deli s programsko opremo za preverjanje podobnosti vsebine, ki je povezana s študijskim informacijskim sistemom lanice;
6. da na UL neodpla no, neizklju no, prostorsko in asovno neomejeno prenašam pravico shranitve avtorskega dela v elektronski obliki, pravico reproduciranja ter pravico dajanja pisnega zaklju nega dela študija na voljo javnosti na svetovnem spletu preko Repozitorija UL;
7. da dovoljujem objavo svojih osebnih podatkov, ki so navedeni v pisnem zaklju nem delu študija in tej izjavi, skupaj z objavo pisnega zaklju nega dela študija.

V: Novem mestu
Datum: 27. 9. 2016

Podpis študenta:

BIBLIOGRAFSKO – DOKUMENTACIJSKA STRAN IN IZVLE EK

UDK:	711.1(043.3)
Avtor:	Gregor Klemen i , univ. dipl. inž. geod.
Mentor:	doc. dr. Alma Zavodnik Lamovšek
Somentor:	izr. prof. dr. Anka Lisec
Naslov:	Študija možnosti dolo evanja in evidentiranja funkcionalnih enot stavbnih zemljiš za u inkovitejše izvajanje zemljiške politike
Tip dokumenta:	magistrsko delo
Obseg in oprema:	126 str., 65 sl., 5 pregl.
Ključne besede:	zemljiš e, funkcionalne enote, stavbno zemljiš e, zemljiška politika, raba prostora, parcelacija, katastrsko preurejanje, ve namenski kataster

Izve ek

Magistrsko delo obravnava podro je dolo evanja in evidentiranja funkcionalnih enot stavb na stavbnih zemljiš ih. Gre za eno zelo pomembnih podro ij z vidika izvajanja aktivne zemljiške politike, urejanja prostora in obdav itve nepremi nin. Podro ji urejanja prostora in zemljiške politike v Sloveniji nista zadovoljivo urejeni, tudi na urbanih obmo jih ne, kar se odraža v negativnih pojavih in trendih, ki zavirajo gospodarski in družbeni razvoj države. Velik problem predstavlja pomanjkanje podatkov o pozidanih in zazidljivih nepozidanih stavbnih zemljiš ih, ki predstavljajo ključni prostorski potencial in imajo ključno vlogo pri aktivni zemljiški politiki. V magistrskem delu smo temeljito prou ili zgodovino podro ja dolo evanja in evidentiranja stavbnih zemljiš in gradbenih parcel. Predstavljene so tudi naloge, ki so bile v preteklih letih izdelane na podro ju evidentiranja funkcionalnih obmo ij objektov, razvojnih stopenj stavbnih zemljiš in dejanske rabe urbanega prostora. Izhajajo iz tega, smo v magistrskem delu, v prakti nem delu, zelo podrobno preizkusili predlagano metodologijo na izbranih študijskih primerih. Na osnovi ugotovljenega predlagamo nekatere sistemske spremembe na podro ju dolo evanja in evidentiranja funkcionalnih enot stavbnih zemljiš v zemljiškem katastru. Ugotavljamo, da bo dolgoro no edina prava rešitev, tudi za evidentiranje podatkov o stavbnih zemljiš ih, vzpostavitev ve namenskega katastra, ki bo združeval vse potrebne prostorske in opisne podatke na enem mestu, kar bo osnova za ključne usmeritve razvojnih procesov in prostorskih ureditev, vrednotenje in obdav evanje nepremi nin ipd.

BIBLIOGRAPHIC-DOCUMENTALISTIC INFORMATION AND ABSTRACT

UDC: 711.1(043.3)
Author: Gregor Klemen i , B.Sc.
Supervisor: Assist. Prof. Alma Zavodnik Lamovšek, Ph. D.
Cosupervisor: Assoc. Prof. Anka Lisec, Ph. D.
Title: Feasibility study for determining and recording of building lands' functional units for more efficient land policy implementation
Document type: Master of Science Thesis
Scope and tools: 126 p.,65 fig., 5 tab.
Keywords: land, funkcional unit, building land, land policy, land use, land subdivision, cadastral rearrangement, multipurpose cadastre

Abstract

The master's thesis discusses the area of specifying and registering functional building units of building lands. This is one of the most important areas from the point of view of implementing active land policy, area management, and real estate taxation. Area management and land policy are not regulated satisfactory, not even in urban areas, which reflects negative phenomena and trends that restrain, both economic as well as social development of the country. Another big issue is the lack of the developed land and building but not built on land data which represent vital spatial potential and have the key role in land policy. The master's thesis examines in detail the history of specifying and registering building lands and building plots. In addition, it also represents the tasks implemented in recent years in the area of registering buildings' appertaining areas, building land developmental levels and the actual use of urban area. Proceeding from this, the practical part of the thesis tests in detail the suggested methodology on chosen study cases. Based on the results some legislative solutions in the area of specifying and registering functional building units in the land cadastre were suggested. The conclusion for the long-term solution, even for registering building land data, is establishing the multi-purpose cadastre which would coalesce all the necessary spatial and descriptive data in one place, and thus be the basis for vital directions in developmental processes and spatial arrangements, real estate evaluation and taxation, etc.

ZAHVALA

Za podporo in pomoč pri izdelavi magistrskega dela se iskreno zahvaljujem mentorici doc. dr. Almi Zavodnik Lamovšek in somentorici izr. prof. dr. Anki Lisec.

Posebna zahvala Izidorju in Lidiji z Urada za prostor na MO Novo mesto, za pomoč pri pripravi potrebnega gradiva za praktični del magistrskega dela in prepotrebne nasvete.

Hvala vsem posameznikom, ki ste mi strokovno pomagali in mi zaupali vaše strokovne poglede o temi magistrskega dela.

Hvala ženi, hčerkam in staršema, ki ste mi namenili prepotrebne pozitivne besede spodbude in me podpirali v času študija.

KAZALO VSEBINE

Izjave	III
Bibliografsko-dokumentacijska stran in izvleček	IV
Bibliographic-documentalistic information and abstract	V
Zahvala	VI
1 UVOD	1
1.1 NAMEN IN CILJI MAGISTRSKEGA DELA	5
1.2 DELOVNA HIPOTEZA	5
1.3 METODA DELA IN STRUKTURA MAGISTRSKEGA DELA	6
1.4 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	8
1.5 PRIKLOPI NIŠKI REZULTATI	10
2 POMEN IN VLOGA FUNKCIONALNIH ENOT STAVBNIH ZEMLJIŠČ NA PODROČJU UREJANJA PROSTORA V SLOVENIJI	11
2.1 SPREMLJANJE STANJA NA PODROČJU IZRABE STAVBNIH ZEMLJIŠČ	12
2.1.1 Zaloga stavbnih zemljišč	14
2.2 PARCELACIJA KOT MEHANIZEM UREJANJA URBANEGA PROSTORA	18
2.3 PARCELACIJA KOT MEHANIZEM UREJANJA RURALNEGA PROSTORA	21
2.4 PODATKI O GRADBENIH PARCELAH IN ODMERNA NUSZ	24
2.5 OBDAV ENJE ZEMLJIŠČ	24
2.6 PARCELA KOT OSNOVA ZA ODMERO SORAZMERNEGA DELEŽA STROŠKOV OPREMLJANJA ZEMLJIŠČ ZA GRADNJO	27
2.7 POVZETEK POMENA IN VLOGE FUNKCIONALNIH ENOT STAVBNIH ZEMLJIŠČ NA PODROČJU UREJANJA PROSTORA	28
3 DOLOČEVANJE IN EVIDENTIRANJE FUNKCIONALNIH ENOT STAVBNIH ZEMLJIŠČ V SLOVENIJI V PRETEKLOSTI	29
3.1 OBDOBJE HABSBUŠKE IN AVSTRO-OGRSKE MONARHIJE DO KONCA PRVE SVETOVNE VOJNE	29
3.2 OBDOBJE KRALJEVINE JUGOSLAVIJE	32
3.3 OBDOBJE OD 1945 DO 1984	33
3.4 OBDOBJE OD 1984 DO 2002	37
3.5 OBDOBJE OD 2002 DO DANES	41
3.5.1 Pomanjkljivosti na nastanka, evidentiranja in uporabe pojma gradbena parcela v Sloveniji	45
3.6 ZAKLJUČEK POGLAVJA DOLOČEVANJA IN EVIDENTIRANJA FUNKCIONALNIH ENOT STAVBNIH ZEMLJIŠČ	47
4 PRIMERJAVA VODENJA PODATKOV O STAVBNIH ZEMLJIŠČIH IN FUNKCIONALNIH ENOTAH V SLOVENIJI Z UREDITVIJO V AVSTRIJI IN NEMČIJI	49
4.1 GRADBENA PARCELA V ZVEZNI REPUBLIKI NEMČIJI	49
4.2 GRADBENA PARCELA V REPUBLIKI AVSTRIJI	51
4.2.1 Štajerski Zakon o urejanju prostora – StROG	51
4.2.2 Dunajski zakon o urbanističnem razvoju, urbanističnem naoblikovanju in graditvi objektov (BO für Wien, 2013)	54
4.3 POVZETEK PRIMERJAVE VODENJA PODATKOV O STAVBNIH ZEMLJIŠČIH IN FUNKCIONALNIH ENOTAH V SLOVENIJI Z UREDITVIJO V AVSTRIJI IN NEMČIJI	55

5	PREGLED NOVEJŠIH RAZISKAV S PODRO JA VODENJA PODATKOV O STAVBNIH ZEMLJIŠ IH IN FUNKCIONALNIH ENOTAH V SLOVENIJI V ZADNJIH LETIH.....	57
5.1	PREDSTAVITEV METODOLOGIJE ZA ZAJEM PODATKOV O DEJANSKI RABI POZIDANIH ZEMLJIŠ	58
5.2	RAZVOJNE STOPNJE STAVBNIH ZEMLJIŠ	64
5.3	RAZVOJ POVEZLJIVIH ZBIRK PROSTORSKIH PODATKOV - METODOLOGIJA ZA ZAJEM FUNKCIONALNIH OBMO IJ OBJEKTOV, DOLO ITEV RAZVOJNIH STOPENJ ZEMLJIŠ IN IZDELAVO DEJANSKE RABE URBANEGA PROSTORA	68
5.4	POVZETEK PREGLEDA NOVEJŠIH RAZISKAV S PODRO JA VODENJA PODATKOV O STAVBNIH ZEMLJIŠ IH IN FUNKCIONALNIH ENOTAH	73
6	PREVERJANJE METODOLOGIJE ZAJEMA PODATKOV O FUNKCIONALNIH ENOTAH STAVBNIH ZEMLJIŠ	75
6.1	NAMEN PREVERJANJA.....	75
6.2	METODA DELA IN PRIDOBIVANJE PODATKOV.....	76
6.2.1	Pridobivanje pravnih aktov za dolo itev gradbene parcele.....	76
6.2.1.1	Pridobivanje sodnih odlo b za dolo itev gradbenih parcel v teoriji in praksi.....	77
6.2.1.2	Pridobivanje gradbenih dovoljenj	78
6.2.1.3	Pridobivanje na rtov gradbenih parcel iz ob inskih podrobnih prostorskih na rtov	81
6.2.2	Dolo itev gradbenih parcel na podlagi posami nih in splošnih pravnih aktov	81
6.3	REZULTATI PRIMERJAVE IN ANALIZE SKLADNOSTI GRADBENIH PARCEL S FUNKCIONALNIMI OBMO IJ OBJEKTOV Z IDENTIFIKACIJO NESKLADIJ	86
6.3.1	Funkcionalna obmo ja objektov in gradbena dovoljenja.....	86
6.3.2	Funkcionalna obmo ja objektov in na rt gradbenih parcel.....	100
6.4	SKLEPI ANALIZE	104
6.5	PREDLOGI DOPOLNITVE NA INA ZAJEMA PODATKOV O FUNKCIONALNIH OBMO IJ IH	106
7	ZASNOVA EVIDENCE FUNKCIONALNIH ENOT STAVBNIH ZEMLJIŠ	107
7.1	DEFINICIJA FUNKCIONALNIH ENOT STAVBNIH ZEMLJIŠ	107
7.2	NAMEN PODATKOV O FUNKCIONALNIH ENOTAH STAVBNIH ZEMLJIŠ	107
7.3	EVIDENCA S PODATKI O FUNKCIONALNIH ENOTAH STAVBNIH ZEMLJIŠ	108
7.4	NA IN VODENJA PODATKOV O FUNKCIONALNIH ENOTAH STAVBNIH ZEMLJIŠ V ZEMLJIŠKEM KATASTRU	109
7.5	VKLJU ITEV PODATKOV O FUNKCIONALNIH ENOTAH STAVBNIH ZEMLJIŠ V ZEMLJIŠKI KATASTER.....	112
7.6	PREDLAGANA ORGANIZACIJA VZPOSTAVITVE IN VODENJA PODATKOV O FUNKCIONALNIH ENOTAH STAVBNIH ZEMLJIŠ	114
8	ZAKLJU EK	117
	VIRI.....	119

KAZALO SLIK

Slika 1: Struktura magistrskega dela.....	7
Slika 2: Primerjava podatkov pokrovnosti (CLC 2006), dejanske rabe prostora (MKO 2005, 2013) in namenske rabe prostora planskih aktov ob in iz obdobja 2003/04, združene v osnovnih pet vrst rabe zemljiš (Interno gradivo UL FGG 2013).....	13
Slika 3: Delež obmo ij osnovnih namenskih rab, statisti ne regije, marec 2015 (Poro ilo o prostorskem razvoju, 2015).....	15
Slika 4: Skupna površina stavbnih zemljiš po ob inah (v ha), marec 2015 (Poro ilo o prostorskem razvoju, 2015).....	16
Slika 5: Površina stavbnih zemljiš v ob ini na prebivalca ob ine (v m ²), marec 2015 (Poro ilo o prostorskem razvoju, 2015).....	18
Slika 6: Kranjska Gora neko (franciscejski kataster) (Register nepremi ne kulturne dediš ine. http://giskd6s.situla.org/giskd/).....	22
Slika 7: Današnja parcelna struktura v Kranjski Gori (GIS Iob ina. http://gis.iobcina.si/gisapp/Default.aspx?a=kranjskagora).....	22
Slika 8: St. Michael im Lungau neko (franciscejski kataster) Land Salzburg. https://www.salzburg.gv.at/themen/bauen-wohnen/raumplanung/geodaten/sagisonline-themeneinstiege).....	23
Slika 9: Današnja parcelna struktura v kraju St. Michael im Lungau (VIR: Land Salzburg. https://www.salzburg.gv.at/themen/bauen-wohnen/raumplanung/geodaten/sagisonline-themeneinstiege).....	23
Slika 10: Izsek iz katastrskega na rta franciscejskega katastra (Arhiv RS).....	30
Slika 11: Izsek iz katastrskega na rta franciscejskega katastra (Vir: Arhiv RS).....	30
Slika 12: Izsek iz katastrskega na rta reambuliranega franciscejskega katastra, izdelan po letu 1895 (osebna komunikacija po elektronski pošti, asist. dr. Marjan eh in geodetska uprava RS).....	32
Slika 13: Primer izseka iz skice zamejni enja iz terenske izmere za potrebe zemljiškega katastra – s skice so jasno razvidne oznake vrst rab in katastrskih kultur (Kolman et al., 1984).....	35
Slika 14: Primer izseka iz zemljiškokatastrskega na rta – s slike je jasno razvidno, da se oznake vrst rab in katastrskih kultur v zemljiškokatastrskem na rtu ne vodijo ve (Kolman et al., 1984).....	36
Slika 15: Definicija funkcionalnega zemljiš a po ZUN (1984). Funkcionalno zemljiš e skupaj s stavbiš em tvori gradbeno parcelo (erne, 2015).	38
Slika 16: Izsek iz karte namenske rabe in enot urejanja prostora iz OPN (erne et al., 2014).....	42
Slika 17: Na rt gradbenih parcel v OPPN (erne et al., 2014).....	42
Slika 18: Definicija gradbene parcele po ZGO-1 (erne, 2015).....	43
Slika 19: Gradbena parcela ni enako kot zemljiško katastrska parcela (erne, 2015).....	43
Slika 20: Primer dolo itve gradbene parcele v lokacijskem delu PGD (zelena barva) (erne, 2015).....	46
Slika 21: Ureditev prostorskega planiranja v Nem iji (Matko, 2016).....	50
Slika 22: Ureditev prostorskega planiranja na Štajerskem (Matko, 2016).....	52
Slika 23: Prikaz obmo ij (velikosti) podrobne vrste rabe (Metodologija za zajem podatkov o dejanski rabi pozidanih zemljiš , 2013).....	61
Slika 24: Dolo itev meje med zazidanim in nezazidanim stavbnim zemljiš em (Razvojne stopnje stavbnih zemljiš , 2014).....	66

Slika 25: Razvojne stopnje zemljiš - aktivnosti in odlo anje (Razvojne stopnje stavbnih zemljiš , 2014).....	67
Slika 26: Posamezni koraki za zajem funkcionalnih obmo ij in urbane dejanske rabe (Metodologija za zajem funkcionalnih obmo ij objektov, dolo itev razvojnih stopenj zemljiš in izdelava dejanske rabe urbanega prostora, 2016)	70
Slika 27: Umestitev Evidence stavbnih zemljiš v model prostorskih podatkov (Metodologija za zajem funkcionalnih obmo ij objektov, dolo itev razvojnih stopenj zemljiš in izdelava dejanske rabe urbanega prostora, 2016).....	71
Slika 28: Pregled podatkovnih virov za dolo itev meje FO (Metodologija za zajem funkcionalnih obmo ij objektov, dolo itev razvojnih stopenj zemljiš in izdelava dejanske rabe urbanega prostora, 2016).....	72
Slika 29: Primer izpisa iz zemljiške knjige za parcelo, ki je bila v sodni odlo bi opredeljena kot stavbi pripadajo e zemljiš e (vir: Portal e-Sodstvo, 2016).....	82
Slika 30: Grafi na priloga "Gradbena parcela z zakoli bo objekta" iz izdanega gradbenega dovoljenja.....	83
Slika 31: Izsek dela gradbenega dovoljenja, kjer so navedene parcele, za katere je bilo gradbeno dovoljenje izdano	84
Slika 32: Prikaz zemljiških parcel, deli katerih sestavljajo gradbeno parcelo ter izsek iz gradbenega dovoljenja, kjer je grafi ni prikaz obsega gradbene parcele (Geodetska uprava RS in MO Novo mesto).....	84
Slika 33: Gradbeno dovoljenje je bilo izdano za parcelo 70, ki pa se v obdobju od izdaje gradbenega dovoljenja do danes razdelila na dve parceli, in sicer 70/1 in 71/2 (Geodetska uprava RS)	85
Slika 34: Na rt parcelacije sprememb in dopolnitev zazidalnega na rta Podbreznik (izsek iz SDZN Podbreznik, MO Novo mesto).....	86
Slika 35: Razmerje gradbenih parcel in funkcionalnih obmo ij	87
Slika 36: Državni ortofoto okolice obravnavnega objekta 1 kot osnove za dolo itev funkcionalnega obmo ja (Geodetska uprava RS)	88
Slika 37: Dolo itev funkcionalnega zemljiš a obravnavnega objekta 1 zgolj na podlagi dopolnilnih virov po metodologiji projekta Razvoj povezljivih zbirk podatkov (Geodetska uprava RS)	88
Slika 38: Parcelno stanje in posestni listi na širšem obmo ju obravnavnega primera 1 (Geodetska uprava RS)	89
Slika 39: Namenska raba prostora na širšem obmo ju obravnavanega objekta 1 (MO Novo mesto).....	90
Slika 40: Prikaz gradbene parcele iz projekta za pridobitev gradbenega dovoljenje za obravnavan objekta 1 (MO Novo mesto).....	90
Slika 41: Primerjave interpretiranega funkcionalnega obmo ja objektov in dolo ene gradbene parcele za obravnavan objekta 1 (MO Novo mesto).....	91
Slika 42: Državni ortofoto okolice obravnavnega objekta 2 kot osnove za dolo itev funkcionalnega zemljiš a (MO Novo mesto)	92
Slika 43: Dolo itev funkcionalnega zemljiš e obravnavnega objekta 2 zgolj na podlagi dopolnilnih virov po metodologiji projekta Razvoj povezljivih zbirk podatkov (MO Novo mesto).....	92
Slika 44: Parcelno stanje in posestni listi na obmo ju obravnavnega objekta 2 (MO Novo mesto	93
Slika 45: Gradbena parcela obravnavanega objekta 2 (MO Novo mesto)	94

Slika 46: Primerjave interpretiranega funkcionalnega zemljiš a in dolo ene gradbene parcele za obravnavan objekt 1 (MO Novo mesto)	95
Slika 47: Gradbena parcela kot del parcele 429, k. o. Stranska vas (MO Novo mesto).....	95
Slika 48: Gradbena parcela kot zemljiška parcela 699/3, k. o. Daljni vrh (MO Novo mesto)	96
Slika 49: Gradbena parcela kot zemljiška parcela 31/5, k. o. Hrušica (MO Novo mesto).....	96
Slika 50: Državni ortofoto okolice obravnavnega objekta 3 kot osnove za dolo itev funkcionalnega zemljiš a (Geodetska uprava RS)	97
Slika 51: Dolo itev funkcionalnega obmo ja obravnavnega objekta 3 zgolj na podlagi dopolnilnih virov po metodologiji projekta Razvoj povezljivih zbirk podatkov (Geodetska uprava RS)	97
Slika 52: Parcelno stanje, posestni listi in namenska raba prostora na širšem obmo ju obravnavnega primera 3 (Geodetska uprava RS in MO Novo mesto)	98
Slika 53: Dolo eno funkcionalno zemljiš e na podlagi sekundarnih in dopolnilnih virov za obravnavan primer 3 (Geodetska uprava RS in MO Novo mesto)	99
Slika 54: Gradbena parcela obravnavanega objekta 3 (MO Novo mesto)	99
Slika 55: Primerjave interpretiranega funkcionalnega obmo ja objektov in dolo ene gradbene parcele za obravnavan objekt 3 (Geodetska uprava RS in MO Novo mesto).....	100
Slika 56: Prikaz realiziranih na rtovanih gradbenih parcel na obmo ju OPPN Podbreznik (izsek iz OPPN Podbreznik, MO Novo mesto).....	101
Slika 57: Prikaz realiziranih gradbenih parcel na obmo ju OPPN Podbreznik (izsek iz OPPN Podbreznik, MO Novo mesto).....	102
Slika 58: Prikaz potencialnih neskladij glede na dejstvo ali se kot podlaga za dolo itev funkcionalnih obmo ij objektov uporablja na rt parcelacije OPPN Podbreznik (izsek iz OPPN Podbreznik, MO Novo mesto).....	102
Slika 59: Prikaz prostorske razmestitve posestnih listov na preu evanem delu OPPN Ureditveni na rt centralnega dela Bršljin (izsek iz OPPN Bršljin, MO Novo mesto).....	103
Slika 60: Prikaz na rta gradbenih parcel in funkcionalna zemljiš a OPPN Ureditveni na rt centralnega dela Bršljin na preu evanem delu (izsek iz OPPN Bršljin, MO Novo mesto)	104
Slika 61: Parcela s parcelno številko 100 je v lasti enega lastnika (Geodetska uprava RS in MO Novo mesto).....	111
Slika 62: Oblikovanje parcel po predlaganih pravilih za formiranje parcel v zemljiškem katastru (Geodetska uprava RS in MO Novo mesto)	111
Slika 63: Grafi ni prikaz podatkov evidence stavbnih zemljiš (Razvoj povezljivih zbirk prostorskih podatkov - Metodologija za zajem funkcionalnih obmo ij objektov, dolo itev razvojnih stopenj zemljiš in izdelavo dejanske rabe urbanega prostora (Mesner et al., 2016).....	112
Slika 64: Grafi ni prikaz podatkov evidence stavbnih zemljiš skupaj z grafi nimi podatki zemljiškega katastra (Razvoj povezljivih zbirk prostorskih podatkov - Metodologija za zajem funkcionalnih obmo ij objektov, dolo itev razvojnih stopenj zemljiš in izdelavo dejanske rabe urbanega prostora (Mesner et al., 2016)).....	113
Slika 65: Akterji in komponente evidence stavbnih zemljiš (Razvoj povezljivih zbirk prostorskih podatkov - Metodologija za zajem funkcionalnih obmo ij objektov, dolo itev razvojnih stopenj zemljiš in izdelavo dejanske rabe urbanega prostora (Mesner et al., 2016).....	114

LIST OF FIGURES

Figure 1: Structure of the master's thesis.....	7
Figure 2: Comparison of land cover data (CLC 2006), the actual land use (MKO 2005, 2013) and the municipalities' land use allocation acts from the period 2003/04, collected in five basic land uses (Internal material UL FGG 2013)	13
Figure 3: Proportion of basic use areas, March 2015 (Report on spatial development, 2015).....	15
Figure 4: Total area of building land in municipalities (in ha), March 2015 (Report on spatial development, 2015).....	16
Figure 5: Area of building land in municipality per an inhabitant (in m ²), March 2015 (Report on spatial development, 2015)	18
Figure 6: Kranjska Gora in the past (Franciscan cadastre) (Cultural Heritage Register. http://giskd6s.situla.org/giskd/).....	22
Figure 7: Today's plot structure in Kranjska Gora (GIS Iob ina. http://gis.iobcina.si/gisapp/Default.aspx?a=kranjskagora)	22
Figure 8: St. Michael im Lungau neko (Franciscan cadastre) Land Salzburg. https://www.salzburg.gv.at/themen/bauen-wohnen/raumplanung/geodaten/sagisonline-themeneinstiege)	23
Figure 9: Today's plot structure in St. Michael im Lungau (Source: Land Salzburg. https://www.salzburg.gv.at/themen/bauen-wohnen/raumplanung/geodaten/sagisonline-themeneinstiege)	23
Figure 10: Part of cadastre plan from the Franciscan cadastre (Archive RS).....	30
Figure 11: Part of cadastre plan from the Franciscan cadastre (Arhcive RS).....	30
Figure 12: Part of cadastre plan from the reambulated Franciscan cadastre made after 1895 (personal correspondence via email, asist. dr. Marjan eh and The Surveying and Mapping Authority of RS).....	32
Figure 13: Example of a part of a boundaries sketch from location measurement for the needs of the land cadastre – the sketch clearly shows the annotations of usage types and cadastre cultures (Kolman et al, 1984)	35
Figure 14: Example of a part from the land cadastre plan – the picture clearly shows that the annotations of usage types and cadastre cultures in the land cadastre plan are no longer visible (Kolman et al, 1984)	36
Figure 15: Definition of curtilage according to ZUN (Urban Planning and Other Forms of Land) (1984). Curtilage together with the land underlying buildings and structures form a building plot (erne, 2015)	38
Figure 16: Part from the map of the land use allocation and the units of area management from OPN (Municipal Spatial Order) (erne et al., 2014).....	42
Figure 17: Plan of building plots in OPPN (erne et al., 2014).....	42
Figure 18: Definition of a building plot according to ZGO-1 (Construction Act) (erne, 2015).....	43
Figure 19: Building plot is not equal to land cadastre plot (erne, 2015).....	43
Figure 20: Example of a builing plot designation in the site plan iformation of PGD (Basic Design) (green colour) (erne, 2015).....	46
Figure 21: Regularization of spatial planning in Germany (Matko, 2016)	50
Figure 22: Regularization of spatial planning in Styria (Matko, 2016).....	52
Figure 23: Presentation of areas (size) of detailed types of use (Methodology for tracking data about the actual use of developed land, 2013).....	61

Figure 24: Determining the margin between the building and unbuilding land (Developmental levels of building land, 2014).....	66
Figure 25: Levels of land development – activities and decision-making (Developmental levels of building land, 2014).....	67
Figure 26: Individual steps for functional areas tracking and actual urban use (Methodology for tracking buildings’ functional areas, determining levels of land development and elaborating the actual use of urban area, 2016).....	70
Figure 27: Siting Construction Land Register into the model of spatial data (Methodology for tracking buildings’ functional areas, determining levels of land development and elaborating the actual use of urban area, 2016).....	71
Figure 28: Examination of data sources for the FO border designation (Methodology for tracking buildings’ functional areas, determining levels of land development and elaborating the actual use of urban area 2016).....	72
Figure 29: Example of an extract from the land register for the plot identified in court decision as building’s associated land (Portal site e-Sodstvo (e-judicial administration), 2016)	82
Figure 30: Graphic annex "Building plot with the building setting out" from the issued building permit	83
Figure 31: Part of of the building permit with the indicatedplots for which the building permit was issued.....	84
Figure 32: Presentation of land plots parts of which constitute a building plot and a part from the building permit with the presentation of building plot coverage (The Surveying and Mapping Authority of RS and MO Novo mesto).....	84
Figure 33: Building permit was issued for the plot 70, which in the period from the admission of the building to present days has been divided into two plots, namely 70/1 in 71/2 (The Surveying and Mapping Authority of RS).....	85
Figure 34: Plan of land allotment changes and updating town-planning scheme Podbreznik (a part form the town-planning scheme Podbreznik, Municipality of Novo mesto)	86
Figure 35: Proportion of building plots and functional sites	87
Figure 36: Digital orthophoto presentation of the building 1’s surroundings as the basis for the functional site allocation (The Surveying and Mapping Authority of RS)	88
Figure 37: Allocation of the functional site of the building 1 study based only on complementary sources of the project methodology Development of complementary data base (The Surveying and Mapping Authority of RS)	88
Figure 38: Plot status and property sheets in teh wider area of the studied case 1 (The Surveying and Mapping Authority of RS).....	89
Figure 39: Land use allocation in the wider area of the studied case 1 (Municipality of Novo mesto).....	90
Figure 40: Presentation of the building plot from the project of acquiring the building permit for the studied case 1 (Municipality of Novo mesto).....	90
Figure 41: Comparisons of the interpreted functional site of buildings with the specific building site of the studied case 1 (Municipality of Novo mesto).....	91
Figure 42: Digital orthophoto presentation of the surroundings of the studied case 2as the basis for the functional site allocation (Municipality of Novo mesto).....	92
Figure 43: Functional site allocation of the studied case 2 based only on the basis of of complementary sourcesof the project methodology Development of complementary data base (Municipality of Novo mesto)	92

Figure 44: Plot status and property sheets in the area of the studied case 2 (Municipality of Novo mesto)	93
Figure 45: Building plot of the studied case 2 (Municipality of Novo mesto)	94
Figure 46: Comparisons of the interpreted functional site with the specific building site of the studied case 1 (Municipality of Novo mesto).....	95
Figure 47: Building site as part of the plot 429, k.o. Stranska vas (Municipality of Novo mesto)	95
Figure 48: Building site as the land plot 699/3, k.o. Daljni vrh (Municipality of Novo mesto).....	96
Figure 49: Building site as the land plot 31/5, k.o. Hrušica (Municipality of Novo mesto)	96
Figure 50: Digital orthophoto presentation of the studied case 3's surroundings as the basis for the functional site allocation (The Surveying and Mapping Authority of RS).....	97
Figure 51: Allocation of the functional site of the studied case 3 based only on complementary sources of the project methodology Development of complementary data base (The Surveying and Mapping Authority of RS)	97
Figure 52: Plot status, property sheets and land use allocation in wider area of the studied case 3 (The Surveying and Mapping Authority of RS ang Municipality of Novo mesto)	98
Figure 53: Allocated functional site based on secondary and complementary sources for the studied case 3 (The Surveying and Mapping Authority of RS ang Municipality of Novo mesto)	99
Figure 54: Building plot for the studied case 3 (Municipality of Novo mesto)	99
Figure 55: Comparison of the interpreted functional site of buildings with the specific building site of the studied case 3(The Surveying and Mapping Authority of RS ang Municipality of Novo mesto)	100
Figure 56: Presentation of realised building plots in teh area of OPPN Podbreznik (part from OPPN Podbreznik, Municipality of Novo mesto)	101
Figure 57: Presentation of realised building plots in the area of OPPN Podbreznik (part from OPPN Podbreznik, Municipality of Novo mesto)	102
Figure 58: Presentation of potential discreancies based on teh fact whether the plan of land allotment OPPN Podbreznik is used as the basis for allocation of functional sites of buildings (part from OPPN Podbreznik, Municipality of Novo mesto)	102
Figure 59: Presentation of property sheets area layout at the studied part of OPPN Regulatory Order of central part of Bršljin (part from OPPN Bršljin, Municipality of Novo mesto)	103
Figure 60: Presentation of building plots and functional sites plans of OPPN Regulatory Order of central part of Bršljin at teh studied part (part from OPPN Bršljin, Municipality of Novo mesto).....	104
Figure 61: Plot number 100 is owned by one owner (The Surveying and Mapping Authority of RS ang Municipality of Novo mesto).....	111
Figure 62: Plot formation based on the proposed rules of plot forming in land cadastre (The Surveying and Mapping Authority of RS ang Municipality of Novo mesto)	111
Figure 63: Graphic presentation of construction land register data (Mesner et al, 2016)	112
Figure 64: Graphic presentation of construction land register data with graphic land cadastre data (Mesner et al, 2016)	113
Figure 65: Operators and components of construction land register (Mesner et al, 2016).....	114

KAZALO PREGLEDNIC

Preglednica 1: Največja, povprečna in najmanjša površina stavbnih zemljišč v občinah, statistične regije, 2014 (Poročilo o prostorskem razvoju, 2015)	16
Preglednica 2: Skupne površine osnovnih namenskih rab na mestnih občinah, ki imajo veljaven OPN (v ha) (Poročilo o prostorskem razvoju, 2015)	17
Preglednica 3: Poimenovanje zemljišč oziroma rabe (Metodologija za zajem podatkov o dejanski rabi pozidanih zemljišč, 2013)	61
Preglednica 4: Podrobne vrste rabe (Metodologija za zajem podatkov o dejanski rabi pozidanih zemljišč, 2013)	62
Preglednica 5: Razvojne stopnje stavbnih zemljišč (Razvojne stopnje stavbnih zemljišč, 2014)	66

LIST OF TABLES

Table 1: The biggest, the average and the smallest area of construction land in municipalities, statistical regions, 2014 (Report on spatial development, 2015)	16
Table 2: Total areas of basic land use allocations in urban municipalities with valid municipal spatial order (in ha) (Report on spatial development, 2015)	17
Table 3: Land or use description (Methodology for tracking the actual developed land use data, 2013)	61
Table 4: Detailed types of use (Methodology for tracking the actual developed land use data, 2013)	62
Table 5: Developmental levels of building land (Developmental levels of building land, 2014)	66

1 UVOD

Ena izmed temeljnih nalog Republike Slovenije je skrb za urejanje prostora. Ta naloga je sicer posredno, a celovito zapisana v Ustavi Republike Slovenije (URS, 1991) in sicer v določilih o:

- smotrnem izkoriščanju in posebnih pogojih za uporabo zemljišč, ki jih določa poseben zakon (71. člen Ustave),
- skrbi za zdravo življenjsko okolje (72. člen Ustave),
- skrbi za ohranjanje naravne in kulturne dediščine (73. člen Ustave),
- ustvarjanju možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje (78. člen Ustave).

Zagotavljanje zgoraj naštetih nalog je pogosto v povezavi s pravico o zasebni lastnini in dedovanju, ki sta sicer zagotovljena v 33. členu URS (1991). Poleg določil o nalogah Republike Slovenije je podan močan podporni ukrep tem nalogam in sicer v 67. členu. Ta člen namreč predvideva, da se z zakonom določita in pridobivanja in uživanja lastnine tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija ter tudi pogoje dedovanja. Poleg tega pa 69. člen določa tudi, da se lahko lastninska pravica na nepremičnini v javno korist odvzame ali omeji proti nadomestilu v naravi ali proti odškodnini pod pogoji, ki jih določa zakon.

Z URS (1991) določene osnovne naloge in mehanizmi omejevanja lastninske pravice so izhodišča, na katerih temelji ureditev urejanje prostora v Republiki Sloveniji. Po Zakonu o urejanju prostora iz leta 2002 z vsemi spremembami (ZUreP-1, 2002), je urejanje prostora opredeljeno kot usmerjanje razvojnih procesov in z njim povezanih prostorskih ureditev s ciljem omogočanja skladnega prostorskega razvoja z usklajevanjem gospodarskih, družbenih in okoljskih vidikov razvoja.

Leta 2001 je bila izdelana Ocena stanja in teženj v prostoru Republike Slovenije (2001). To je bil temeljni dokument za reformo politične in normativne ureditve tega področja, ki je do takrat temeljilo na predpisih, ki so bili sprejeti še pred osamosvojitvijo Republike Slovenije ter pred prehodom iz socialističnega v kapitalistično družbeno ureditev. V oceni stanja so bili navedeni naslednji negativni pojavi oziroma trendi (Ocena stanja in teženj v prostoru Republike Slovenije, 2001):

- velike razlike v prostorskem razvoju regij,
- neenakomeren urbani razvoj, povezan s pomanjkanjem instrumentov zemljiške in stanovanjske politike,
- pritiski suburbanizacije ob avtocestnem križu,
- stihijska in nenadzorovana razpršena gradnja,
- velik delež nezakonitih oziroma tako imenovanih rinih gradenj,
- degradirana urbana in druga območja,
- propadanje starih industrijskih mest,
- nenačrtna in pomanjkljiva prenova mestnih jeder,
- slaba infrastrukturna opremljenost naselij,
- nerešeno vprašanje ravnanja z odpadki,
- prestrukturiranje podeželskega prostora zaradi spremenjene vloge kmetijstva,
- obsežno zaraščanje kmetijskih površin z gozdom,
- slabe prometne povezave ob sicer razvejanem cestnem omrežju,
- premajhen poudarek na železniškem prometu in nezadostna mreža javnih prevoznih sredstev,
- slaba sistemska rešitev varstva kmetijskih zemljišč, tudi znotraj urejenih naselij,

- nespoštovanje in neupoštevanje predpisov o urejanju prostora,
- pomanjkanje regionalne ravni kot vmesnega lena med državno in lokalno upravno organiziranostjo,
- pomanjkanje ustreznih kadrov ter nepovezano delovanje sektorjev.

Kot odgovor na ugotovitve iz Ocene stanja in teženj v prostoru Republike Slovenije (2001) so bili sprejeti strateški dokumenti in predpisi, katerih izvajanje naj bi izboljšalo takratne razmere na podro ju urejanja prostora. Leta 2001 je Vlada Republike Slovenije sprejela Politiko urejanja prostora (2001), ki je vsebovala klju ne cilje urejanja prostora in ukrepe za doseganje teh ciljev. Za uresni evanje politike urejanja prostora je bil sprejet Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1, 2002), ki je urejal prostorsko na rtovanje in uveljavljanje prostorskih ukrepov za izvajanje na rtovanih prostorskih ureditev, zagotavljanje opremljanja zemljiš za gradnjo ter vodenje sistema zbirk prostorskih podatkov. Skupaj z ZUreP-1 (2002) je bil z njim usklajen in sprejet tudi Zakon o graditvi objektov (ZGO-1, 2004), ki je urejal graditev objektov in z graditvijo objektov povezana vprašanja. Na podlagi ZUreP-1 (2002) sta bila v letu 2004 izdelana državna strateška prostorska akta in sicer Strategija prostorskega razvoja Slovenije (Uradni list RS št. 76/2004) in Prostorski red Slovenije (Uradni list RS št. 122/2004), ob ine pa so pristopile k pripravi nove generacije prostorskih aktov, strategij prostorskega razvoja ob in in prostorskih redov ob in. eprav regije niso bile ustanovljene, pa so dolo ene ob ine skupaj pristopile k pripravi v ZUreP-1 (2002) predvidenih regionalnih zasnov prostorskega razvoja.

Že leta 2005 je takrat aktualna vlada za ela z aktivnostmi za pripravo novih predpisov s podro ja urejanja prostora. Tako je bil leta 2007 sprejet Zakon o prostorskem na rtovanju (ZPNa rt, 2007), ki je iz do takrat enotnega zakona ZUreP-1 (2002) na novo uredil predvsem prostorsko na rtovanje (postopek priprave, vsebino in nazive prostorskih aktov), sistem opremljanja zemljiš za gradnjo in prostorski informacijski sistem. Razpad normativne ureditve podro ja urejanja prostora pa s tem še ni bil kon an. Leta 2010 je bil sprejet Zakon o umeš anju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP, 2010), ki je posebej uredil pripravo državnih prostorskih na rtov. Poleg tega je bil od sprejetja do danes spremenjen kar šestkrat, dodatno pa je vanj s svojimi dolo bami poseglo še šest sektorskih predpisov s podro ja varstva okolja, cest, železnic, veterinarstva in davka na nepremi nine.

Leta 2013 je zato Ministrstvo za okolje in prostor RS (MOP) pristopilo k ponovni ureditvi podro ja urejanja prostora. MOP je kot strokovno podlago in spremni dokument za prenovo Strategije prostorskega razvoja Slovenije pripravil dokument z naslovom Poro ilo o prostorskem razvoju (2015). V sklepnih ugotovitvah tega poro ila je navedeno, da se ve kot desetletje po pripravi Politike prostorskega razvoja mnogi takrat opisani negativni pojavi in procesi v prostoru nadaljujejo, in sicer predvsem (Poro ilo o prostorskem razvoju, 2015):

- nesmotna razpršena gradnja zakonito zgrajenih objektov na stavbnih zemljiš ih,
- suburbanizacija slovenskega prostora predvsem v funkcionalnih obmo jih zaradi visokih cen stanovanjskih nepremi nin v mestih, saj so cene zemljiš in nepremi nin na obrobju mest ugodnejše, kot v mestnih središ ih,
- ve ja mestna naselja demografsko stagnirajo – število prebivalcev v mestnih naseljih se pove uje po asneje od državnega povpre ja,
- storitvene in oskrbne dejavnosti se iz mestnih središ selijo na njihovo obrobje, pogosto v neposredno bližino obvoznih cest ter avtocestnih priklju kov kar vsebinsko siromaši mestna središ a, povzro a njihovo praznjenje ter prebivalcem slabša možnosti za oskrbo,

- pomanjkanje dostopnih najemnih stanovanj vpliva na nizko stopnjo stanovanjske mobilnosti ter na in reševanja stanovanjske stiske prebivalcev z gradnjo stanovanj v lastni režiji,
- oddaljena, obmejna ali gorata podeželska območja se pospešeno demografsko praznijo, prebivalstvo se stara.

Iz dosedanjih navedb, ki temeljijo na dveh ključnih oziroma presežnih raziskavah o stanju na področju urejanja prostora, torej Ocene stanja iz leta 2001 in Poročila o prostorskem razvoju iz leta 2015, torej nedvoumno izhaja, da sistem urejanja prostora, kot je bil zastavljen po letu 2001, ne deluje dobro in da se slabo stanje, ki je bilo ugotovljeno leta 2001, ni izboljšalo oziroma se je do leta 2015 še poslabšalo.

V Poročilu o prostorskem razvoju (2015) je zato navedeno, da bo treba v novi Strategiji prostorskega razvoja Slovenije¹ doseči izboljšavo na treh ključnih področjih:

- usklajevanje med interesi v prostoru,
- zemljiška politika in urbana prenova ter
- spremljanje izvajanja Strategije prostorskega razvoja Slovenije in stanja procesov v prostoru.

Za ustrezno snovanje in izvajanje ukrepov, s katerimi bomo izboljšali stanje na teh ključnih področjih, pa so potrebni tudi ustrezni podatki. Za področje poselitve so pomembni podatki o stavbnih zemljiščih, o njihovi lokaciji in izkoriščenosti. V skladu z ZPNa rto (2007) je stavbno zemljišče zemljiška parcela oziroma več zemljiških parcel ali njihovih delov, na katerih je zgrajen objekt, oziroma zemljiška parcela, ki je z obinskim prostorskim načrtom namenjena za graditev objektov. Tista stavbna zemljišča, na katerih je zgrajen objekt, smatramo za zazidana stavbna zemljišča, tista na katerih pa objekta ni, smatramo za nezazidana stavbna zemljišča. Iz definicije stavbnega zemljišča po ZPNa rto (2007) tudi izhaja, da morajo biti nezazidana stavbna zemljišča z ustrezno namensko rabo opredeljena v obinskem prostorskem načrtu, medtem ko to za zazidana stavbna zemljišča ni nujen predpogoj. Torej pri zazidanih stavbnih zemljiščih ugotavljamo dejansko rabo zemljišč, da je na njih zgrajena stavba, ne glede na namensko rabo, medtem ko so nezazidana stavbna zemljišča tista, ki so kot stavbna zemljišča opredeljena v obinskem prostorskem aktu in na njih stavba ni zgrajena. V definiciji zazidanega oziroma nezazidanega stavbnega zemljišča pa je podana tudi povezava teh zemljišč z zemljiškim katastrom, saj so opredeljena kot zemljiške parcele oziroma deli zemljiških parcel. To pomeni, da mora biti jasno določena povezava med zazidanimi in nezazidanimi stavbnimi zemljišči ter zemljiškimi parcelami. Za zazidana stavbna zemljišča moramo znati določiti, katera stavba je na njih zgrajena. Stavbe so evidentirane v katastru stavb, v katerem se vodi tudi povezava med stavbo in parcelo, na kateri stavba stoji. Pomanjkljivost te povezave je v tem, da lahko na takšen način določimo le območje in delež površine parcele, na kateri se nahaja *fundus* stavbe, ne pa tudi območje in deleža površine parcele, ki je namenjen uporabi stavbe. Zato je bil do leta 2007 v ZGO-1 (2004) določeno tudi pojem gradbene parcele (slika 18). Gradbena parcela je bila opredeljena kot zemljišče, sestavljeno iz ene ali več zemljiških parcel ali njihovih delov, na katerem stoji oziroma na katerem je predviden objekt in na katerem so urejene površine, ki služijo takšnemu objektu oziroma je predvidena ureditev površin, ki bodo služile takšnemu objektu (ZGO-1, 2004). Pojem gradbene parcele nekoliko spreminja definicijo zazidanega stavbnega zemljišča na način, da določa, da se za zazidano stavbno zemljišče poleg površin, na katerih objekt stoji, štejejo tudi površine, ki služijo takšnemu objektu. Vse ostala

¹ Prav se ta ugotovitev nanaša na Strategijo prostorskega razvoja Slovenije, jo je po našem mnenju potrebno postaviti v širši kontekst ureditve področja urejanja prostora, katerega sestavni del je tudi Strategija prostorskega razvoja Slovenije

zemljiš a, ki imajo v ob inskem prostorskem na rtu dolo eno namensko rabo stavbnih zemljiš , pa so nezazidana stavbna zemljiš a. Tudi pojem gradbene parcele se nanaša na pojem parcele v zemljiškem katastru in sicer tako, da je gradbena parcela sestavljena iz ene ali ve zemljiških parcel ali njihovih delov. Podatkov o gradbenih parcelah pa v zemljiškem katastru ne vodimo, niti jih ne vodimo v kakršni koli drugi evidenci, ki bi jo bilo možno povezati z zemljiškim katastrom.

V Sloveniji tako ne razpolagamo s podatki, na podlagi katerih bi lahko z ustrezno zanesljivostjo ugotovili dejansko stanje nezazidanih stavbnih zemljiš , izkoriš enost stavbnih zemljiš in potrebe na podro ju stavbnih zemljiš , kar je klju nega pomena za prostorsko na rtovanje, izvajanje ukrepov zemljiške politike in spremljanje realizacije prostorskih aktov ter instrumentov zemljiške politike. S pomo jo teh podatkov bi lahko usklajevali interese po zemljiš ih oziroma po prostoru za razli ne potrebe – pridelava hrane, infrastruktura, varstvo narave, gradnja objektov ipd. Tega problema so se zavedli tudi na Ministrstvu za okolje in prostor RS in v letu 2013 za eli izvajati pripravljalne naloge za zajem dejanske rabe urbanega prostora. V letu 2015 je bil zasnovan na in zajema podatkov o tako imenovanih funkcionalnih obmo jih objektov, ki skupaj tvorijo dejansko rabo urbanega prostora (Mesner et al., 2016).

V letu 2015 je bil razvit koncept dolo anja razvojnih stopenj nezazidanih stavbnih zemljiš in vodenja podatkov o razvojnih stopnjah v enotni evidenci stavbnih zemljiš (Kobeti et al., 2014). Ko smo želeli primerjati ugotovitve in izsledke teh nalog s teoreti nimi deli s podro ja vodenja evidenc stavbnih zemljiš , smo ugotovili, da je to podro je v Sloveniji dokaj slabo raziskano in teoreti no manj podprto. Pomanjkljiva je tudi normativna ureditev, ki mora podpreti nastavitev, vodenje in uporabo take evidence. Pogrešamo teoreti na in normativna izhodiš a za povezovanje osnovnih nepremi ninskih enot in njihovih sestavin (parcele in stavbe) v nepremi nine skladno s predpisi s podro ja stvarnega prava in urejanja prostora ter dolo anje bistvenih podatkov tem povezavam. Za bistvene podatke smatramo poleg same povezave stavb oziroma delov stavb z zemljiš em še podatke o tem, ali dolo ena zemljiška parcela ali njen del predstavlja gradbeno parcelo obstoje ega objekta ali nezazidano stavbno zemljiš e. Predlagana je rešitev za vzpostavitev posebne evidence stavbnih zemljiš , zagotovo pa bi bila bolj smotrna celovita zasnova sodobnega ve namenskega katastra, tako imenovanega zemljiškega informacijskega sistema (angl. *land information system*). Ta evidenca, bodisi samostojna ali pa kot del zemljiškega katastra, bi morala vsebovati povezavo med podatki o nepremi ninah (parcelah in stavbah) na na in, da bi lahko za vsako obstoje o stavbo dolo ili, katere parcele oziroma deli parcel so namenjeni njeni normalni uporabi in jih zato smatramo za zazidana stavbna zemljiš a. Poleg tega bi morala vsebovati tudi podatke o dejanski rabi zazidanih stavbnih zemljiš in podatke o nezazidanih stavbnih zemljiš ih ter njihovo razvojno stopnjo. Temeljna vprašanja so na in prvega zajema teh podatkov in njihovo vzdrževanje ter tudi na in vodenja teh podatkov. Odlo iti se je treba, ali se vzpostavi nova evidenca oziroma ali se vse podatke vodi v zemljiškem katastru. Trdimo, da morajo te odlo itve temeljiti predvsem na namenu in na inu uporabe evidence. Menimo, da je temeljna razlika v tem, ali se bodo podatki uporabljali v upravnih in pravnih postopkih in bodo imeli velik vpliv na lastnike nepremi nin (na primer vrednotenje in obdav evanje nepremi nine) ali pa se bodo uporabljali z namenom spremljanja stanja v prostoru in izdelavi strokovnih podlag za prostorske akte.

1.1 Namen in cilji magistrskega dela

Namen magistrskega dela je raziskati in utemeljiti pomen in vlogo podatkov o stavbnih zemljiščih v procesih urejanja prostora s poudarkom na področju na rtovanja in izvajanja zemljiške politike. Skozi prizmo zemljiške politike bomo tudi opredelili pojem funkcionalnih enot stavbnih zemljišč in na in njihovega določevanja. Zasnovali bomo proces nastanka in evidentiranja ter uporabe podatkov o funkcionalnih enotah stavbnih zemljišč v procesih urejanja prostora.

Cilji magistrskega dela so:

- izvesti pregled pojmov povezanih s funkcionalnimi enotami stavbnih zemljišč, od nastavitve franciscejskega katastra do danes, ter raziskati na in vodenja podatkov o stavbnih zemljiščih v Sloveniji,
- primerjati ureditev področja vodenja podatkov o funkcionalnih enotah stavbnih zemljišč v Sloveniji z ureditvijo v Avstriji in Nemčiji,
- opredeliti in utemeljiti pomen podatkov o funkcionalnih enotah stavbnih zemljiščih na področju urejanja prostora oziroma zemljiške politike,
- opredeliti izhodišča za določevanje, evidentiranje in vodenje podatkov o funkcionalnih enotah stavbnih zemljišč,
- urediti terminologijo na področju funkcionalnih enot stavbnih zemljišč,
- izvesti preverjanje metodologije zajema podatkov o funkcionalnih enotah stavbnih zemljišč na konkretnih primerih v prostoru,
- definirati zasnovo evidence funkcionalnih enot stavbnih zemljišč.

1.2 Delovna hipoteza

Delovna hipoteza magistrskega dela predpostavlja, da bi z boljšim in ciljno usmerjenim določevanjem funkcionalnih enot in evidentiranjem bistvenih sestavin nepremičnin dosegli kakovostnejše na rtovanje in izvajanje prostorskih ukrepov in ukrepov zemljiške politike, predvsem pa boljše informiranje vseh vpletenih deležnikov.

Kljuba ni poudarek v magistrskem delu bo na določevanju funkcionalnih enot stavbnih zemljišč in predlogu oblikovanja pravil (metodologija) za določevanje funkcionalnih enot stavbnih zemljišč. Podani bodo kriteriji za določevanje teh, predstavljen bo postopek določevanja na terenu in evidentiranje v uradni evidenci. Glede na trenutno neurejeno vsebinsko in terminološko poimenovanje funkcionalnega zemljišča v prostorski zakonodaji, bodo podani predlogi za terminološko poenotenje izrazov.

Predpostavljamo, da je z vidika jasne opredelitve zemljišča, ki je v funkciji objekta, in s tem povezane določevanje stvarnopravnih pravic ter natančno opredelitve teh v uradnih evidencah, rešitev v tem, da je funkcionalna enota enaka zemljiški parceli.

Delovno hipotezo bomo preizkusili na posameznih primerih na območju Mestne občine Novo mesto. Na osnovi dovolj velikega vzorca uradno izdanih gradbenih dovoljenj bomo iz vodilnih map projektov za pridobitev gradbenih dovoljenj izvedli identifikacijo v prostoru, določili ali funkcionalno enoto skladno s predlagano metodologijo in izvedli primerjavo funkcionalne enote z gradbeno parcelo v vodilni mapi.

1.3 Metoda dela in struktura magistrskega dela

Uporabljen delovni postopek in metodo dela lahko razdelimo na tri dele.

V prvem, analiti nem in teoreti nem delu magistrskega dela, je bil naše namen, da jasno izpostavimo pomen in vlogo funkcionalnih enot stavbnih zemljiš na podro ju urejanja prostora (poglavje2).

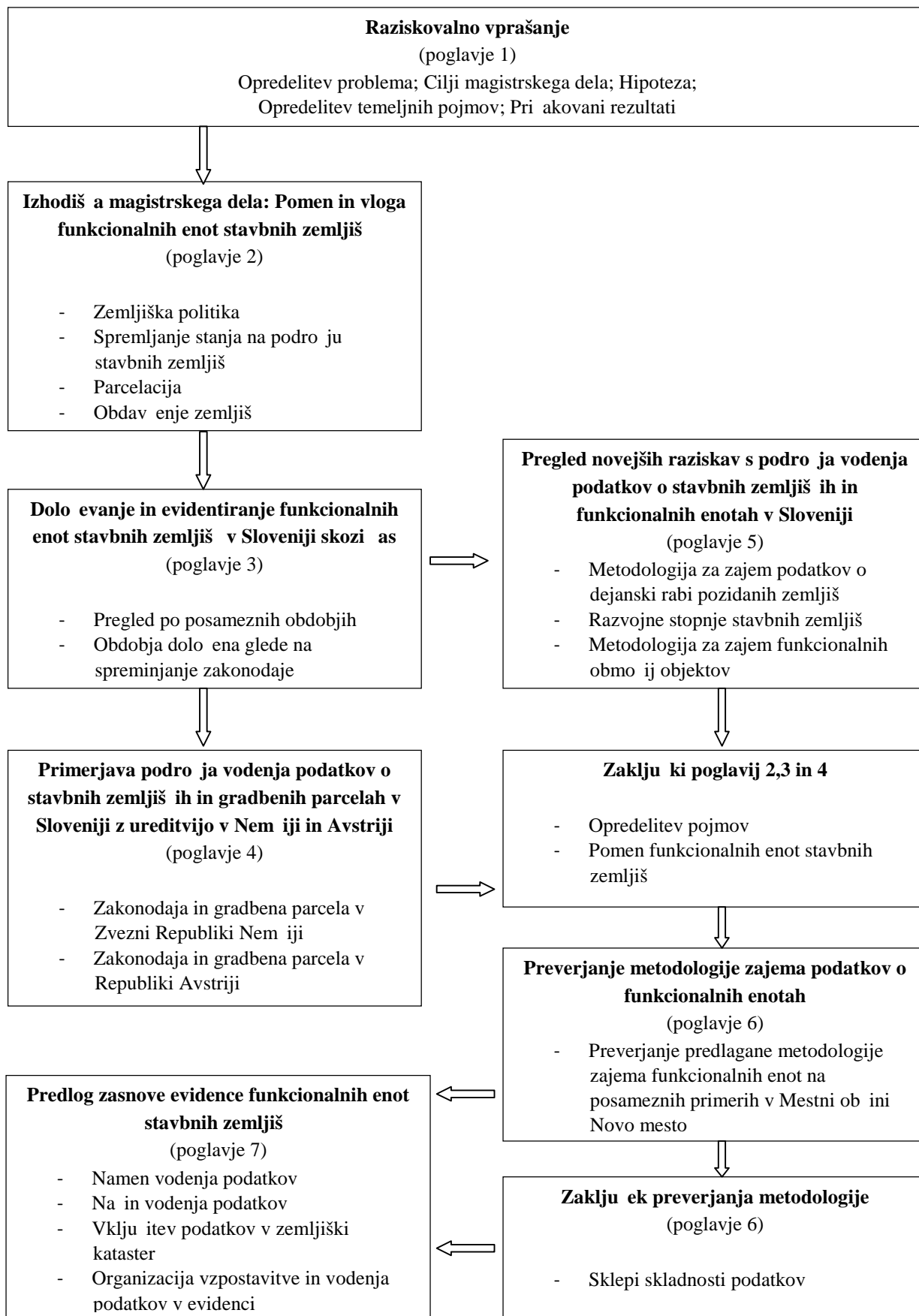
V nadaljevanju smo s pomo jo opisne metode predstavili pretekle in veljavne predpise in strokovna dela s podro ja zemljiške politike v Sloveniji ter z njim povezanega dolo anja, evidentiranja in vodenja podatkov o funkcionalnih enotah stavbnih zemljiš . Ob temeljiti analizi dosedanje ureditve tega podro ja smo definirali pojem funkcionalne enote stavbnih zemljiš in vzroke za neurejeno stanje na podro ju evidentiranja stavbnih zemljiš . Ugotovljeni so razlogi za tako neurejeno stanje preko preteklih predpisov in posledice pri izvajanju zemljiške politike in podro ja urejanja prostora (poglavje 3).

V naslednjem, prav tako analiti nem delu, smo z opisno in primerjalno metodo prikazali vodenje podatkov o stavbnih zemljiš ih v Zvezni Republiki Nem iji in Republiki Avstriji. Stanje smo primerjali z ureditvijo v Sloveniji (poglavje 4).

Ob ugotovitvi, da je podro je evidentiranja funkcionalnih enot in stavbnih zemljiš nasploh v Sloveniji popolnoma neurejeno, smo v drugem delu prou ili in povzeli klju no vsebino nalog, ki jih je Ministrstvo za okolje in prostor RS naro ilo v letih od 2013 naprej (poglavje 5). Vsebina teh nalog se v teoreti nem in delno tudi v prakti nem smislu zelo podrobno ukvarja s podro jem dolo evanja dejanske rabe pozidanih zemljiš , razvojnih stopenj stavbnih zemljiš in metodologijo za zajem funkcionalnih obmo ij stavbnih zemljiš .

V tretjem, prakti nem delu (poglavje 6) smo uporabnost predlagane metodologije dolo anja funkcionalnih obmo ij stavbnih zemljiš raziskali na izbranih obmo ij, na primerih Mestne ob ine Novo mesto. Tam kjer je bilo to mogo e, smo prikazali anomalije, ki nastajajo zaradi odsotnosti podatkov o gradbenih parcelah. Zelo natan no smo lahko to prikazali na nekaterih primerih, za katere smo pridobili ustrezne podatke ob izdaji gradbenega dovoljenja. Po zelo natan ni prou itvi posameznih primerov, smo podali v zaklju ku nekaj konkretnih sklepov in predlogov za dopolnitev metodologije dolo evanja funkcionalnih enot stavbnih zemljiš .

V zaklju nem delu magistrskega dela (poglavje 7), smo podali predlog zasnove evidence funkcionalnih enot stavbnih zemljiš . Predlagali smo torej enovito evidenco, kjer smo definirali namen podatkov o funkcionalnih enotah, na in vodenja in vklju itev le teh v zemljiškem katastru, ter predlagali organizacijo vzpostavitve in vodenja podatkov o funkcionalnih enotah stavbnih zemljiš .



Slika 1: Struktura magistrskega dela
Figure 1: Structure of the master's thesis

1.4 Opredelitev temeljnih pojmov

Za lažje razumevanje problematike bomo v tem poglavju zgoščeno opisali nekaj temeljnih pojmov, ki se pojavljajo v magistrskem delu na več mestih.

Urejanje prostora

Urejanje prostora je na rtovanje in razmešanje lovekovih dejavnosti v prostoru v najširšem smislu, upoštevajo tehnine, socialno-ekonomske, okoljevarstvene, oblikovne in druge vidike. Zajema vse prostorske razsežnosti, od države, regij, občin, mest, posameznih lokacij (Pogačnik, 1999). Zakon o urejanju prostora iz leta 2002 z vsemi svojimi spremembami (ZUreP-1, 2002) definira urejanje prostora kot usmerjanje razvojnih procesov in z njim povezanih prostorskih ureditev s ciljem omogočanja skladnega prostorskega razvoja z usklajevanjem gospodarskih, družbenih in okoljskih vidikov razvoja.

ZUreP-1 (2002) je urejanje prostora razdelil na štiri področja in sicer:

- prostorsko na rtovanje;
- uveljavljanje ukrepov za izvajanje na rtovanih prostorskih ureditev (razlastitev, predkupna pravica, prepoved prometa z zemljišči, prepoved parcelacije, komasacija stavbnih zemljišč);
- zagotavljanje opremljanja zemljišč za gradnjo;
- vodenje sistema zbirk prostorskih podatkov.

Zemljiška politika

Zemljiška politika je urejanje razmer na področju upravljanja in gospodarjenja z zemljišči in odločanje o potrebnih ukrepih. Del zemljiške politike je tudi določanje inštrumentov za izvajanje teh ukrepov (Režek, 2002; 2003). Zemljiška politika je odvisna od politike urejanja prostora, pa tudi od okoljske, socialne, demografske in gospodarske politike ter dovoljene decentralizacije oziroma stopnje poseganja države in lokalnih skupnosti na področje prostorskega razvoja, nepremičninskega trga in od potrebe po varovanju in uveljavljanju javnega interesa (Šubič Kovač, 2001; Režek, 2002).

Zemljiška politika je intervencija države, bodisi na področje izvajanja prostorske politike (kot je urbanistično ali regionalno na rtovanje), bodisi na področje urejanja razmer na zemljiškem trgu. V prvem imajo cilji zemljiške politike močan javni značaj, v drugem pa je močnejši značaj zasebnega sektorja. Obe skrajnosti lahko označimo kot aktivno zemljiško politiko in pasivno zemljiško politiko. Razlika med obema je v tem, kakšno vlogo zavzema javni sektor. Za aktivno zemljiško politiko je značilno, da je javni sektor (država in lokalne skupnosti) pomemben oziroma najmočnejši lastnik zemljišč. Prvi korak aktivne zemljiške politike je zato pridobivanje zemljišč od zasebnega sektorja in prevzemanje vodilne vloge pri izvajanju prostorskih na rtov in razvojnih procesov urbanizacije. V drugem primeru pa gre za pasivno zemljiško politiko. V tem primeru zasebna lastnina zemljišč prevladuje nad javno (Virtanen in Verlaet, 1999 v Režek, 2003).

Zemljiška politika se izvaja preko instrumentov civilnega prava (nakup, prodaja, menjava zemljišč) in preko instrumentov javnega prava (urejanje, obdavčevanje, stimulacije v obliki finančne pomoči) (Šubič Kovač, 2001).

Instrumenti, s katerimi izvajamo zemljiško politiko se podrobneje delijo na (Šubič Kovač, 2001):

1. pravne instrumente:
 - a. urejanje zemljišč :
 - i. nakup zemljišč na zalogo in za kritje tekočih potreb,
 - ii. nakup zemljišč pri izvajanju zakonite predkupne pravice,
 - iii. komasacija stavbnih zemljišč ,
 - iv. komasacija kot posledica gradnje infrastrukturnih objektov,
 - v. razlastitev.
 - b. prispevke:
 - i. komunalni prispevek,
 - c. dovoljenja in prepovedi:
 - i. spreminjanja parcelnih mej,
 - ii. posegov v prostor,
2. davne instrumente:
 - a. davek na nepremičnine
 - b. davek na planski dobiček
 - c. davek na plansko izgubo
 - d. davek od dobička od kapitala
 - e. drugi davki.
3. instrumente za izvajanje finančne pomoči.

Poleg naštetih instrumentov nekateri avtorji (Virtanen in Verlaet, 1999; Dekleva, 2002) kot instrument zemljiške politike navajajo tudi prostorsko naravne ukrepe.

Stavbno zemljišče

V skladu z Zakonom o prostorskem načrtovanju z vsemi svojimi dopolnitvami (ZPNar, 2007), je stavbno zemljišče zemljiška parcela oziroma več zemljiških parcel ali njihovih delov, na katerih je zgrajen objekt, oziroma zemljiška parcela, ki je z obinskimi prostorskimi načrti namenjena za graditev objektov. Šteje se, da je objekt zgrajen na tistih zemljiških parcelah oziroma več zemljiških parcelah ali njihovih delih, na katerih objekt stoji, in tistih zemljiških parcelah oziroma več zemljiških parcelah ali njihovih delih, ki so potrebne za redno rabo teh objektov.

Zazidana in nezazidana stavbna zemljišča

Pojem zazidanega in nezazidanega stavbnega zemljišča se je skozi čas in različne predpise spreminjal, zato smo v magistrskem delu postavili novo definicijo zazidanega in nezazidanega stavbnega zemljišča.

Zazidana stavbna zemljišča so tista stavbna zemljišča, na katerih so zgrajene stavbe in drugi objekti ter pripadajoča zemljišča, ki so potrebna za redno rabo teh stavb in objektov. Zazidana stavbna zemljišča so tudi vsa zemljišča, na katerih so urejene javne površine, in zemljišča, ki so potrebna za redno rabo teh površin.

Nezazidana stavbna zemljišča so tista stavbna zemljišča, ki so z obinskimi prostorskimi načrti namenjena graditvi objektov, na katerih niso zgrajene stavbe ali drugi objekti ter tudi niso pripadajoča

zemljiš a, potrebna za redno rabo stavb in objektov, ali pa tista stavbna zemljiš a, na katerih so zgrajeni le za asni ali pomožni objekti

Funkcionalne enote stavbnih zemljiš

Funkcionalne enote stavbnih zemljiš razdelimo na funkcionalne enote zazidanih in nezazidanih stavbnih zemljiš . Funkcionalne enote zazidanih stavbnih zemljiš so tiste zemljiške parcele oziroma ve zemljiških parcel ali njihovih delov, ki so zazidana stavbna zemljiš a in služijo za redno rabo ene ali ve stavb, objektov ali javnih površin, ki skupaj delujejo kot zaklju ena funkcionalna enota (na primer: stanovanjska stavba z dvoriš em vklju ujo garažo in lopo, ki služita tej stavbi, kmetija skupaj s stanovanjskim objektom in kmetiji pripadajo imi gospodarskimi in drugimi pomožnimi objekti, cestne naprave do meje cestnega sveta in podobno).

Funkcionalne enote nezazidanih stavbnih zemljiš so tiste zemljiške parcele oziroma ve zemljiških parcel ali njihovih delov, ki so nezazidana stavbna zemljiš a in so za njih v prostorskih aktih dolo eni enaki pogoji za graditev objektov ter so iste razvojne stopnje.

Razvojna stopnja stavbnih zemljiš

Razvojna stopnja stavbnega zemljiš a je odvisna od stopnje priprave in stopnje komunalne opremljenosti stavbnega zemljiš a (Šubic Kova , 1998). Razvojna stopnja stavbnega zemljiš a se dolo i na podlagi vrednotenja predpisanih parametrov stanja, ki so odvisni od stopnje opremljenosti z izvedbenimi prostorskimi akti, opremljenosti z gospodarsko javno infrastrukturo (komunalne opremljenosti) in upravnega statusa stavbnega zemljiš a (Kobeti et al., 2015).

1.5 Pri akovani rezultati

Pri akovani rezultati magistrskega dela so:

- vzpostavitev temeljnih izhodiš za uporabo podatkov o funkcionalnih enotah stavbnih zemljiš na podro ju urejanja prostora,
- poimenovanje ustrezne terminologije – funkcionalna enota,
- dopolnitev metodologije za zajem funkcionalnih enot stavbnih zemljiš ,
- zasnova evidence, v kateri se vodijo podatki o funkcionalnih enotah stavbnih zemljiš .

2 POMEN IN VLOGA FUNKCIONALNIH ENOT STAVBNIH ZEMLJIŠČ NA PODROČJU UREJANJA PROSTORA V SLOVENIJI

Če želimo opredeliti zemljiško politiko, torej njena temeljna načela, cilje in tudi instrumente, je treba (Virtanen in Verlaet, 1999):

- izvesti **analizo stanja in trendov** na področju urejanja prostora, prometa z zemljišči, upravljanja in gospodarjenja z zemljišči;
- identificirati, opisati in analizirati možne **cilje zemljiške politike**;
- identificirati in opisati **instrumente**, ki bi jih bilo mogoče uporabiti (v konkretnem okolju) za doseg opredeljenih ciljev zemljiške politike;
- proučiti **izvedljivost in učinkovitost različnih ukrepov** in instrumentov glede na zastavljene cilje.

Namen zemljiške politike na področju stavbnih zemljišč je med drugim povečanje ponudbe zemljišč za gradnjo za različne namene. Zemljiška politika, iz vidika različnih sektorjev, bi morala biti pri tem enotna, usklajena. Iz tega izhaja, da bi morala zemljiška politika na področju stavbnih zemljišč med drugim znižati pritiske za gradnjo na kmetijskih zemljiščih in tudi na drugih manj primernih območjih (poplavna, pomembna za ohranjanje narave itd.). To bi bilo mogoče doseči z ukrepi, ki bi spodbujali povečanje izkoriščenosti že obstoječih stavbnih zemljišč, gradnjo na nezazidanih stavbnih zemljiščih v naseljih ter prenovo obstoječih degradiranih območjih v mestih. Brez teh ukrepov smo soojeni s pojavom, ko kljub zadostnemu fondu prostih ali premalo izkoriščenih površin v naseljih ter že pozidanih, a propadajočih delov naselij investitorji zahtevajo širitev stavbnih zemljišč izven meja naselij. Razlog za to je visoka cena obstoječih stavbnih zemljišč ter nezmožnost pridobitve lastninske pravice na obstoječih stavbnih zemljiščih (razpršeno lastništvo, nerešene zadeve denacionalizacije in podobno). Med posledice odsotnosti zemljiške politike spadajo tudi razpršena gradnja, neizkoriščena prostornost degradiranih območij, neprivlačnost za tuje investitorje in tveganje za investitorje.

Kot smo navedli že v uvodnem poglavju magistrskega dela, je urejanje prostora oziroma izvajanje urejanja prostora preko instrumentov zemljiške politike pogosto v povezavi s pravico o zasebni lastnini in pravico o dedovanju, ki sta sicer zagotovljeni v 33. členu URS (1991). V URS (1991) je zato poleg določil o nalogah Republike Slovenije podan močan podporni ukrep tem nalogam in sicer v 67. členu, ki predvideva, da se z zakonom določi način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija. To pomeni, da je potrebno odločitev o izvajanju zemljiške politike oblikovati na podlagi ustreznih podatkov in dokazov, s katerimi utemeljimo omejitve pridobivanja in uživanja lastnine (v primeru pasivne zemljiške politike) oziroma utemeljiti javna finančna sredstva in poseg javnega sektorja na trg nepremičnin (v primeru aktivne zemljiške politike). V članku z naslovom Zemljiška politika kot manjkajoči del prostorske politike države (Režek, 2002) je navedena ugotovitev, da je treba pred uvajanjem, predpisovanjem ali omogočanjem uporabe instrumentov zemljiške politike poznati stanje, vplive posameznega instrumenta, njegov namen in oceno njegove primernosti. Če ne bodo rešitve temeljile na ustreznih (znanstvenih) pristopih in analizah, ki so onemogočene tudi zaradi pomanjkanja kvantitativnih podatkov in raziskav na tem področju, bodo dvomljive.

Cilji zemljiške politike na podro ju stavbnih zemljiš so neposredno povezani z rastjo in razvojem mest² (Šubic Kova , 2001):

- pridobiti za gradnjo v imenu javnega oziroma zasebnega interesa in pravo asno po lokaciji, površini ter vrednosti ustrezna zemljiš a, upoštevajo pri tem varstvo narave, varstvo kmetijskih zemljiš , pravico do zdravega življenjskega okolja, ohranjanje naravne in kulturne dediš ine in druge zakonsko opredeljene interese v prostoru;
- zagotoviti minimalno, kakovostno in zanesljivo komunalno oskrbo prebivalcev, pogoje za racionalno gradnjo komunalne infrastrukture in izvajanje komunalnih dejavnosti, upoštevajo tudi racionalno izrabo urbanega prostora;
- z usmerjanjem in regulacijo trga zemljiš vplivati na usmerjanje poselitve ter rast in razvoj mest.

V nadaljevanju tega poglavja bomo opredelili potrebo po podatkih o funkcionalnih enotah stavbnih zemljiš za oblikovanje ciljev in instrumentov zemljiške politike ter izvajanje in spremljanje njihovih u inkov. V prvem planu je seveda poznavanje kvantitativnih kazalnikov na podro ju stavbnih zemljiš , torej poznavanje obsega in izrabljenosti stavbnih zemljiš . Od teh dveh kazalnikov je odvisno snovanje vseh instrumentov zemljiške politike. Oba kazalnika sta na prvem mestu klju na za na rtovanje potrebnega obsega stavbnih zemljiš v ob inskih prostorskih na rtih. V tem kontekstu je treba obravnavati predvsem zmožnost države in ob in za spremljanje stanja na podro ju stavbnih zemljiš skozi zalogo stavbnih zemljiš . Od drugih instrumentov zemljiške politike bomo prikazali pomen in vlogo ter potrebne podatke za usmerjanje parcelacije stavbnih zemljiš v urbanem in ruralnem prostoru, dolo anje višine in odmero nadomestila za uporabo stavbnega zemljiš a in morebitnega davka na nepremi nine ter prispevka investitorjev k stroškom opremljanja stavbnih zemljiš . Vsi trije instrumenti imajo lahko poleg fiskalnega tudi mo an razvojno-usmerjevalni vidik in so lahko pomembni instrumenti zemljiške politike. Kot pri vseh javnofinan nih dajatvah pa je treba tudi pri obra unavanju teh treh dajatev upoštevati nekaj temeljnih na el: enakost pred zakonom, pravi nost, sorazmernost in ekonomi nost, e naštejemo samo najpomembnejše (Šubic Kova , 2001).

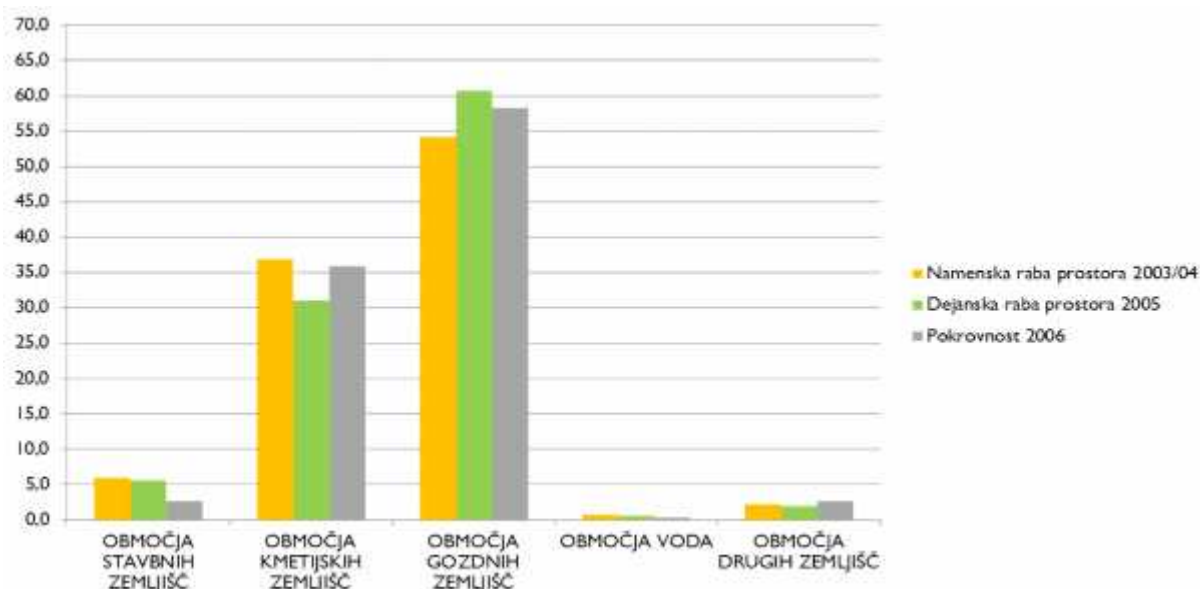
2.1 Spremljanje stanja na podro ju izrabe stavbnih zemljiš

Spreminjanje dejanske rabe prostora je eden od klju nih pokazateljev dogajanja v prostora in s tem spremljanja prostorskega razvoja. V vseh dosedanjih analizah stanja, teženj v prostoru in usmeritev za prostorski razvoj Slovenije se je kot klju ni problem na podro ju ustreznega prostorskega razvoja izpostavilo problem odsotnosti ustrezne evidence dejanske rabe prostora. V Sloveniji sploh ne vodimo ustreznih evidenc o dejanski rabi prostora. To otežuje spremljanje stanja prostorskega razvoja in izvedbo razli nih prostorskih analiz. Izhajajo iz tega tudi nimamo vzpostavljenih kriterijev in metodologije za spremljanje stanja izrabe posameznih vrst rabe tal. Kot izhaja iz Strategije prostorskega razvoja Slovenije (2004), kot klju nem prostorskem dokumentu v Sloveniji, bilanci rabe tal sploh ni posve eno kaj dosti pozornosti. Ni bilo postavljenih ciljev v razmerju do rabe tal, zato pri vsakokratni analizi stanja v prostoru na podro ju rabe tal sploh ni mogo e podati ocene, ali so bili cilji glede rabe tal uresni eni.

V obstoje em sistemu sta na podro ju evidence dejanske rabe prostora na voljo dve evidenci. Prva, ki je sistemsko vzpostavljena, je Evidenca dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljiš , ki se vodi v

² Opomba avtorja: v zadnjem asu pa tudi in celo predvsem ruralnih naselij

okviru Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS. Evidenca je mešanica podatkov o rabi prostora in pokrovnosti (slika 2). Evidenca zaradi namena vzpostavitve, ki je vodenje kmetijske politike, ustrezno pokriva samo kmetijski in gozdarski del prostora. Ostali del prostora ni ustrezno obravnavan kot podlaga za spremljanje rabe prostora, zato je kot taka z vidika celovitega prostorskega urejanja neprimerna.



Slika 2: Primerjava podatkov pokrovnosti (CLC 2006), dejanske rabe prostora (MKO 2005, 2013) in namenske rabe prostora planskih aktov ob in iz obdobja 2003/04, združene v osnovnih pet vrst rabe zemljišč (Interno gradivo UL FGG 2013)

Figure 2: Comparison of land cover data (CLC 2006), the actual land use (MKO 2005, 2013) and the municipalities' land use allocation acts from the period 2003/04, collected in five basic land uses (Internal material UL FGG 2013)

Druga razpoložljiva evidenca je zemljiški kataster s podatkom katastrske rabe. Gre za zelo pomanjkljivo in nekonsistentno evidenco, da bi jo lahko resno uporabljali v analizi spreminjanja dejanske rabe prostora, kaj šele na področju izrabe stavbnih zemljišč. Evidenca je pomanjkljiva predvsem zaradi heterogenosti položajne natančnosti zemljiškega katastra, kakovosti opisnih podatkov, neažurnosti, poleg tega pa se ne hranijo osnovni prerezi stanja dejanske rabe. Poleg tega je bilo vodenje podatka o katastrski rabi v zemljiškem katastru leta 2013 ukinjeno (ZEN, 2006), namesto da bi prišlo do nadgradnje in ažuriranja. Podatkovni model je bil namreč bogat in primeren tudi za spremljanje rabe prostora, na z vidika rabe prostora zapletenih urbanih območij.

Pomanjkljivost podatkovnih, zakonodajnih ter predvsem sistemskih rešitev navaja tudi Ministrstvo za okolje in prostor RS v svojem gradivu (Vzpostavitev zbirke podatkov dejanske rabe, 2013), kjer opozarja, da so:

- obstoječe zbirke podatkov o rabi prostora nekonsistentne, nekatere se večinoma ne vzdržujejo ali so premajhne natančnosti,
- podatkovni sloj pozidanosti iz mednarodno dostopnih podatkovnih baz ne zadošča za potrebe na lokalni niti na državni ravni (premajhna podrobnost in natančnost, prikaz le za mestna območja ipd),
- podatki iz zemljiškega katastra so nepopolni, niso ustrezno vzdrževani ter neuporabni za potrebe vzpostavitve zbirke podatkov o dejanski rabi prostora,

- evidenca dejanske rabe kmetijskih zemljiš nima podrobnejše klasifikacije rabe na obmo ju pozidanih in sorodnih zemljiš .

Poleg tega je bilo že v dokumentu Ocena stanja in teženj v prostoru leta (2002) ugotovljeno, da v državi ne obstaja potreben mehanizem usklajevanja med zemljiško in stanovanjsko politiko ter politiko urejanja prostora. Odsotnost tega usklajevanja ima posledice v neracionalnem gospodarjenju z zemljiš i, neu inkovito pridobivanje in opremljanje zemljiš ter špekulacije zaradi preskromne ponudbe zemljiš za graditev. Poleg tega je težava v neenotnem strokovnem izrazoslovju, neenotnih merilih ter prostorskih evidencah, odsotnost kazalnikov za spremljanje stanja prostora ter odsotnost nadzora nad izvajanjem in uresni evanjem sprejetih razvojnih dokumentov (Ocena stanja in teženj v prostoru Slovenije, 2001). Ocena stanja danes je še slabša, predvsem na podro ju dostopnosti in uporabnosti podatkov za namene spremljanja stanja v prostoru (Poro ilo o prostorskem razvoju, 2015).

Kot izhaja iz navedenih dejstev, je odsotnost ustrezne evidence dejanske rabe prostora in evidenc stavbnih zemljiš glavni razlog, da analiza spremljanja stanja na podro ju stavbnih zemljiš sploh ni možna. To je ugotovljeno tudi v vseh dosedanjih analizah stanja in teženj v prostorskem razvoju Slovenije od leta 2001 naprej. V letih od 2001 dalje so bili med sabo primerjani kazalniki in dejavniki prostorskega razvoja. Kot ugotavljamo, med temi kazalniki in dejavniki ni definiranih tistih, ki bi izkazovali primerjavo na podro ju medsebojnega odnosa dejanske rabe prostora, ki je kot smo že izpostavili, eden klju nih pokazateljev dogajanja v prostoru. Vsaka dejanska raba ima z vidika urejanja prostora pomembno vlogo. Kljub temu pa gre izpostaviti dejansko rabo pozidanih zemljiš in v okviru te rabe pozidana in nepozidana stavbna zemljiš a. Prav odsotnost te evidence in spremljanja kazalnikov na podro ju stavbnih zemljiš , predstavlja klju no težavo na podro ju prostorskega na rtovanja.

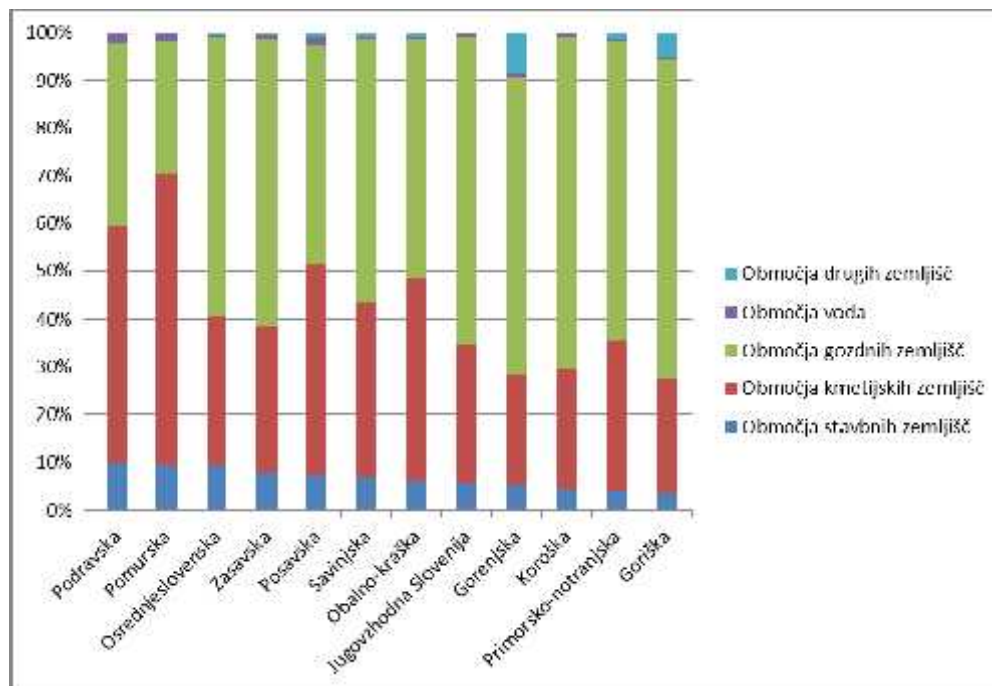
2.1.1 Zaloga stavbnih zemljiš

Vsebina tega poglavja je povzeta iz dokumenta Poro ilo o prostorskem razvoju (2015). Pri pripravi poro ila so v okviru raziskovalnih nalog sodelovali Ministrstvo za okolje in prostor RS, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo – Katedra za prostorsko planiranje, Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Oddelek za krajinsko arhitekturo in ACER d.o.o, Novo mesto. Za pravilno vsebinsko razumevanje omenjenega poglavja je treba upoštevati dejstva, navedena v naslednjem odstavku tega poglavja.

Za prikaz in utemeljevanje podatkov na podro ju stavbnih zemljiš v Sloveniji so bili upoštevani podatki o dejanski rabi – pozidana zemljiš a. Tako so v površine stavbnih zemljiš zajete vse podrobne vrste rabe pozidanih zemljiš (stanovanja, centralne dejavnosti, proizvodnje dejavnosti, obmo ja gospodarske javne infrastrukture, zelene, površine ipd.), kar seveda bistveno popa i sliko dejanskih stavbnih zemljiš v Sloveniji. Tako ni pokazanega dejanskega stanja stavbnih zemljiš , ki so pozidana in nepozidana. Poleg tega je treba upoštevati dejstvo, da so podatki prevzeti iz Evidence dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljiš (MKO, 2013), ki je zaradi svojega namena vzpostavitve, neprimerna za podro je prostorskega urejanja.

Skupna površina stavbnih zemljiš v državi je bila v letu 2014 135.780 ha. Med regijami je površina teh zemljiš najve ja v Osrednjeslovenski regiji (24.319 ha), sledita Podravska (21.407 ha) in

Savinjska regija (17.024 ha). Najmanjšo skupno površino stavbnih zemljišč ima Zasavska regija (20,97 km²). Največji delež stavbnih zemljišč je v Podravski regiji (9,86 %), sledita Pomurska (9,67 %) in Osrednjeslovenska regija (9,51 %). Delež je najnižji v Goriški (3,49 %) in Primorsko-notranjski regiji (3,96 %) (slika 3) (Poročilo o prostorskem razvoju, 2015).



Slika 3: Delež območij osnovnih namenskih rab, statistične regije, marec 2015 (Poročilo o prostorskem razvoju, 2015)

Figure 3: Proportion of basic use areas, March 2015 (Report on spatial development, 2015)

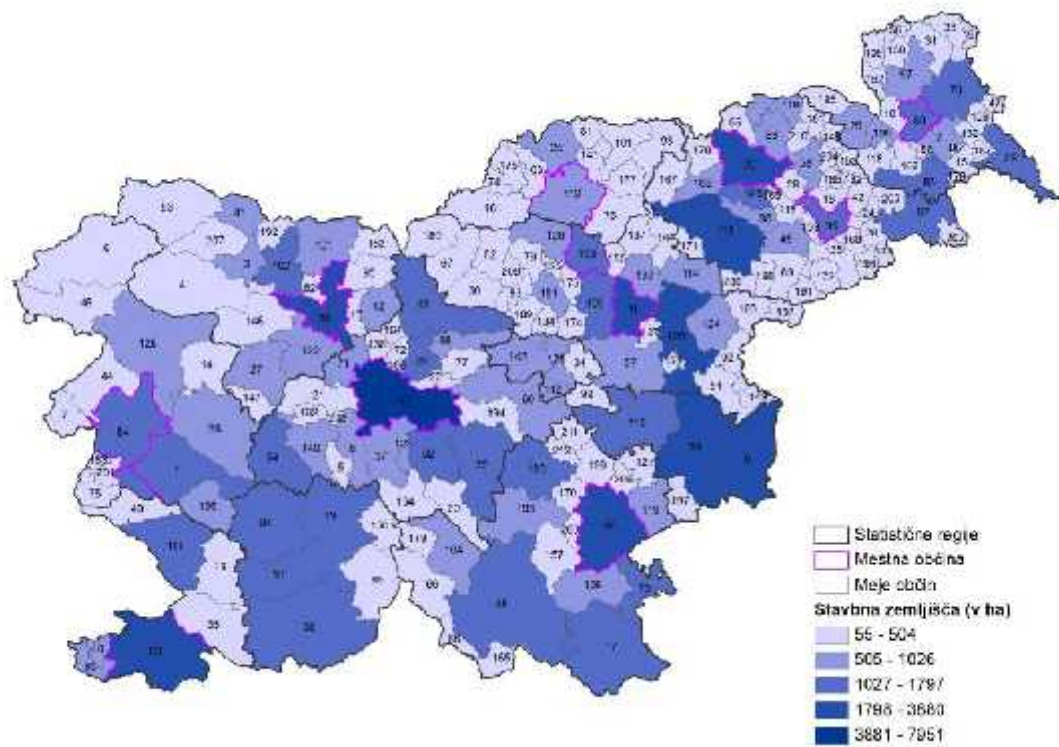
Površine stavbnih zemljišč med občinami znotraj istih statističnih regij se zelo razlikujejo, saj so obine tako po površini, kot po naravnih pogojih in značilnostih urbanizacije med seboj zelo heterogene. Pri občinah so največje površine stavbnih zemljišč v mestnih občinah ter v občinah, v katerih so središča nacionalnega in regionalnega pomena. V manjših občinah ter v občinah v goratih območjih pa je zaloga stavbnih zemljišč razumljivo manjša (Poročilo o prostorskem razvoju, 2015).

Največjo povprečno skupno površino stavbnih zemljišč imajo občine v Spodnjeposavski regiji (1698,34 ha), sledijo ji Obalno-kraška regija (1245,58 ha) in Primorsko-notranjska (957,32 ha), Osrednjeslovenska regija je šele na četrtem mestu (937,41 ha). Najnižje povprečje ima Koroška regija (360,22 ha). Na višino povprečja vpliva skupna površina stavbnih zemljišč na obino in velikost obine. Posavska regija pokriva območje štirih občin, ki imajo sorazmerno visoko skupno površino (2505,93 ha, 2226,40 ha in 1806,02 ha), pri čemer je izrazita izjema občina Kostanjevica na Krki (255,01 ha), ki pa bistveno ne zmanjšuje skupnega povprečja v regiji. Osrednjeslovenska regija izstopa, saj ima kar 26 občin, med katerimi je tudi Ljubljana. MO Ljubljana ima največ stavbnih zemljišč nasploh (ima jih še enkrat več kot Maribor), je pa znotraj Osrednjeslovenske regije kar nekaj manjših občin (18) s površinami stavbnih zemljišč pod 1000 hektari (preglednica 1, slika 4) (Poročilo o prostorskem razvoju, 2015).

Preglednica 1: Najve ja, povpre na in najmanjša površina stavbnih zemljiš v ob inah, statisti ne regije, 2014 (Poro ilo o prostorskem razvoju, 2015)

Table 1: The biggest, the average and the smallest area of construction land in municipalities, statistical regions, 2014 (Report on spatial development, 2015)

Statisti na regija (NUTS 3)	Ob ina z najmanjšo skupno površino stavbnih zemljiš znotraj regije (v ha)		Ob ina z najve jo skupno površino stavbnih zemljiš znotraj regije (v ha)	
	Ob ina	Površina (v ha)	Ob ina	Površina (v ha)
Gorenjska	Jezerško	55,9	Kranj	2172,9
Goriška	Ren e-Vogrsko	287,4	Nova Gorica	1702,9
Jugovzhodna Slovenija	Osilnica	54,8	Novo mesto	2884,0
Koroška	Ribnica na Pohorju	127,3	Slovenj Gradec	801,7
Notranjsko-kraška	Bloke	245,1	Ilirska Bistrica	1497,0
Obalno-kraška	Hrpelje-Kozina	251,0	Koper	3009,5
Osrednjeslovenska	Horjul	178,3	Ljubljana	7951,5
Podravska	Sveti Andraž v Slov. gorica	87,5	Maribor	3880,3
Pomurska	Kobilje	63,6	Murska Sobota	1470,1
Savinjska	Lu e	82,3	Celje	2328,5
Spodnjeposavska	Kostanjevica na Krki	255,1	Brežice	2434,4
Zasavska	Hrastnik	515,2	Zagorje ob Savi	947,0



Slika 4: Skupna površina stavbnih zemljiš po ob inah (v ha), marec 2015 (Poro ilo o prostorskem razvoju, 2015)

Figure 4: Total area of building land in municipalities (in ha), March 2015 (Report on spatial development, 2015)

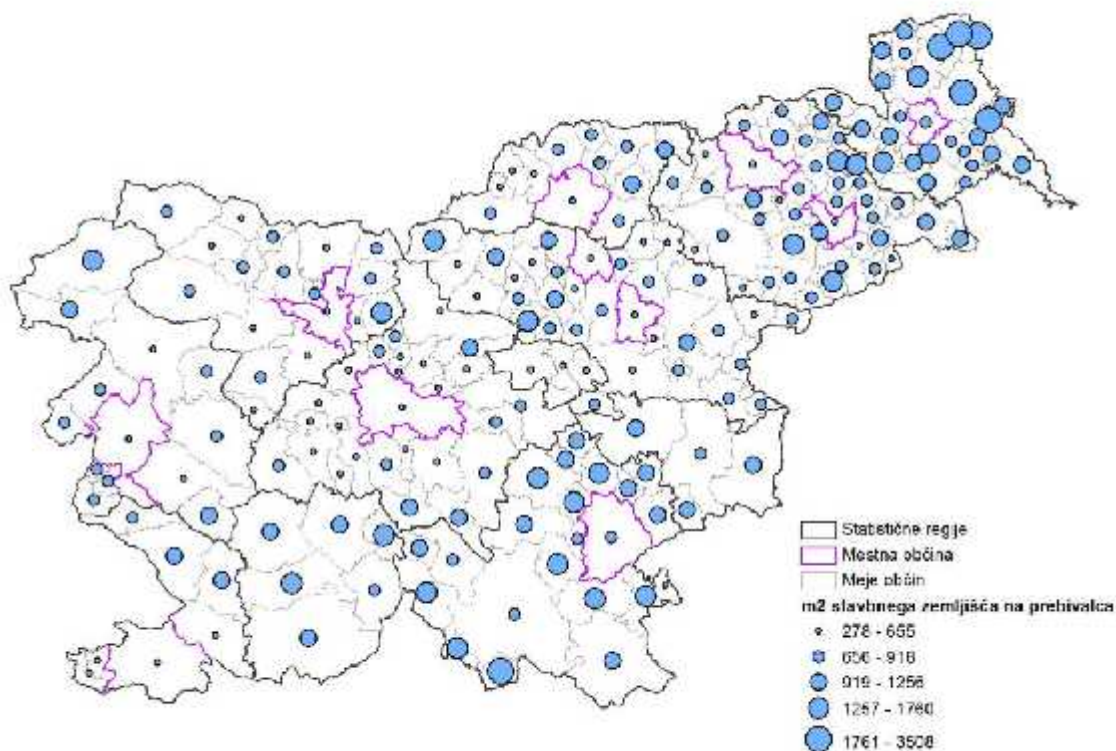
Med mestnimi občinami (MO) s sprejetim občinskim prostorskim načrtom (OPN) je največja skupna površina stavbnih zemljišč v MO Ljubljana, sledijo ji MO Novo mesto, MO Kranj in MO Nova Gorica. Najmanjšo skupno površino stavbnih zemljišč ima MO Murska Sobota, ki ima kar petkrat manj stavbnih površin kot MO Ljubljana.

Preglednica 2: Skupne površine osnovnih namenskih rab na mestnih občinah, ki imajo veljaven OPN (v ha) (Poročilo o prostorskem razvoju, 2015)

Table 2: Total areas of basic land use allocations in urban municipalities with valid municipal spatial order (in ha) (Report on spatial development, 2015)

Mestna občina	Območje stavbnih zemljišč	Območje kmetijskih zemljišč	Območje gozdnih zemljišč	Območje voda	Območje drugih zemljišč
Ljubljana	7951,5	7974,8	10.788,0	382,1	48,7
Novo mesto	2884,0	7510,7	12.930,2	180,1	71,0
Kranj	2172,9	4596,1	8062,6	187,5	77,9
Nova Gorica	1703,0	6710,6	19.272,2	212,8	52,6
Murska Sobota	1470,1	3855,3	843,0	224,2	44,4

Absolutna površina stavbnih zemljišč v občini ne pove ni esar o racionalnosti rabe zemljišč. Pomemben je podatek o površini stavbnih zemljišč na prebivalca v posamezni občini. Tako izražane površine stavbnih zemljišč so najmanjše na območjih z največjo gostoto prebivalcev – v mestih – ter v podeželskih občinah z višjo gostoto pozidave. Visoka je v občinah, za katere je značilna razpršena poselitev (območje Slovenskih Goric, Goriška, Dolenjska), nekaterih gorskih občin (npr. Jezersko, Solava) in občin z izrazitim upadanjem števila prebivalcev (Goriška, Koroška, Zgornje Pokolpje). Na nizko gostoto prebivalcev na stavbnih zemljiščih močno vplivajo tudi rezervacije stavbnih zemljišč – v prostorskih aktih določena, vendar v naravi še nepozidana stavbna zemljišča. Površine stavbnih zemljišč na prebivalca se tudi med bolj urbanimi občinami zelo razlikujejo, k čemer bolj kot razlika v gostoti prebivalcev pripomorejo rezervacije prostora v obliki nepozidanih stavbnih zemljišč (slika 5) (Poročilo o prostorskem razvoju, 2015).



Slika 5: Površina stavbnih zemljišč v občini na prebivalca občine (v m²), marec 2015 (Poročilo o prostorskem razvoju, 2015)

Figure 5: Area of building land in municipality per an inhabitant (in m²), March 2015 (Report on spatial development, 2015)

2.2 Parcelacija kot mehanizem urejanja urbanega prostora

Parcelacija za stavbne namene, v smislu tudi zahtevne katastrske preureditve zemljiških parcel, je pomembno orodje urbanističnega načrtovanja in urejanja stvarno-pravnih razmerij ljudi do zemljišč, ker preoblikuje prostorski vzorec/parcelne mreže, oblike in velikosti parcel na podlagi sprememb lastniškopravnih odnosov. Ti temeljijo na pravici lastnika, da svobodno razpolaga z nepremičnino. Lastnikova pravica je na celotno omejena samo takrat in v takem obsegu, kadar posega v pravice drugih, zato je parcelacija zemljišč odraz svobodnega trga nepremičnin pod nadzorom države, ki z različnimi ukrepi (davčna politika, predkupna pravica, dovoljenja za poseg v prostor, normativi in standardi) varuje javni interes (Mavri, 1997).

S parcelacijo in drugimi instrumenti preurejanja zemljiških parcel uravnavamo gospodarske in socialne pogoje razvoja v prostoru (trženje zemljišč in stavb, gospodarnost razvoja, ceno zemljišč, stroške gradnje, enakost bivalnega standarda, prosta izbira parcel, prestiž, socialna diferenciacija) (Čerpes et al., 2008).

Pri parcelaciji in drugih oblikah preurejanja zemljiških parcel v gradbene/stavbne namene katastrsko in zemljiškoknjižno preurejamo zemljišča, ki so v urbanističnih načrtih predvidena za pozidavo. Iz območja parcelnega preurejanja se najprej izloči pomembne naravne vrednote (obale morja, jezer, rek, potoke z bregovi, biotope, vrtače, manjši gozd, hrib ipd). Sledi razdelitev na ulično mrežo (ali zanke)

in oddelitev javnega (površine, nujne za delovanje mesta, soseske ali sosedstva; to so zlasti površine za ceste, parke, igrišča, šole, vrtce, javna parkirišča) od zasebnih zemljišč (Mavri, 1997).

Na elu katastrskega preurejanja zemljišč, ki ga je Mavri (1997) poimenoval kar parcelacija, je omenjeni avtor že v 90-ih letih opredelil kot:

- racionalne parcele, ki smotrno izrabljajo urbane površine s primernimi oblikami in merami tako, da je ostanek zemljišč čim manjši,
- geometrično pravilne, čim bolj enakovredne parcele (enako velike in enako primerne za gradnjo),
- tehnična ustreznost ulične mreže in mreže komunalnih vodov,
- upoštevanje obstoječe parcelacije,
- prilagajanje obstoječe geometrije komunikacij,
- omogočanje zadostne odmike med sosednjimi stavbami in odmike stavb od javnih površin, vendar ne na račun neracionalno velikih parcel,
- zagotavljanje parcel, ki so po velikosti in drugih bonitetah prilagojene različnim cenovnim razredom oziroma željam kupcev,
- manjše parcele (večja gostota) v bližini mestnih središč, te se večajo z oddaljenostjo od mestnih središč (manjša gostota), isto velja za oddaljenost od glavnih mestnih cest, postajališč javnega prevoza, lokalnih oskrbnih centrov,
- večje robne parcele, zlasti večje so nepravilne oblike, in parcele v nagnjenem terenu se kompenzirajo (delež nagiba naj se prišteje tlorisni projekciji parcele).

Z vidika oblikovnih danosti prostora je omrežje parcelnih mej geometrijska upodobitev principov urejanja morfologije prostorskega vzorca, je ogrodje morfologije prostora, so zapisali Blejec et al. (2001). Prikazuje fizično prisotne ali zgolj navidezno ohranjene sledi morfoloških značilnosti prostorskega vzorca. Na eloma spoštujemo vzorec obstoječe parcelacije. Velikost, smer, ritem parcel naj bi v čim večji meri ostali nespremenjeni, razen v primeru neustrezne obstoječe parcelacije (sprememba rabe, prevelike ali premajhne parcele ipd.). S spoštovanjem obstoječe parcelne mreže, ki je nastajala postopoma v odvisnosti od naravnih danosti zagotovimo skladnost predlaganih sprememb z značilnostmi kraja (Blejec et al., 2001).

Pri parcelaciji ali drugih oblikah preoblikovanja zemljiških parcel so nekateri avtorji izpostavljali, da je treba upoštevati (Mavri, 1997; Blejec et al., 2001; Čerpes et al., 2008):

- obstoječo in načrtovano morfologijo prostorskega vzorca (parcelne mreže),
- stavbni tip,
- principe povezovanja stavb v agregate ali stavbne otoke,
- število in velikost stanovanj v stanovanjskih zgradbah,
- gabarite,
- zahtevano izrabo prostora,
- orientacijo prostorov in tlorisno zasnovo,
- orientacijo zemljišč,
- nagib terena,
- mikrorelief,
- avtohtono drevje,
- potoke in druge naravne danosti na zemljišču,

- odmike od sosednjih zgradb,
- obstoje o in na rtovano mrežo ulic, dostopov, komunalnih vodov in priklju kov, eravno so mnoge zgoraj omenjene zahteve v asih nasprotujo e in konfliktno.

Spremembe parcelnega vzorca (oblik in dimenzij parcel) in njihovega pravnega statusa se izvajajo z zemljiškimi operacijami na podlagi upravnih postopkov (Mavri, 1997).

Priporo ila za dimenzioniranje, oblikovanje in združevanje parcel so smiselna zlasti za enodružinske hiše, kjer gre za prevladujo i vzorec pozidave, tipizacijo in ponavljanje. Težje ali nesmiselno je podati kvantificirana priporo ila za ve stanovanjsko gradnjo, gradnjo z mešanimi programi, parcelacijo zemljiš za gradnjo na posebnih lokacijah (npr. zelo strmem terenu) in za gradnjo v obmo jih centralnih ali servisnih dejavnosti (šola, zdravstveni dom, trgovski center). V teh primerih je parcela za posamezno stavbo odvisna od specifi nih danosti in zahtev, zmogljivosti, etažnosti zgradbe, terenskih pogojev, lege v mestu ipd. V teh primerih so oblike in dimenzije parcel proizvod celostnega procesa arhitekturnega in urbanisti nega projektiranja ter stvarno-pravnega preurejanja relacije med zemljiš i in ljudmi.

Pri dimenzioniranju parcel za individualno stanovanjsko gradnjo so pomembni naslednji kriteriji (erpes et al., 2008):

- velikost parcele (povpre na, maksimalna, minimalna, optimalna) za
 - strnjeno mesto,
 - razpršeno mesto,
 - mestno obrobje,
 - podeželje;
- širina parcele - dolžina vzporedno z ulico (povpre na, maksimalna, minimalna, optimalna),
- dolžina parcele - globina pravokotno na ulico (povpre na, maksimalna, minimalna, optimalna);
- odmiki zazidave od ceste/parcelne meje (ceste, plo nika);
- odmiki med sosednjimi objekti vzporedno s cesto;
- odmiki med vrstami objektov pravokotno na cesto;
- zna ilne dimenzije zazidalnih otokov (med internimi/dovoznimi ulicami);
- zna ilen ritem napajalnih stanovanjskih ulic (pravokotnih na dovozne ulice);
- tipologijo zgradb, etažnost ipd.;
- oddaljenost stanovanjskega naselja od mestnega središ a, od glavne ceste, od lokalnega centra in (hkrati) glede na velikost mesta;
- cenovni razred kupcev oz bivalni standard, ki ga nudi;
- dodatne (ne)ugodnosti lokacije, kot so:
 - nagib terena,
 - nosilnost terena,
 - reliefna razgibanost,
 - stopnja oson enosti.

2.3 Parcelacija kot mehanizem urejanja ruralnega prostora

Glavna enota zemljiške strukture v prostoru je parcela, katere oblika, velikost in razmerje stranic vplivajo na videz celotne krajine (Madotto, 2010). Struktura parcel, v tesni povezavi oziroma soodvisnosti od komunikacij, je v preteklosti za določila lokacijo širitve naselij in njegovo tlorisno zasnovo. Ta soodvisnost se v slovenskem prostoru odraža še danes. Najbolj je prisotna v ruralnem prostoru, manj v naseljih mestnega značaja, kjer je vloga naselij v kulturno-krajinski sliki na določeni lokacijah (okolica večjih mest) že doživela transformacije, ki so bile pod vplivom interesov širitve gradnje z določeni omejitvami. Prav v okoliških naseljih večjih mest se pojavljajo največja odstopanja od kvalitetne tradicionalne podobe vasi, ki nastopajo kot posledica enostavne parcelacije. Takšna območja so pogosto preveč vizualno izpostavljena, njihova tlorisna zasnova pa je unificirana in kot taka neskladna s tradicionalno podobo vasi (Madotto, 2010).

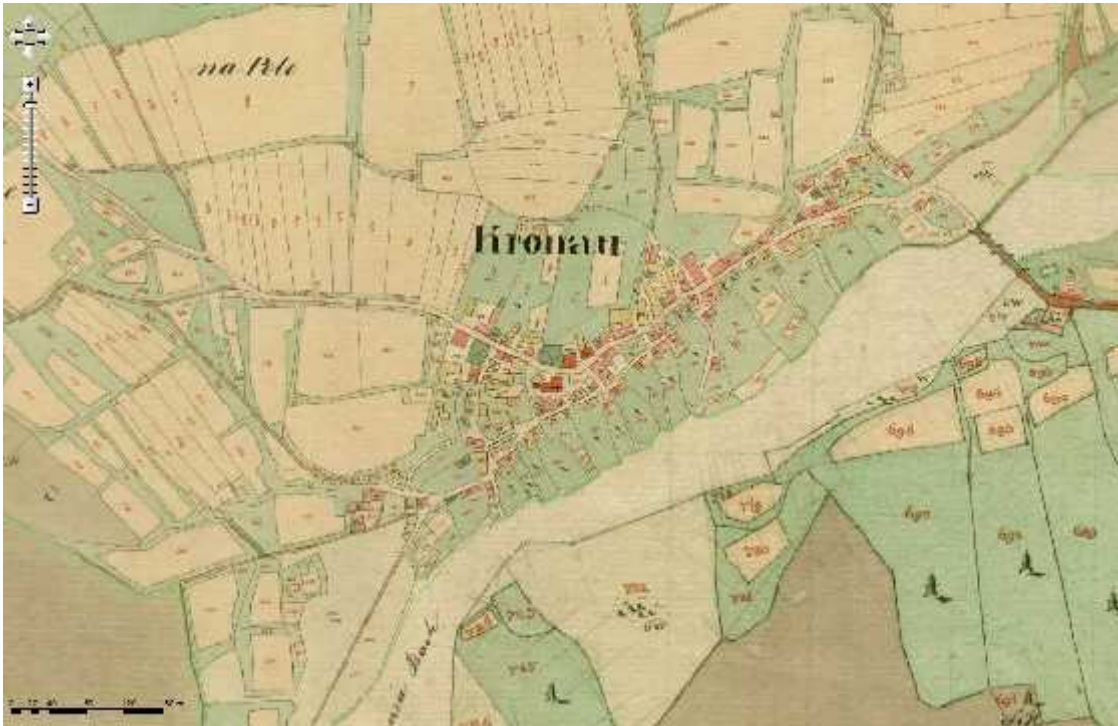
Sprememba zemljiške razdelitve oziroma vsaka sprememba parcelne strukture odločilno vpliva na podobo vasi, zato je treba pri načrtovanju parcelacije analizirati in upoštevati (Madotto, 2010):

- obstoječo tlorisno zasnovo naselja,
- ureditveno območje naselja,
- predvideno širitev naselja.

Pri načrtovanju parcelacije oziroma katastrskega preoblikovanja parcel za stavbne namene je treba najprej pregledati značilnosti krajine in upoštevati njeno identiteto (Madotto, 2010). Glavna gradnika, ki že na prvi pogled tvorita prostorsko raznolikost naselij, sta tlorisna zasnova naselij v povezavi s parcelno strukturo. Kot je navajal že Ilešič (1950), sta ta dva gradnika v medsebojni povezavi in soodvisnosti (Madotto, 2010). Na parcelacijo in na druge oblike katastrskega preurejanja zemljišev v sklopu načrta parcelacije vpliva obstoječa parcelna struktura, tako v naselju kot v njegovi okolici. Pri izdelavi načrta parcelne preureditve je treba dobro poznati strukturo okoliških parcel, ker so glavni dejavniki razporeditve oziroma tlorisa naselja ter oblike parcel znotraj naselja.

V nadaljevanju prikazujemo parcelno strukturo v dveh turističnih krajih, ki sta primerljiva po naravnih danostih, z gospodarskega in kulturno-zgodovinskega vidika: Kranjska Gora v Sloveniji in St. Michael im Lungau v Avstriji. Sliki 6 in 8 prikazujeta franciscejski kataster obeh krajev, sliki 7 in 9 pa parcelno strukturo po današnjem zemljiškem katastru. Kot je razvidno iz načrta franciscejskega katastra, je parcelacija v obeh naseljih upoštevala naravne značilnosti prostora, stavbna zemljišča so stisnjena k prometnicam z namenom ohranjanja kmetijskih površin. Šlo je za »popis« obstoječega posestnega stanja. Pri analizi današnje parcelne strukture v obeh naseljih pa je jasno razvidno, da je kasnejši razvoj prostora, kot tudi prilagajanje parcelne strukture v Kranjski Gori potekal drugače kot v St. Michaelu. Za Kranjsko Goro je značilna velika razdrobljenost zemljiških parcel in tudi njihovega lastništva, medtem ko so zemljišča v St. Michaelu bolj zaokrožena. Sklepamo lahko, da razdrobljenost lastništva v turističnem kraju vpliva tudi na njegovo funkcionalnost in gospodarsko aktivnost (uspešnost). Na predstavljenih slikah se vidi vsebina prostorske zakonodaje v Sloveniji in Avstriji. V Avstriji se izogibajo oblikovanju razdrobljene lastniške strukture, ki posledično onemogoča razvoj turistične dejavnosti v kraju. Turistična dejavnost zahteva poleg razvoja zasebne ponudbe tudi velika infrastrukturna vlaganja, za katere potrebujejo tudi vlaganja s strani ponudnikov prenočitvenih. Ob tem ima pomembno vlogo ustrezna zemljiška struktura naselja, ki omogoča usklajen razvoj kraja. V Sloveniji takega pristopa v okviru zakonodaje ni zaslediti. Parcelno stanje se oblikuje izključno z vidika potreb posameznih lastnikov ob minimalni potrebi za funkcioniranje objekta, brez upoštevanja,

kaj vse lahko lastniki nudijo kraju in razvoju turisti nega obmo ja. Javni interes, ki je v tem primeru tudi smotrni prostorski razvoj, je popolnoma podrejen zasebnim interesom.



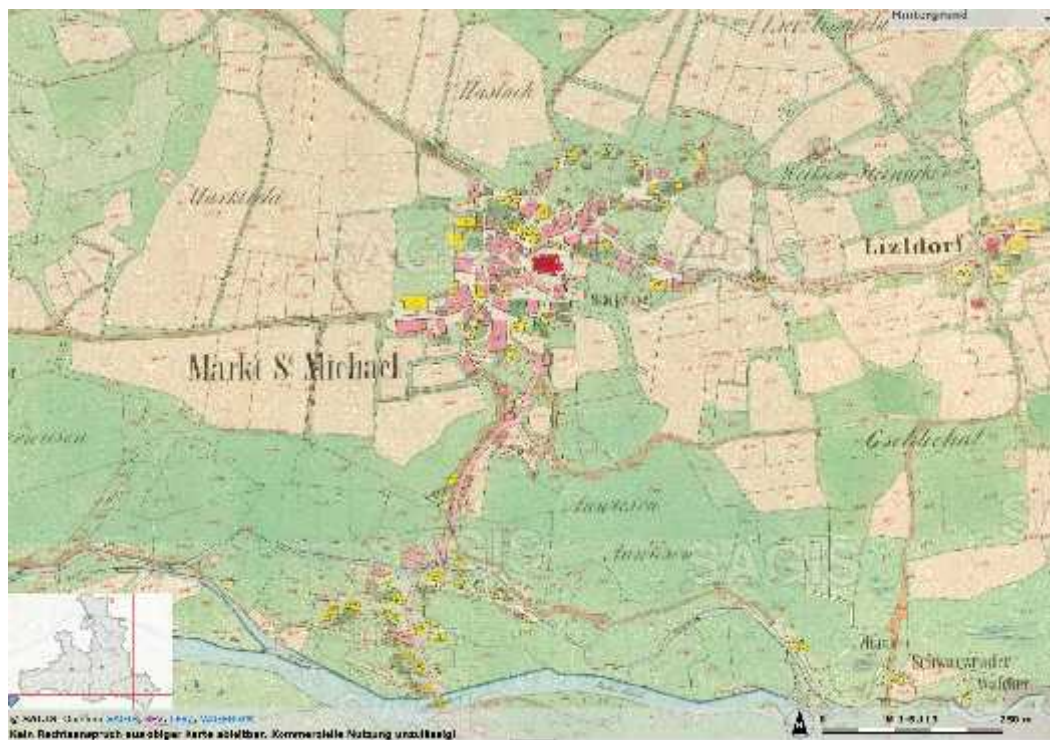
Slika 6: Kranjska Gora neko (franciscejski kataster) (Register nepremi ne kulturne dediš ine. <http://giskd6s.situla.org/giskd/>)

Figure 6: Kranjska Gora in the past (Franciscan cadastre) (Cultural Heritage Register. <http://giskd6s.situla.org/giskd/>)



Slika 7: Današnja parcelna struktura v Kranjski Gori (GIS Iob ina. <http://gis.iobcina.si/gisapp/Default.aspx?a=kranjskagora>)

Figure 7: Today's plot structure in Kranjska Gora (GIS Iob ina. <http://gis.iobcina.si/gisapp/Default.aspx?a=kranjskagora>)



Slika 8: St. Michael im Lungau neko (franciscejski kataster) Land Salzburg.
<https://www.salzburg.gv.at/themen/bauen-wohnen/raumplanung/geodaten/sagisonline-themeneinstiege>
Figure 8: St. Michael im Lungau neko (Franciscan cadastre) Land Salzburg.
<https://www.salzburg.gv.at/themen/bauen-wohnen/raumplanung/geodaten/sagisonline-themeneinstiege>



Slika 9: Današnja parcelna struktura v kraju St. Michael im Lungau (VIR: Land Salzburg.
<https://www.salzburg.gv.at/themen/bauen-wohnen/raumplanung/geodaten/sagisonline-themeneinstiege>)
Figure 9: Today's plot structure in St. Michael im Lungau (Source: Land Salzburg.
<https://www.salzburg.gv.at/themen/bauen-wohnen/raumplanung/geodaten/sagisonline-themeneinstiege>)

2.4 Podatki o gradbenih parcelah in odmera NUSZ

Po veljavni zakonodaji so stavbna zemljišča obdavčena preko nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, (NUSZ) (Blaha, 2010). Gre za finančni vir lokalne skupnosti, katerega višina je oblikovana na osnovi koristi, ki jih ima lastnik ali uporabnik opremljenega stavbnega zemljišča. Finančna dajatev, ki jo danes poznamo kot nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, je bila uvedena že leta 1966, in sicer kot prispevek za uporabo mestnega zemljišča. Temeljni namen te dajatve je bil zajemanje povečane vrednosti in ugodnosti nepremičnine, ki jo ta ponuja lastniku ali uporabniku in je dejansko posledica tujih (praviloma družbenih) vlaganj in ne vlaganj konkretnega lastnika oziroma uporabnika (Rakar et al., 2008). Od uvedbe pa vse do danes sta se vloga in pomen nadomestila spreminjala. Nadomestilo ima po svoji funkciji predvsem fiskalni značaj, kljub temu, da sta bila vsaj na sistemski ravni po letu 2003 poudarjena usmerjevalni in regulatorni značaj, kot pomembna dejavnika zemljiške politike.

Ker gre na področju zaračunavanja nadomestila za pristojnost lokalnih skupnosti, se ta instrument po občinah zelo različno uporablja in določena višina nadomestila. Tako je značaj nadomestila od občine do občine drugačen, vsekakor pa žal ne izhaja iz dejanskega stanja v prostoru. Razlog za to je tudi pomanjkanje uradnih evidenc o stanju stavbnih zemljišč in posledično dejansko ne vemo, katera stavbna zemljišča so zazidanih in katera nezazidana. Pomanjkanje teh evidenc ima posledice v neenakomernem zaračunavanju nadomestila z vidika fiskalnega značaja. Na osnovi vzpostavljene evidence funkcionalnih enot stavbnih zemljišč bi lahko občina bistveno povečala višino zaračunane nadomestila za nezazidana stavbna zemljišča, po drugi strani pa bi se le ta bistvene bolj pošteno razdelil med lastnike oziroma uporabnike stavbnih zemljišč.

Gre tudi za pomembno vprašanje zaračunavanja nadomestila za nezazidana stavbna zemljišča, ki predstavljajo prostorski potencial za gradnjo objektov, saj gre pretežno za komunalno opremljena zemljišča. Plačevanje nadomestila za nezazidana stavbna zemljišča bi povečalo ponudbo teh zemljišč na trgu, kar ima pomemben usmerjevalni in regulatorni značaj. Ker so ta zemljišča premalo obremenjena, jih lastniki ne prodajajo in predstavljajo mrtev zemljiški potencial. Po drugi strani občine v svojih prostorskih načrtih širijo območja stavbnih zemljišč, kar pomeni poseg na kmetijska zemljišča ter stroške z izgradnjo komunalne in cestne infrastrukture. Dodatno ostaja obstoječa infrastruktura neizkoriščena.

Dejstvo je, da bi morale občine pri zaračunavanju nadomestila upoštevati vsaj na enaki enakosti pred zakonom, pravičnosti, sorazmernosti in ekonomičnosti. Glede na to, da temelji izračun nadomestila na takih prostorskih podatkih in vsakokratnemu občinskemu vodstvu, ki lahko prilagaja vrednost toke političnim potrebam, je nadomestilo kot fiskalni, usmerjevalni in regulatorni instrument še daleč od zgoraj navedenih načel.

2.5 Obdavčenje zemljišč

Zaradi slabosti nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča je že dalj časa znano, da bo treba v Sloveniji preiti na enoten sistem obdavčenja nepremičnin, ki bo enotno urejen na nivoju države. Toda takoj v naslednjem koraku naletimo na neurejenost in pomanjkanje podatkov oziroma ustreznih prostorskih evidenc o stavbnih zemljiščih, kar je bil tudi eden izmed razlogov, da ni prišlo do enotne obdavčitve nepremičnin po Zakonu o davku na nepremičnine (ZDavNep, 2013).

V delu Cilji in instrumenti zemljiške politike ter rast in razvoj mest (Šubic Kovačič, 2001) je avtorica navedla, da je treba pri obdavčitvi nepremičnin upoštevati predvsem naslednja načela:

- enkratnost pobiranja davkov,
- komplementarnost,
- proporcionalnost in
- obveznost dajatve.

Če naj bi imel davek na nepremičnine tudi vpliv na usmerjanje poselitve ter rast in razvoj mest je pomembno tudi, da (Šubic Kovačič, 2001):

- davek na nepremičnine predstavlja finančni vir proračuna lokalne skupnosti,
- je davek na osnova tržna vrednost nepremičnine,
- so v splošnem izjeme maloštevilne,
- lahko lokalna skupnost določi v predpisanih mejah davno stopnjo. Lokalna skupnost mora imeti za posamezne vrste nepremičnin možnost izbire davne stopnje na intervalu, s čimer na eni strani privablja ali odbija posamezne investitorje.

Avtorica je tudi že leta 2001 pravilno ugotovila, da poseben problem predstavljajo nezazidana stavbna zemljišča. Če želimo lastnike nezazidanih stavbnih zemljišč spodbuditi k impregnejšemu začetku gradnje ali ponudbe zemljišča na trgu, je namreč treba tovrstna zemljišča obdavčiti sorazmerno visoko in progresivno glede na časovno obdobje od pridobitve tega statusa do začetka dejanske gradnje. V nadaljevanju avtorica tudi ugotavlja, da je treba za izpeljavo davka na nepremičnine v Sloveniji, poleg ustreznega zakona na ravni države, zagotoviti tudi:

- ustrezno podatkovno bazo tako o delovanju trga nepremičnin, kot tudi o nepremičninah davčnih zavezancev,
- oblikovati ustrezno metodologijo vrednotenja nepremičnin za vrednotenje nepremičnin v procesu obdavčitve ter
- izobraziti strokovnjake za opravljanje nalog s tega področja tako na državni ravni kot tudi na ravni lokalne skupnosti.

V letu 2013 je bil sprejet Zakon o davku na nepremičnine (ZDavNepr, 2013), katerega namen je bil obdavčitev vseh nepremičnin v državi na enakovreden način. Davk na osnova naj bi izhajala iz določil Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin (ZMVN, 2006). Šlo naj bi za enoviti sistem obdavčitve vseh nepremičnin po različnih davčnih stopnjah, izhajajo iz vrednotenja nepremičnin in določanja posplošenih tržnih vrednosti. Z uvedbo tega davka naj bi se ukinilo plačevanje nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča.

Ustavno sodišče je v letu 2014 razveljavilo ZDavNepr (2013) in ugotovilo neskladnost ZMVN (2006) z URS (1991). Kljub temu pri razveljavitvi ZMVN (2006) in ugotovitvi neskladnosti z URS (1991) je zelo pomembno vprašanje, ki ga je v ločenem mnenju k odločbi ustavnega sodišča, kot ključnega izpostavila ustavna sodnica mag. Marta Klampfer. Izpostavljen je bil resen pomislek v zvezi z opredelitvijo pojma »zemljišče za gradnjo stavb«, ki predstavlja pomemben element za nadaljnjo vzpostavitev nepremičninskega davka na tovrstnih nepremičninah. Vprašanje je pomembno zato, ker je le to zelo vsebinsko povezano z obravnavo določitve funkcionalnih enot stavbnih zemljišč in vzpostavljene evidence takih zemljišč.

Ustavno sodiš e se je v 49. to ki obrazložitve opredelilo tudi do na ina dolo itve namenske rabe zemljiš za gradnjo stavb, ki ga ZMVN (2006) prepuš a urejanju s podzakonskim predpisom, pri emer zakon pojem »zemljiš a za gradnjo stavb« opredeljuje le kot zemljiš a, na katerih je gradnja dejansko možna in jih dolo i ob ina. Ker iz zakona ni jasno, kaj pomeni, da je »gradnja dejansko možna«, izvirne vsebine, ki jih je opredelil šele tretji odstavek 3. lena Pravilnika o dolo anju zemljiš za gradnjo stavb (Uradni list RS št. 66/2013), nimajo ustrezne zakonske podlage. Zato ne zadostijo zahtevam na ela zakonitosti iz 147. lena URS (1991) (Odlo ba Ustavnega sodiš a št. U-I-313/13 z dne 21. 3. 2014).

Posplošena tržna vrednost nepremi nin je veljala tudi za zemljiš a (nestavbna in stavbna) dolo ena po petih modelih vrednotenja. Prav vseh pet modelov (tudi za kmetijska in gozdna zemljiš a) je bilo uporabljenih tudi na stavbnih zemljiš ih. Takšen sistem je povzro il nenormalno in nepravilno oceno vrednosti stavbnih zemljiš , hkrati pa, zaradi razli nih dav nih stopenj, tudi velika in nesorazmerna odstopanja pri odmeri davka na stavbna zemljiš a.

Ugotavljamo, da država ni zagotovila treh osnovnih predpostavk, ki so bile našete v delu Cilji in instrumenti zemljiške politike ter rast in razvoj mest (Šubic Kova , 2001), torej:

- ni zagotovila ustrezne baze nepremi nin o delovanju trga nepremi nin, še posebej se je kot usodno izkazalo pomanjkanje podatkov o funkcionalnih enotah stavbnih zemljiš . V prvi vrsti se je zataknilo pri podatkih zazidanih stavbnih zemljiš , saj na podlagi podatkov, ki jih je zagotovila država ni bilo možno pravilno povezati stavbe in druge objekte z zemljiš i, ki služijo za njihovo uporabo. Ker ni bilo podatkov o zazidanih stavbnih zemljiš ih je to pomenilo hkrati tudi, da na ravni države niso bila na enoten na in evidentirana nezazidana stavbna zemljiš a (kot negativ zazidanih);
- ni oblikovala ustrezne metodologijo vrednotenja nepremi nin za vrednotenje nepremi nin v procesu obdav enja stavbnih zemljiš . Metodologija vrednotenja stavbnih zemljiš je predvidevala, da se stavbe vrednotijo tako, da se v vrednosti stavbe upošteva tudi vrednost zemljiš a, ki služi redni rabi stavbe, a podatki, ki jih je država zbrala, izvedbo takšnega modela niso omogo ali. Na podro ju nezazidanih stavbnih zemljiš pa niso bili zbrani podatki, ki najbolj vplivajo na tržno vrednost takšnih zemljiš , to je predvsem povezava med razvojno stopnjo in posplošeno tržno vrednostjo nezazidanega stavbnega zemljiš a;
- ni ustrezno izobrazila strokovnjakov za opravljanje nalog s podro ja obdav enja nepremi nin tako na državni ravni kot tudi na ravni lokalne skupnosti. V zadnjih letih se je oblikovalo mnenje, da je sistem evidentiranja, vrednotenja in obdav enja nepremi nin predvsem domena geodetske stroke na državnem nivoju, kar se je izkazalo za napa no, saj bi bilo potrebno ta znanja prenesti tudi na lokalno raven.

Poleg nezmožnosti uvedbe davka na nepremi nine in njegove usmerjevalne vloge kažejo razmere na podro ju uvajanja davka na nepremi nine na izrazito pomanjkanje poznavanja celovitosti problematike upravljanja s prostorom. Težave, ki so se pojavile v zvezi z uvajanjem davka na nepremi nine, so po našem mnenju tudi posledica napa nega razumevanja in pristopa. Eden izmed nujnih korakov za uvedbo davka na nepremi nine je po našem mnenju prav dolo itev in vzpostavitev evidence s podatki o funkcionalnih enotah stavb, stavbnih zemljiš .

2.6 Parcela kot osnova za odmero sorazmernega deleža stroškov opremljanja zemljišča za gradnjo

Komunalni prispevek predstavlja plačilo sorazmernega dela stroškov opremljanja stavbnega zemljišča in pripada območju, kjer se zemljišče nahaja. Osnovo za izračun na določenem območju opremljanja predstavljajo stroški prve izgradnje oziroma prenove komunalne opreme, ki ima status javne infrastrukture in njenega priključevanja na ustrezna omrežja oskrbovalnih sistemov (Šubič Kovač, 2001). V skladu s Pravilnikom o merilih za odmero komunalnega prispevka (Uradni list RS št. 95/2007), ki je bil izdelan na podlagi ZPNa-rt (2007), se pri odmeri komunalnega prispevka upošteva naslednja merila:

- površina stavbnega zemljišča,
- neto tlorisna površina objekta,
- opremljenost stavbnega zemljišča s komunalno opremo,
- namembnost objekta in
- izboljšanje opremljenosti stavbnega zemljišča s komunalno opremo.

Pri površini stavbnega zemljišča se upošteva velikost parcele. Pravilnik ne omenja pojma *gradbena* parcela, čeprav je na tem mestu očitno mišljena. Če parcela ni določena, se upošteva stavbišče $\times 1.5$ (Gorjup, 2012). Razmerje med tem, v kolikšni meri se pri obračunu upošteva velikost parcele in v kolikšni meri neto tlorisno površino objekta, določa občina v odloku. Delež enega ali drugega je pri izračunu med 30 in 70 %, vsota deležev mora biti 1. Če odlok tega določila ne vsebuje, sta parcela in površina objekta upoštevani enakovredno (vsak 50 %).

Če se za objekte ne more izračunati neto tlorisna površina, se komunalni prispevek odmeri glede na površino parcele. To vrednost se pomnoži s faktorjem 2. Pred uveljavitvijo ZPNa-rt (2007) je veljalo Navodilo za izračun komunalnega prispevka (Uradni list RS št. 4/1999), pripravljeno na podlagi tretjega odstavka 42. člena ZSZ-1 (1997). Pri izračunu komunalnega prispevka se je upoštevalo površino stavbne parcele (njen delež v primerjavi s celotnim območjem opremljanja). Leta 2005 je začel veljati Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka (Uradni list RS št. 117/2004), ki je bil izdelan na podlagi drugega odstavka 146. člena ZUreP-1 (2002). V skladu s tem pravilnikom se je pri obračunu komunalnega prispevka, tako kot pozneje, upoštevalo površino parcele objekta in neto tlorisno površino objekta. Tudi največje dopustno razmerje med njima je bilo 0,3:0,7 za eno ali drugo merilo.

Kot je dokazal Rakar (1979), je strošek komunalnega opremljanja zemljišča ob ostalih nespremenjenih pogojih odvisen predvsem od velikosti gradbenih parcel, saj le te vplivajo na dolžino vodov. Izračun in odmera komunalnega prispevka naj bi temeljili na naslednjih merilih (Rakar, 2001):

- enakopravnost dajatve in protidajatve (prispevek zavezanca je enak dejanskim stroškom izgradnje oziroma prenove komunalne opreme),
- enakopravnost zavezancev na območju opremljanja in
- uporaba enake prostorske enote za izračun in odmero (praviloma se uporablja m^2 gradbene parcele, lahko pa tudi druga enota, vendar le, če s tem ne kršimo načela enakovrednosti dajatve in protidajatve).

Če se pri izračunu in odmeri komunalnega prispevka upošteva navedena načela, predstavlja komunalni prispevek instrument in regulator pri usmerjanju poselitve in širjenju mest (Šubič Kovač, 2001).

2.7 Povzetek pomena in vloge funkcionalnih enot stavbnih zemljiš na podro ju urejanja prostora

Urejene zemljiške evidence na podro ju stavbnih zemljiš so z vidika urejanja prostora in aktivne zemljiške politike ene klju nih podatkovnih virov. Kot smo ugotovili že ve krat in na kar opozarjajo vsi prostorski na rtovalci, se pomanjkanje ustreznih podatkov o stavbnih zemljiš ih kaže predvsem na podro ju ustreznih strokovnih podlag za prostorsko na rtovanje. Ko govorimo o podatkih stavbnih zemljiš , mislimo seveda na zazidana in nezazidana stavbna zemljiš a, dejansko urbano rabo, funkcionalne enote stavbnih zemljiš , razvojne stopnje nezazidanih stavbnih zemljiš . Vse to so klju ni podatki, brez katerih ni ustreznega spremljanja stanja na podro ju urejanja prostora, na rtovanja in izvajanja zemljiške politike ter izdelave ustreznih planskih dokumentov.

Kljub temu, da so vsi ti podatki pomembni, je klju nega pomena prav gotovo definiranje funkcionalnih enot stavbnih zemljiš . Pomanjkanje tega se kaže na isto vseh segmentih prostorskega na rtovanja, poleg tega pa tudi na podro ju dajatev na nepremi nine in odmero komunalnega prispevka, e naj bodo ti instrumenti v vlogi instrumentov zemljiške politike. Podro ji dajatev na nepremi nine in odmera komunalnega prispevka sta nujno potrebni sistemskih pristopov za spremembe, predvsem z vidika pravi nosti dolo evanja. Trenutna zakonska ureditev obdav itve stavbnih zemljiš preko NUSZ jasno kaže na pomanjkljivost sistema obdav itve, izhajajo iz pomanjkanja funkcionalnih enot stavbnih zemljiš in ostalih podatkov vezanih na stavbna zemljiš a. Poskus pravi ne obdav itve je bil ZDavNepr (2013), ki pa je, kot smo opisali zgoraj, padel ravno zaradi pomanjkanja ustreznih evidenc o stavbnih zemljiš ih.

Rešitev za nujne spremembe na podro ju urejanja prostora, na rtovanja in izvajanja zemljiške politike ter zagotavljanja osnovnih pogojev za pošteno obdav itev, je sistemski pristop na podro ju vodenja podatkov o stavbnih zemljiš ih oziroma funkcionalnih enotah stavbnih zemljiš .

3 DOLOČENJANJE IN EVIDENTIRANJE FUNKCIONALNIH ENOT STAVBNIH ZEMLJIŠČ V SLOVENIJI V PRETEKLOSTI

Za razumevanje problematike evidentiranja funkcionalnih enot stavbnih zemljišč se moramo ozreti v preteklost in opisati nastanek in evidentiranja stavbnega zemljišča in nepremičnine. Zato bomo v tem poglavju poiskali povezave med sistemom prostorskega načrtovanja, izdaji dovoljenj za graditev in zemljiškim katastrom, kot najstarejšo evidenco o nepremičninah in prostoru v Sloveniji.

3.1 Obdobje Habsburške in Avstro-Ogrske monarhije do konca prve svetovne vojne

Na območju današnje Slovenije prostorskega načrtovanja v obliki, kot ga poznamo danes, do konca prve svetovne vojne, ni bilo. Leta 1875 je bila sprejeta Postava za vojvodino Kranjsko, ki je vsebovala tudi deželni gradbeni red. Ta je kot materialni predpis uvedla tudi dovoljenje za gradnjo, ki se je imenovalo stavbna privolitev. Poleg tega je deželni gradbeni red govoril tudi o parcelaciji zemljišč, gradnji novih naselij in obnovi porušenih vasi. V primeru, da so bili izdelani, so lokacijske pogoje glede horizontalne in vertikalne regulacije za gradnjo novih in porušenih naselij, ki jih je bilo treba upoštevati pri izdaji dovoljenja za gradnjo, določili ali prostorski načrti. Pred izdajo dovoljenja za gradnjo je bilo treba izdelati parcelacijski načrt in izvesti delitev stavbnih parcel v naravi (Rakar in Krofl, 2004).

Že pred sprejemom deželnega gradbenega reda pa je bil vzpostavljen tako imenovan franciscejski kataster (za celotno območje sedanje Slovenije med leti 1820 in 1867 (Triglav, 2003)). Neposredni povod za vzpostavitev franciscejskega katastra je bila namera o uvedbi davčne reforme, za katero je monarhija potrebovala podatke o površinah in rabah zemljišč ter podatke o zavezancih za plačilo davka za zemljišča. Zakonska podlaga za vzpostavitev franciscejskega katastra je bil Zakon o zemljiškem davku (nem. *Grundsteuerpatent*), ki ga je konec leta 1817 izdal cesar (Golob, 2014). Za potrebe izmere je bil leta 1824 izdan dokument »Instrukcije za izvršitev deželne izmere za namen splošnega katastra«, ki je določil podrobnosti terenske izmere (Golob, 2014). Določeno je bilo, da se je izmera izvedla za kmetijska zemljišča (za katera je bila zahtevana najvišja natančnost), gozdove, komunikacije, vode in stavbe oziroma stavbne parcele.

Operativni zemljiški kataster je v skladu z navodili obsegal grafični in opisni del. Grafični del zemljiškega katastra je obsegal originalne in dodatne katastrske načrte ter indikacijske skice, opisni del pa seznam (zapisnik) zemljiških parcel, seznam (zapisnik) stavbnih parcel, abecedni seznam posestnikov, opis meje katastrske občine, seznam kultur, seznam parcel nepoznatih posestnikov, zapisnik o izračunanih površinah in pismene navedbe davkarje o davnih zavezancih. Dva izseka katastrskega načrta sta prikazana na slikah 10 in 11.



Slika 10: Izsek iz katastrskega na rta franciscejskega katastra (Arhiv RS)
Figure 10: Part of cadastre plan from the Franciscan cadastre (Archive RS)



Slika 11: Izsek iz katastrskega na rta franciscejskega katastra (Vir: Arhiv RS)
Figure 11: Part of cadastre plan from the Franciscan cadastre (Arhiv RS)

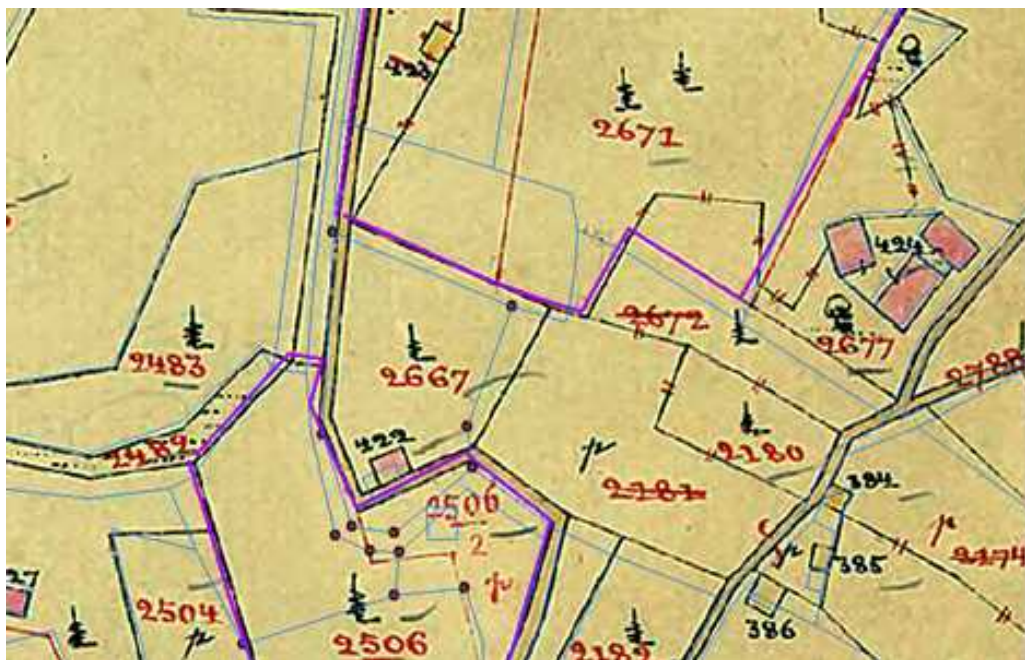
Kot je razvidno s slik 10 in 11, so v katastrskih na rti h z različnimi barvami poleg parcelnih mej in številke parcel ozna ene tudi vrste rabe parcel oziroma katastrske kulture. Parcele so se namre v

franciscejskem katastru oblikovale glede na lastništvo in vrsto rabe (kmetijska zemljišča, gozdovi, komunikacije, vode in stavbe oziroma stavbne parcele), kmetijska zemljišča pa podrobneje še glede na katastrsko kulturo. Zemljišča z isto kulturo, a različnih posestnikov, so se delila na parcele glede na posestnika. Prav tako so se tudi sosednja zemljišča različnih kultur delila na različne parcele, pa čeprav so bila v lasti enega lastnika. Pri oblikovanju parcel je veljalo nadalje pravilo, da se zemljišča istega posestnika in kulture, ki so deljene z rekami, potoki, javnimi potmi in drugimi naravnimi ali umetnimi objekti, tvorijo različne parcele. Če so bile na zemljišču različne kulture, se je navedla glavna kultura in postransko koriščenje vpisalo kot pripomba. Posebna pravila pa so veljala za stavbne parcele. Za stavbne parcele so šteli stavbe skupaj z ohišnicami. Ohišnica je bila manjša površina zemlje okoli hiše (Golob, 2014).

Pri oblikovanju parcel je veljalo pravilo, da eni ohišnici pripadajo te stavbe vključno z dvorištem tvorijo eno samo parcelo. Če so bili skednji ali drugi gospodarski objekti od ohišnice ločeni, so tvorili posebno parcelo. Stikajo se hiše, ki so bile strešno ločene in imele različne hišne številke, so tvorile različne parcele, pa čeprav so pripadale istemu posestniku. Tudi vse javne zgradbe, cerkve, samostani, bolnice itd. so bili posebne parcele (Golob, 2014). Iz teh definicij lahko sklepamo, da so pravila za oblikovanje stavbnih parcel upoštevala na eno funkcionalnosti zemljišča. Iz definicije ohišnice in na podlagi katastrskih nartov tako izhaja, da so bile stavbne parcele predhodnice funkcionalnih zemljišč oziroma gradbenih, kot jih poznamo danes.

Franciscejski kataster je poleg podatkov o mejah parcel in lastnikih, vseboval tudi podatke o dejanski rabi zemljišč (oziroma vrstah rabe) in kulturah kmetijskih zemljišč (Kastelic, 2013), zaradi česar je bil uporabljen v številne namene. Kataster zemljišč je postal osnova davčnega sistema, zemljiško-katastrska služba pa eden od temeljev upravnega aparata države. Poleg te osnovne lastninsko davčne funkcije so se nartovi novega franciscejskega katastra kot enotna kartografska osnova za ozemlje vse monarhije izkazali kot nepogrešljivi sestavni del prostorskega nartovanja v deželi, predvsem za potrebe planiranja razvoja mest, gradnje železnic in cest, regulacije vodotokov in gospodarjenja z gozdovi (Triglav, 2003).

Po dokončni vzpostavitvi je bil franciscejski kataster zaradi spremembe družbenega sistema – prehoda iz fevdalne družbene ureditve v kapitalistično oziroma zemljiške odveze, naraščanja migracij in tehnološkega razvoja ter sprememb v davčnem sistemu – na velikem delu ozemlja revidiran in reambuliran, kar pomeni, da je bila na določenih delih izvedena nova izmera oziroma so bile izvedene obnove stare izmere. Osnova za izračun zemljiškega davka je bila obdelovalna kultura ter njena površina. Za izračun davka se je upošteval isti donos, ki so ga računali za travnike, njive, vrtove, pašnike, planine, gozdove, jezera, močvirja in ribnike, za zadnje tri v primeru, da so dajali produkte. Ko so bruto donosu odvzeli stroške gospodarjenja in vloženega dela, so dobili isti donos določene vrste kulture. Evidentiranje sprememb kulture je zajelo vsako novo kulturo na zemljišču, večjem od 25 kvadratnih sežnjev (Golob, 2014). V povezavi s takrat veljavnim gradbenim redom oziroma sistemom izdaje dovoljenj za gradnjo, v okviru katerih je bila predhodno izvedena parcelacija zemljišč, lahko sklepamo, da so bila vsa nova stavbišča vrisana v katastrski nart in kot vrste rabe zavedena tudi v opisnem delu zemljiškega katastra. S tem je bilo zagotovljeno noveliranje parcel in vrst rabe stavbnih parcel. Žal se zemljiški kataster ni vzdrževal tako, kot predvideno, veliko sprememb ni bilo evidentiranih.



Slika 12: Izsek iz katastrskega na rta reambuliranega franciscejskega katastra, izdelan po letu 1895 (osebna komunikacija po elektronski pošti, asist. dr. Marjan eh in geodetska uprava RS)

Figure 12: Part of cadastre plan from the reambulated Franciscan cadastre made after 1895 (personal correspondence via email, asist. dr. Marjan eh and The Surveying and Mapping Authority of RS)

Na sliki 12 lahko takoj opazimo razliko med izvornim katastrskim na rtom franciscejskega katastra in reambuliranim katastrskim na rtom. Vrste rab na reambuliranem katastrskem na rtu niso ve pobarvane, temve so ozna ene s to kovnimi simboli. Pisni del operata pa ni bil bistveno spremenjen.

3.2 Obdobje Kraljevine Jugoslavije

Slovenija je bila v Kraljevino SHS (kasneje kraljevino Jugoslavijo) vklju ena 1. decembra 1918, torej kmalu po koncu 1. svetovne vojne. Zaradi uni enja, ki ga je povzro ila vojna, je bilo treba državo obnoviti, kar je zahtevalo organizirano izdelavo prostorskih na rtov. Prostorsko na rtovanje in gradbeno dovoljenje je urejal gradbeni zakon, ki je bil objavljen v Službenih novinah Kraljevine Jugoslavije 16. junija 1931 (Rakar in Krofl, 2004). Ta zakon je dolo al, da morajo imeti mesta in trgi, vsa industrijska in rudarska naselja ter turisti ni kraji izdelan vsaj regulacijski na rt, ki so ga bile dolžne izdelati ob ine. Izjema od tega pravila so bile vasi, za katere je zakon dolo al posebne ureditve. K vlogi za pridobitev gradbenega dovoljenja je bilo treba priložiti situacijski na rt stavbiš a, ki je moral biti izdelan v merilu 1 : 500, za obmo ja, za katera je bil vzpostavljen zemljiški kataster, pa je moral biti izdelan tudi v katastrskem merilu. V situacijskem na rtu so morale biti vrisane med drugim tudi površina stavbiš a ter lega in številke sosednjih katastrskih parcel, zgradb in dvoriš (Rakar in Krofl, 2004).

V obdobju Kraljevine Jugoslavije se je na obmo ju Slovenije ohranila pretežno stara Avstro-Ogrska zakonodaja na podro ju zemljiškega katastra (Golob, 2014). Leta 1929 pa je bil sprejet Zakon o zemljiškem katastru (ZZemK, 1929), ki je prinesel nekaj sprememb. Iz dosegljive literature je namre razvidno, da je ta zakon urejal samo vodenje 8 katastrskih kultur (njive, vrtove in sadovnjake, vinograde, travnike, pašnike in planine, gozdove ter trsti ja, mo virja, ribnike in jezera) (Osvald, 2009; Golob, 2014). Razlog temu je verjetno ta, da je šlo za zvezni zakon, ki je urejal vodenje

zemljiškega katastra tudi za tiste dele kraljevine, ki v preteklosti niso bili del Avstro-Ogrske in zato za njih zemljiški kataster še ni bil nastavljen ter je bilo zato treba nastaviti evidenco predvsem za potrebe enotnega obdajanja kmetijskih zemljišč v državi.

Opazimo lahko tudi razliko v postopku pridobitve gradbenega dovoljenja, saj v zakonodaji ni bilo eksplicitnih določil o obveznosti razdelitve parcel v naravi pred izdajo gradbenega dovoljenja, zahtevan pa je bil prikaz novih stavbišč na katastrskem načrtu. Iz tega lahko sklepamo, da evidentiranost novih stavbnih parcel ni bila večno strojno zagotovljena skozi postopke pridobitve gradbenega dovoljenja, temveč je bila zahtevana po predpisih s področja evidentiranja zemljišč in vrst rabe v zemljiškem katastru.

3.3 Obdobje od 1945 do 1984

Takoj po drugi svetovni vojni se je pričelo z obsežno obnovo in prenovno porušene države. V veljavi so ostala vsa določila gradbenega zakona iz leta 1931, ki niso bila v nasprotju z zakoni sprejetimi v povojni Jugoslaviji (Jurman, 2010). Leta 1961 je bil sprejet Temeljni zakon o graditvi investicijskih objektov, ki je prinesel novost, da mora investitor k vlogi za izdajo gradbenega dovoljenja priložiti še potrdilo pristojnega organa o tem, da bo predviden objekt skladen s prostorskim in urbanističnim načrtom (Jurman, 2010). To potrdilo je predhodnica lokacijskega dovoljenja, ki je bilo kot posebno dovoljenje, ki se izda pred gradbenim, dokončno uvedeno leta 1967, ko sta bila sprejeta Zakon o urbanističnem planiranju in Zakon o regionalnem prostorskem planiranju (Kralj, 2010). Pristojnost za urejanje prostora so dobile občine, ki so za celotno območje občine izdelale regionalne plane, ki so se imenovali urbanistični programi. Na izvedbeni ravni so bili za mesta izdelani urbanistični načrti, za gradnjo večjih sosesk in drugih kompleksov pa so bili izdelani zazidalni načrti. Za urejanje podeželja naj bi bili sprejeti urbanistični redi, ki pa praviloma niso bili izdelani, kar je povzročilo stihijsko gradnjo (Jurman, 2010). Razlog za to je, da se je v tem primeru lokacijsko dovoljenje vezalo na »elemente iz sprejetega urbanističnega programa, urbanističnega načrta ali urbanističnega reda« (Rakar in Krofl, 2004). V tem obdobju je prišlo tudi do teženj po decentralizaciji oblasti. Tako so prostorske akte pripravljale in sprejemale občine, ki so bile hkrati tudi pristojne za izdajo lokacijskih dovoljenj, skladenost naj bi bila zagotovljena skladnost teh dovoljenj s prostorskimi akti.

V tem obdobju je bila decentralizirana tudi geodetska služba, ki se je izvajala na nivoju občine. Temeljni zakon o izmeri zemljišč in zemljiškem katastru (1965) je predvideval uporabo katastrskih podatkov za različne namene. Z njim se je vzdrževanje katastra preneslo na občine pod nadzorom zveznih upravnih organov (Golob, 2014). V povezavi s temo magistrske naloge je pomembno, da se je glede vodenja vrst rabe zemljišč v tem času uporabljal Pravilnik o vodenju vrst rabe zemljišč v zemljiškem katastru, ki je bil sprejet leta 1969 (Kolman et al., 1984). Po tem pravilniku so se zemljišča, ki so bila namenjena za kmetijsko in gozdno proizvodnjo, uvrščala v katastrske kulture in te v katastrske razrede, za ostala zemljišča pa se je označevala samo njihova uporaba in se niso sistematično razvrščala po vrstah rabe (Golob, 2014). Posledično se je v zemljiškem katastru pojavilo okoli 500 oznak za vrsto rabe zemljišč, kar je povzročilo nepreglednost v podatkih o rabi zemljišč, saj so se posamezne iste vrste rabe vodile po različnih občinah z različnimi oznakami. Prav tako v tem času ni bilo določil za minimalne površine vrst rabe, ki se evidentirajo (Kolman et al., 1984). Vse to je verjetno posledica ureditve, ki je veljala od leta 1929, ko se je za območje posebej urejati le vodenje podatkov o katastrskih kulturah zemljišč, ki so bila namenjena kmetijski in gozdarski proizvodnji.

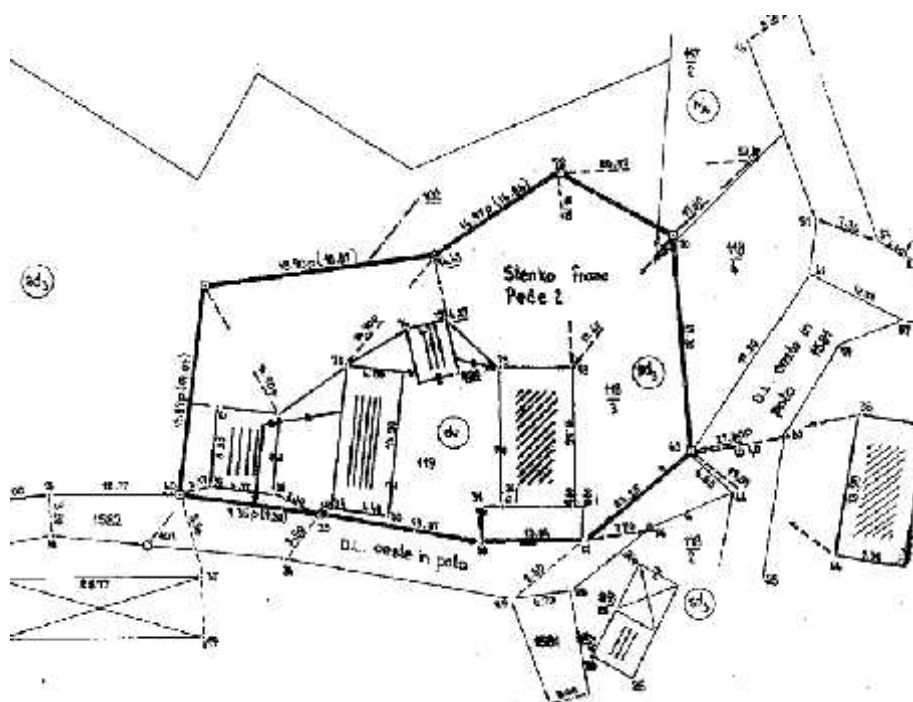
S spremembo ustave Federativne ljudske Republike Jugoslavije je prišlo do sprememb tudi na področju geodetske dejavnosti, ki je prešla v pristojnost posameznih republik (Golob, 2014). Nastali so novi zakoni posameznih republik; v Sloveniji je krovni zakon za zemljiški kataster ve desetletij predstavljal Zakon o zemljiškem katastru (1974) (Golob, 2014). V zemljiškem katastru naj bi se vodili podatki o nosilcih stvarnopravnih pravic na zemljiših (ki so bili prevzeti iz zemljiške knjige), o legi, obliki, površini in vrsti rabe zemljišča, o posebnih režimih uporabe in razpolaganja z zemljišči (slednje se nikoli ni uveljavilo), ki so določeni v predpisih družbenopolitičnih skupnosti (Tomc, 2008) (t. i. prostorski katastrski operativni) in drugih podatkih o zemljiših, ki so bili določeni z zakonom ali obinski predpisom, ki je bil izdan na podlagi zakona (Kolman et al., 1984; Tomc, 2008). V tem zakonu ni bila podana nova definicija parcele, zato se je še naprej za parcelo uporabljala definicija iz III. dela pravilnika za izmero, ki ga je leta 1953 izdala Zvezna geodetska uprava in je določal, da je parcela kos zemljišča istega lastnika in iste kulture (vrste rabe) v eni katastrski občini (Kolman et al., 1984), torej tako, kot je bilo to določeno že pri nastavitvi franciscejskega katastra.

Zemljišča so se evidentirala v zemljiškem katastru glede na njihovo dejansko rabo kot katastrske kulture (zemljišča, ki so bila namenjena kmetijski in gozdarski proizvodnji), zemljišča pod gradbenimi objekti, zelene površine ali nerodovitna zemljišča (ZZKat, 1974). Podrobneje je bilo vodenje in evidentiranje vrst rabe zemljišč določeno v Pravilniku o vodenju vrst rabe zemljišč v zemljiškem katastru iz leta 1982. Po tem pravilniku so se za zemljišča pod gradbenimi objekti šteli stanovanjske in poslovne stavbe, gospodarska poslopja, garaže, funkcionalni objekti, spomeniki, porušeni objekti, ceste, poti, železnice, dvorišča, prodajni trgi, parkirišča, odprta skladišča, odlagališča odpadkov in odprti kopi. Kot vrste rabe so se za vse stavbe (stanovanjske, poslovne, gospodarska poslopja in garaže) evidentirala zemljišča pod stavbami, torej njihovi fundusi. Kot funkcionalni objekti so se uvrščala zemljišča pod samostojnimi gradbenimi objekti, ki so funkcionalno služili določeni dejavnosti (dimnik, tribune, ribogojnica, jez, soline, bazen, skakalnica in podobno) (Golob, 2014).

Med ceste in železnice so se uvrščale vse površine, ki so bile poti, ceste oziroma železnice ali pa so funkcionalno pripadale cestam ali železnicam (na primer cestninske postaje, objekti za vzdrževanje cest, avtobusne postaje ob cestah – skratka vsa zemljišča pod cestnim svetom in po analogiji tudi za železnice). Dvorišča, ki so bila opredeljena kot zemljišča ob stavbi oziroma med stavbami, so bila namenjena dejavnostim, povezanim s funkcijo stavbe in njenim vzdrževanjem. Vrste rabe so se vodile v pisnem in grafičnem delu zemljiškega katastra. Če je bilo zemljišče ene vrste rabe dovolj veliko, da se je vodilo kot samostojna parcela, se mu je podelila parcelna številka, v nasprotnem primeru pa se je v grafičnem delu zemljiškega katastra vrsta rabe označila z mejo vrste rabe, površina pa se je vpisala v opisni del. Zemljišča pod gradbenimi objekti, funkcionalni objekti, ceste, poti, železnice in dvorišča so se kot vrste rabe določile glede na površino, za druge vrste rabe pa je bil določen minimalni cenzus 200 m². Če je bila površina vrste rabe večja kot 200 m², se je zemljišče vodilo kot samostojna parcela ne glede na lastništvo, kar je pomenilo, da se mu je podelila svoja parcelna številka, razen za dvorišča, ki se mu je vedno podelila svoja parcelna številka. Prav tako so se kot dvorišča vodila tudi za kmetijsko ali gozdno proizvodnjo sposobna zemljišča, katerih površina je bila manjša kot 400 m² in so ležala na lastniško zemljiškem kosu, na katerem je sicer stala tudi stanovanjska hiša (Golob, 2014).

Iz klasifikacij vrst rabe je v povezavi s funkcionalnimi enotami stavbnih zemljišč evidentno razvidno, da je klasifikacija upoštevala dejstvo, da mora imeti vsaka stavba in gradbeno inženirski objekt (pot, cesta, železniška proga) poleg svojega fundusa (pri stavbi tloris stavbe, pri cesti ali železnici pa cestno oziroma telo železnice) tudi še dodatno zemljišče. Za funkcionalna zemljišča stavb (dvorišča,

parkirišča, odprta skladišča) se je takšno zemljišče vodilo pod določenimi pogoji kot posebna vrsta rabe, če pa je presegalo določeno površino, pa kot samostojna parcela. Za prometne površine je bilo to na eno upoštevano že v sami definiciji vrste rabe, kar je na primer pomenilo, da se je poleg samega cestnega telesa vodilo podatke o površini cestnega sveta. Zemljišče, ki se mu ni podelila parcelna številka, se je vodilo v pisnem delu zemljiško katastrskega operata s svojim podatkom o površini in vrsti rabe pod parcelno številko parcele, kateri je bilo priključeno, v zemljiško katastrskem na rtu pa se je prikazalo z mejo vrste rabe in znakom pripadnosti parcele, katere del je. Vrste rabe zemljišča so se v zemljiško katastrskem na rtu prikazovale s topografskimi znaki. Kljub tem določilom, pa je iz Priročnika za vzdrževanje katastrskega operata lastninsko davnega dela zemljiškega katastra (Kolman in Lesar, 1984) jasno razvidno, da se vrste rabe v katastrskih načrtih ni več označevalo s topografskimi znaki, temveč so ti podatki ostali v skicah terenskih izmer in v pisnem delu zemljiškega katastra, kot je jasno razvidno s slik 13 in 14.



Slika 13: Primer izseka iz skice zamejnjenja iz terenske izmere za potrebe zemljiškega katastra – s skice so jasno razvidne oznake vrst rabe in katastrskih kultur (Kolman et al., 1984)

Figure 13: Example of a part of a boundaries sketch from location measurement for the needs of the land cadastre – the sketch clearly shows the annotations of usage types and cadastre cultures (Kolman et al., 1984)



Slika 14: Primer izseka iz zemljiškokatastrskega na rta – s slike je jasno razvidno, da se oznake vrst rab in katastrskih kultur v zemljiškokatastrskem na rtu ne vodijo ve (Kolman et al., 1984)

Figure 14: Example of a part from the land cadastre plan – the picture clearly shows that the annotations of usage types and cadastre cultures in the land cadastre plan are no longer visible (Kolman et al., 1984)

Iz vseh dosedanjih ugotovitev lahko sklenemo, da se je vrste rab v zemljiškokatastrskih na rtih prenehalo ozna evati nekje v obdobju od leta 1929 do 1974 zaradi vmesne nesistematnosti glede oznak za vrste rabe (osebna komunikacija Joc Triglav in Marjan eh). eprav je Zakon o zemljiškem katastru poskušal ponovno vnesti red na to podro je, pa ga je bilo zaradi neenotnosti in množice uporabljenih znakov in kratic v grafi ni del zemljiškega katastra težko vnesti. Vse to je povzro ilo opuš anje ozna evanja vrst rab, katerih podatki so se vodili v grafi nem delu samo še kot meje vrst rab in v opisnem delu, kjer so se vodile oznake in njihove površine. Izgubljena pa je bila nedvoumna pozicijska povezava med grafi nim in opisnim delom v primerih, ko je bilo na eni parcelni številki ve vrst rab, a so podatki o vrstah rab v zemljiškem katastru še obstajali.

Vzdrževanje vrst rab za stavbna zemljiš a v zemljiškem katastru, je bilo ponovno dokaj dobro urejeno v Zakonu o zemljiškem katastru iz leta 1974 (ZZKat, 1974). Spremembe v vrstah rab se je namre ugotavljalo po uradni dolžnosti in sicer vedno, ko je ob inski upravni organ spremembe zaznal v kakršnem koli postopku ali delu, ki ga je izvajal. V povezavi z gradnjo objektov je bil takšen postopek tudi izdelava geodetske podlage za izdelavo lokacijske dokumentacije ali podelitev hišne številke. Ob tem je treba omeniti, da so bila vsa geodetska dela poverjena ob inskim organom pristojnim za geodetske zadeve oziroma za to posebej ustanovljenim organizacijam združenega dela, ki so imela za geodetska dela posebna pooblastila ob in ali države. Zasebne prakse v geodeziji na podro ju zemljiškega katastra ni bilo, obstajali so sicer javni zavodi, ki so tudi izvajali geodetska dela na tem podro ju. Prav tako so bile v ZZKat (1974) ob inskim službam naložene sistematine revizije katastra, pri katerih je bil poudarek prav na ažuriranju vrst rab, katastrskih kultur in razredov. Ob tem je treba omeniti, da je bila parcelacija za namen evidentiranja vrste rabe, pri kateri ni prišlo do spremembe lastništva enostavna, saj za njeno izvedbo ni bil potreben upravni postopek, v katerem naj bi se uredile

meje parcele. Vse to je pomenilo, da so bili podatki o funkcionalnih enotah stavbnih zemljišč za vse novo zgrajene stavbe v zemljiškem katastru ustrezno ažurirane in sicer tako, da se je v zemljiški kataster ob spremembi vrstne fundus stavbe in stavbi pripadajoče zemljišče, ki je bilo določeno z ustrezno vrsto rabe.

V povezavi s tematiko magistrskega dela je treba še posebej navesti, da je bil že od leta 1945 tudi pri uvedbi družbene lastnine in nacionalizacije stavbnih zemljišč v mestih in naseljih mestnega značaja. To, da stavba za svojo uporabo poleg stavbišča potrebuje še dodatno zemljišče, je upošteval že Zakon o nacionalizaciji najemnih zgradb in gradbenih zemljišč iz leta 1958 (Uradni list FLRJ št. 52/1958) (Juhart, 2008). V primeru, ko je na nacionalizirani gradbeni parceli stala zgradba, ki ni bila nacionalizirana, je imel njen lastnik pravico brezplačnega uživanja zemljišča, ki ga je pokrivala stavba (torej zemljišča pod stavbo ali stavbišča), in zemljišča, ki je namenjeno normalni uporabi stavbe vse dotle, dokler stoji na tem zemljišču zgradba. Pojem **zemljišče, potrebno za redno (normalno) uporabo objekta**, se kasneje pojavlja v zveznih in republiških predpisih o razlastitvi, kompleksni stanovanjski gradnji, stavbnih zemljiščih, prometu z nepremičninami, pravicah na delih stavb ipd. od leta 1959 dalje (Juhart, 2008). Pravica uporabe zazidanega stavbnega zemljišča se je po letu 1993 spremenila v lastninsko pravico. Temu na elu je sledil tudi zemljiški kataster, v katerem je bila povezanost stavbe z zemljiščem določena že z vrsto rabe (na primer stavba in dvorišče, parkirišče in tako naprej).

Z Zakonom o prometu z zemljišči in stavbami iz leta 1954 (ZPZS, 1954) so bila definirana kot stavbna zemljišča (Vugrin, 2012):

- zemljišča, ki ležijo v ožjem gradbenem okoliščju mesta in naselij mestnega značaja,
- zemljišča zunaj mesta – tega, ki je po urbanističnem načrtu ali odloku namenjeno za gradnjo stanovanjskih, gospodarskih, komunalnih in drugih objektov ter
- druga zemljišča, na katerih stoji stavba ali zemljišča, ki služijo stavbi in njenim uporabnikom.

Obina je imela na stavbnih zemljiščih upravnoopravne upravne enote, iz katerih je izhajalo, da obina upravlja stavbno zemljišče. Če to zemljišče ni bilo dano v uporabo nekemu drugemu, je obina pridobila pravico uporabe. Za tako stavbno zemljišče se je izvedel vpis v zemljiško knjigo: V B listu zemljiške knjige se je zavedel kot lastnik Družbena lastnina s pravico uporabe obine. Za potrebe graditve je dala obinski skupščini ali organizacija za urejanje stavbnih zemljišč v uporabo stavbno zemljišče (po navadi proti odškodnini). Pravice uporabe ni bilo možno prenesti na drugo osebo dokler objekt ni bil zgrajen (razen na zakonca, potomce, posvojence, starše).

Pravica uporabe na zemljišču se je prenesla le skupaj z objektom. Če je bila pravica uporabe dodeljena obani, društvu, civilnopravnim osebam ali družbenopolitični organizaciji, se je izvedel vpis v zemljiško knjigo: v C list (v ZKV, kjer je bilo vpisano stavbno zemljišče) je bila vpisana zaznamba, da ima pravico uporabe zemljišča lastnik stavbe. Ko je bila stavba zgrajena, pa se je ta prenesla v nov vložek (ali novo zemljiškoknjžno telo), kjer je bilo v posebnem delu označeno, da ima pravico uporabe na tej parceli (Vugrin, 2012).

3.4 Obdobje od 1984 do 2002

Leta 1984 je Slovenija sprejela drugo generacijo prostorskih zakonov in sicer Zakon o urejanju prostora (ZUreP, 1984), Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUN, 1984) ter Zakon o

stavbnih zemljiš ih (ZSZ, 1984), ki so razen slednjega, ki je bil celovito prenovljen v letu 1997, brez ve jih sistemskih sprememb veljali skoraj 20 let, vse do leta 2002, ne glede na velike družbene spremembe, ki so se med tem zgodile v Sloveniji. Ti trije zakoni so sestavljali usklajeno celoto in so temeljili na takrat veljavnem sistemu družbenega planiranja (Kumer et al., 2008; Kralj, 2008).

ZUreP (1984) je dolo il, da poteka na rtovanje v prostoru so asno in v soodvisnosti s planiranjem ekonomskih, socialnih in drugih sestavin družbenega razvoja (Sodnik, 2008). V zakonu je bil velik poudarek na varovanju kmetijskih zemljiš , pojavi se tudi sistem vklju evanja in usklajevanja interesov sektorjev. Planski prostorski akti so bili ena od sestavin dolgoro nih in srednjero nih planov in so predstavljali njihov prostorski del. Obmo ja stavbnih zemljiš so se kot namenska raba dolo ila v prostorskih sestavinah srednjero nih planov, ki pa niso bili prostorski akti na podlagi katerih bi bilo možno pridobiti lokacijsko in gradbeno dovoljenje.

Vrste, vsebino in izdelavo izvedbenih prostorskih aktov je dolo al (ZUN, 1984). Prostorski izvedbeni akti po tem zakonu so bili prostorski ureditveni pogoji (PUP-i) in pa zazidalni na rti (ZN). S prostorskimi ureditvenimi pogoji se je urejal prostor izven obmo ij naselij oziroma tudi tisti deli naselij, ki so bili že zgrajeni in za katere ni bilo predvidenega intenzivnega razvoja, za ostala naselja in infrastrukturo pa so bili obvezni zazidalni na rti. ZUN (1984) je prvi uvedel pojem gradbena parcela in dolo al, da gradbeno parcelo sestavljata stavbiš e ali fundus in funkcionalno zemljiš e (slika 15). Funkcionalno zemljiš e je definiral kot stavbno zemljiš e, ki je potrebno za redno rabo stavbe ali druge naprave.



Slika 15: Definicija funkcionalnega zemljiš a po ZUN (1984). Funkcionalno zemljiš e skupaj s stavbiš em tvori gradbeno parcelo (erne, 2015).

Figure 15: Definition of curtilage according to ZUN (Urban Planning and Other Forms of Land) (1984). Curtilage together with the land underlying buildings and structures form a building plot (erne, 2015)

Funkcionalne enote stavbnih zemljiš so torej po tem zakonu predstavljale gradbene parcele, ki pa so se v prostorskih aktih na rtovale na naslednje na ine:

- v prostorskih ureditvenih pogojih kot merila in pogoji za oblikovanje gradbenih parcel,
- v zazidalnih na rtih pa v obliki na rta gradbenih parcel.

Na podlagi ZUN (1984) se je za potrebe gradnje ter prihodnje funkcije objekta in njemu pripadajo ega funkcionalnega zemljiš a vklju no z vsemi pomožnimi objekti, dolo ilo ustrezno veliko zemljiš e, gradbena parcela (Lipnik, 2013). Poleg tega je ZUN (1984) vseboval dolo ila glede dolo itve funkcionalnega zemljiš a k obstoje im objektom. Ne glede na to, ali je šlo za novo gradnjo ali

obstoje objekti, se je obseg in lega funkcionalnega zemljišča oziroma gradbene parcele potrdil z upravno (lokacijsko) odločbo na pripadajočo grafično in tekstovno (lokacijsko) dokumentacijo, vse pa je predstavljalo obvezno podlago za ureditev parcelacije na terenu in v zemljiškem katastru. Na ta način so nastajali enoviti kosi stavbnih zemljišč z jasno razpoznavnimi podatki o zazidanosti in s funkcijo v prostoru, ki je bila skladna s cilji urbanističnega urejanja naselij. Spreminjanje parcel na območjih stavbnih zemljišč mimo tega postopka ni bilo dovoljeno oziroma legalno (Lipnik, 2013).

Postopek vnosa grajenega stanja v javne evidence se je nadaljeval preko gradnje na podlagi gradbenih dovoljenj, kjer je imela ključno vlogo gradbenotehna dokumentacija, po gradnji pa izdaja uporabnega dovoljenja. Ko so bili izpolnjeni ti pogoji, se je na podlagi vloge investitorja gradnja vrisala in vpisala v javne evidence – v zemljiški kataster in posledično v zemljiško knjigo. Zemljiški kataster je bil tako nosilec informacij o stanju stavbnih zemljišč. V njem so bili razvidni podatki o parcelnih mejah in s tem o legi ter velikosti parcel – zemljiških kosov. V okviru stavbnih zemljišč so bile po izvedeni gradnji vrisane »gradbene parcele«, do takrat pa zemljiške parcele osnovne rabe (s kmetijskimi kulturami), o vrstah in legi ter velikosti zgradb itd. Ti podatki so se po službeni dolžnosti prenašali v zemljiško knjigo (Lipnik, 2013). Kljub temu pa smo že v prejšnjem poglavju ugotovili, da lega gradbenih parcel ni bila vedno enolična. Takšni postopki so bili vsaj formalno podprti vse do razveljavitve Zakona o zemljiškem katastru (ZZKat, 1974), do uveljavitve Zakona o evidentiranju nepremičnin, državne meje in prostorskih enot (ZENDMPE, 2000).

ZSZ-1 (1997) je določal, da so stavbna zemljišča vsa zemljišča, ki so s srednjeročnim družbenim planom namenjena za graditev objektov in naprav, vsa zemljišča, na katerih so zgrajeni objekti in naprave, ter zemljišča, za katera so že izdana predpisana dovoljenja za graditev. Stavbna zemljišča so se v skladu s tem zakonom delila na:

- zazidana stavbna zemljišča – to so zemljišča na katerih stojijo objekti (stavbišča) in zemljišča, ki so potrebna za njihovo redno rabo (funkcionalna zemljišča) ter zemljišča, ki so urejena kot javne površine.
- nezazidana stavbna zemljišča pa so vsa zemljišča, na katerih ni zgrajen noben objekt, oziroma je na njih zgrajen za asen ali pomožni objekt in zemljišča, ki presegajo površino funkcionalnega zemljišča.

Na podlagi načina vodenja zemljiškega katastra lahko v povezavi z definicijo stavbnih zemljišč sklepamo, da so bili podatki o zazidanih stavbnih zemljiščih ustrezno vsebovani in ažurni v zemljiškem katastru, vsaj za zazidana stavbna zemljišča. Vsa zazidana stavbna zemljišča naj bi v zemljiškem katastru vodili kot vrsto rabe stavbe in pripadajočega zemljišča z ustrežno vrsto rabe, iz katere je bilo razvidno, da pripada stavbi (na primer dvorišča, parkirišča in podobno), kar naj bi skupaj predstavljalo gradbeno parcelo, ki je bila tako osnovna funkcionalna enota zazidanih stavbnih zemljišč. Kljub temu je bilo leta 1988 sprejeto tudi Navodilo o evidenci stavbnih zemljišč, saj zemljiški kataster ni vseboval vseh potrebnih podatkov za gospodarjenje s stavbnimi zemljišči oziroma ti niso bili vodeni na povsem ustrezen način. Poleg tega pa v zemljiškem katastru ni bilo podatkov o nezazidanih stavbnih zemljiščih. Tehnična osnova evidence je bil zemljiški kataster. Evidenca je izkazovala podatke po zemljiškokatastrskih parcelah, ki so stavbna zemljišča (stavbne parcele), po prostorskih in statističnih enotah, po lastnikih oziroma uporabnikih, po legi in po stopnji komunalne opremljenosti. Podatki so se vodili grafično kot območja stavbnih zemljišč, podrobni podatki o stavbnih zemljiščih pa so se vodili opisno za vsako stavbno parcelo posebej. Podatki o dejanski rabi stavbne parcele in o njeni površini so bili podatki, ki jih je izkazoval zemljiški kataster. Če v

zemljiškem katastru ni bila razvidna površina zazidanega stavbnega zemljišča, a ločeno od nezazidanega stavbnega zemljišča v okviru istega posestnega kosa, se je površina zazidanega stavbnega zemljišča (gradbene parcele) določila na podlagi numeričnih elementov iz prostorskega izvedbenega načrta oziroma iz lokacijske dokumentacije, a v tem primeru ni mogla imeti nobenih pravnih posledic. Iz tega je jasno razvidno, da so se že pojavljale težave pri razlikovanju med zazidanimi in nezazidanimi stavbnimi zemljišči in v primeru, da podatki o zazidanih stavbnih zemljiških niso bili vodeni kot posebne parcele oziroma vrste rabe. Podatki iz evidence so namreč služili za določanje višine nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (NUSZ). Podatkov o tem, ali in v kakšnem obsegu je bila evidenca stavbnih zemljišč v skladu s tem zakonom vzpostavljena, nimamo, dejstvo pa je, da je sedanje obdobje ne vodijo več, kar pa jim povzroča težave pri odmeri NUSZ za nezazidana stavbna zemljišča.

Prenehanje vzdrževanja in hranjenja podatkov o vrstah rabe v zemljiškem katastru je prinesel ZNDMP (2000), s katerim je bil razveljavljen do tedaj veljavni ZZKat (1974). V 94. členu ZNDMP (2000), ki je urejal vrste rabe in katastrske kulture, je bilo namreč določeno, da naj bi geodetska uprava samo še sedem let po sprejetju zakona vodila podatke o vrstah rabe zemljišč, katastrskih kulturah in katastrskih razredih. Podatke za dejansko rabo zemljišč pa naj bi začeli pridobivati iz drugih evidenc (Golob, 2014)³. Razlogov za to je verjetno več, dva izmed najpomembnejših pa sta:

- v obdobju po osamosvojitvi Slovenije je prišlo ponovno do centralizacije geodetske uprave, ki se je z nivoja občine umaknila. Geodetska uprava se je pretvorila v državni organ, ki je vzpostavil centralno digitalno evidenco zemljiškega katastra in izvajal upravne postopke njenega vzdrževanja,
- izvajanje izmer za potrebe vzdrževanja zemljiškega katastra so prevzela zasebna geodetska podjetja, ki pa niso bila dolžna izvajati vzdrževanja zemljiškega katastra po uradni dolžnosti, temveč samo po naročilu strank. Zaradi do sedaj opisanih težav z vodenjem podatkov o vrstah rabe, je bilo le te sedaj še težje izboljšati, zaradi ne vzdrževanja pa je bil podatek vedno manj zanesljiv in uporaben.

ZNDMP (2000) pa je kljub temu vseboval konkretna določila glede pravne podlage za parcelacijo. V 44. členu ZNDMP (2000) je bilo določeno, da se parcelacija lahko izvede na podlagi akta državnega organa ali organa lokalne skupnosti, ki je lahko (Juhart, 2015):

- pravnomnožen sklep o dedovanju ali druga pravnomnožna sodna odločba,
- dokonno dovoljenje za poseg v prostor,
- dokonno parcelacijsko dovoljenje,
- dokonna odločba o dovolitvi pripravljalnih del pred razlastitvijo,
- potrdilo o tem, da parcelacijsko dovoljenje za predvideno parcelacijo ni treba,
- drug akt, ki po zakonu daje podlago za parcelacijo.

Določeno je bilo tudi, da mora takšen akt vsebovati na rt parcelacije oziroma natančen opis predvidene parcelacije, ki omogoča njeno izvedbo v naravi, ali navedbo, da parcelacija na tem območju ni omejena s predpisi (Černe et al., 2006). Zakon je določal, da minimalne zahteve za na rt parcelacije oziroma opis predvidene parcelacije predpiše minister. Na podlagi zakona je bil izdan

³ Že leta 1997 se je takratno Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS odločilo za vzpostavitev sistema določanja dejanske rabe zemljišč (Golob, 2014). Temu je botrovala predvsem neažurnost podatkov o katastrskih kulturah v zemljiškem katastru, ki ni več omogočala izvajanja nalog kmetijske zemljiške politike.

Pravilnik o urejanju mej ter spreminjanju in evidentiranju podatkov v zemljiškem katastru (Uradni list RS št. 1/2004), ki je vseboval določila glede na vrsta parcelacije in natančen opis parcelacije oziroma drugih katastrskih preureditev. Dejstvo pa je, da akti državnih organov ali organov lokalne skupnosti praviloma parcelacijo ne določajo na način, kot je bil predpisan s pravilnikom. Iz polemik na temo parcelacije, ki je bilo že v tedanjem času razbrati v strokovni javnosti (na primer Urbanistični manifest 2004) lahko sklepamo, da določil ZNDMPE (2000) glede upoštevanja aktov državnih in lokalnih organov, ni bilo možno izvajati.

Usodo podatkov o vrstah rabe so seveda delili tudi podatki o funkcionalnih enotah stavbnih zemljišč, ki so se imenovali gradbene parcele in naj bi se v zemljiškem katastru vodili kot vrsta rabe stavbe in pripadajočega zemljišča z ustrezno vrsto rabe, iz katere je bilo razvidno, da pripada stavbi. Poleg razlogov, ki so prinesli opuščenje vodenja vrst vseh rab v zemljiškem katastru, pa za opuščenje pravil za vodenje podatkov o funkcionalnih enotah stavbnih zemljišč lahko dodamo še spremembe v pristojnosti in nalogah občin. S sprejemom Zakona o lokalni samoupravi (ZLS, 2007) je bil uveden sistem lokalne samouprave, ob tem pa je bila pristojnost za izdajo gradbenih dovoljenj prenesena na državo oziroma v tistem času ustanovljene upravne enote. Ker so imele nove občine še vedno pristojnost na področju prostorskega načrtovanja, je prišlo do odtujitve odločanja o izpolnjevanju lokacijskih pogojev ter nadzora nad evidentiranjem zemljišč, za katera so bila izdana lokacijska dovoljenja.

3.5 Obdobje od 2002 do danes

Leta 2002 je bil sprejet Zakon o urejanju prostora (ZUREP-1, 2002) in leta 2004 Zakon o graditvi objektov (ZGO-1, 2004). Zakon o urejanju prostora in Zakon o graditvi objektov iz leta 1984 sta prenehala veljati. Zakon o urejanju prostora je v veljavi prenehal veljati že leta 2007, ko ga je v delu, ki ureja vrsto, vsebino in način priprave prostorskih aktov nadomestil Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNa rt, 2007). Ker je bilo v skladu z ZUREP-1 (2002) izdelanih le malo prostorskih aktov, bomo v tem delu opis sistema prostorskega načrtovanja poenostavili tako, da bomo opisali sistem po ZPNa rt (2007).

Temeljni državni strateški prostorski načrt v Sloveniji se imenuje Strategija prostorskega razvoja Slovenije (SPRS, 2004), v kateri je določena zasnova bodečega razvoja, usmeritve za razvoj mest in komunalno opremljanje ter usmeritve za razvoj infrastrukture. Poleg SPRS (2004) je strateški državni prostorski akt tudi Prostorski red Slovenije (PRS, 2004), ki določa splošna pravila prostorskega načrtovanja in pravila za načrtovanje in graditev objektov. Državni prostorski akt se na izvedbenem nivoju imenuje Državni prostorski načrt (DPN). Z njim se načrtujejo ureditve oziroma posegi v prostor državnega pomena, kot so državne prometnice, železnice, veliki energetske objekti in protipoplavne ureditve in podobno.

Na občinski ravni se temeljni prostorski akt imenuje občinski prostorski načrt (OPN), ki ima strateški in izvedbeni del. V strateškem delu OPN je določena zasnova prostorskega razvoja občine, zasnova gospodarske javne infrastrukture in grajenega javnega dobra lokalnega pomena, okvirna območja naselij, usmeritve za razvoj v krajini ter določitev namenske rabe zemljišč in prostorskih izvedbenih pogojev. Izvedbeni del OPN obsega območja namenske rabe prostora, prostorske izvedbene pogoje in območja za katera se pripravi občinski podrobni prostorski načrt. Grafični del izvedbenega dela OPN, ki se pripravi v merilu 1 : 5000, je predstavljen na sliki 16.



Slika 16: Izsek iz karte namenske rabe in enot urejanja prostora iz OPN (erne et al., 2014)

Figure 16: Part from the map of the land use allocation and the units of area management from OPN (Municipal Spatial Order) (erne et al., 2014)

Kompleksnejše ureditve na ob inski ravni se na rtujejo z Ob inskim podrobnim prostorskim na rtom (OPPN). Grafi ni del OPPN vsebuje ve razli nih tematskih na rtov v merilu ve jem od 1 : 5000 (1 : 1000, 1 : 500). Na spodnji sliki je predstavljen izsek iz OPPN, ki vsebuje tudi na rt gradbenih parcel.

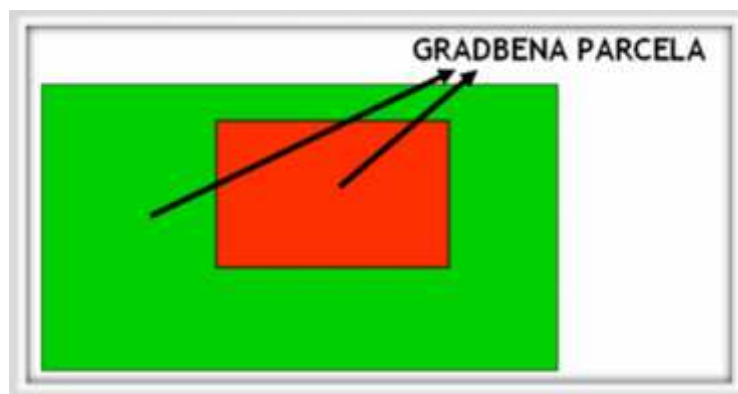


Slika 17: Na rt gradbenih parcel v OPPN (erne et al., 2014)

Figure 17: Plan of building plots in OPPN (erne et al., 2014)

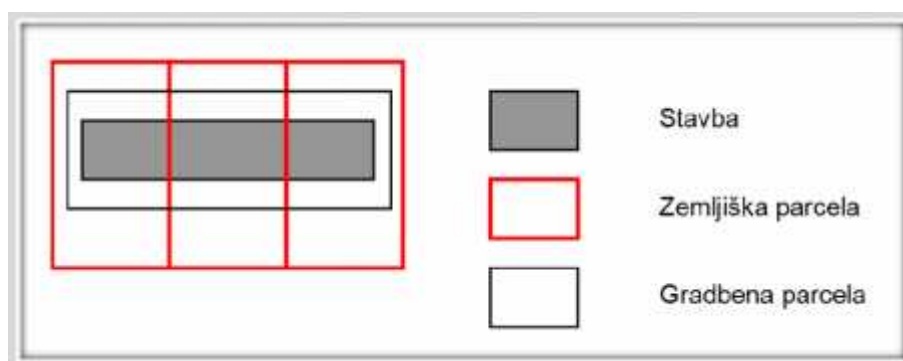
Kot je vidno s slik 16 in 17, je bistvena razlika med OPN in OPPN podrobnost in na in dolo itev, ki vplivajo na lokacijske pogoje, ki jih mora izpolnjevati objekt, da je zanj mogo e pridobiti gradbeno dovoljenje. Zna ilno za pogoje je, da se ti tako v OPN kot v OPPN nanašajo na zemljiš e na katerem bo zgrajen objekt in sicer tako, da predpisujejo maksimalno in minimalno velikost zemljiš a, odmike objektov od mej zemljiš a, maksimalno pozidanost zemljiš a, zahtevano komunalno opremljenost zemljiš a in podobno.

ZGO-1 (2002) pojma funkcionalno zemljišče ne uporablja več. Namesto tega je definiral pojem **gradbena parcela** (slika 18). Po tem zakonu je gradbena parcela zemljišče, sestavljeno iz ene ali več zemljiških parcel ali njihovih delov, na katerem stoji objekt, zgrajen na podlagi gradbenega dovoljenja in na katerem so urejene površine, ki služijo temu objektu (Vugrin, 2012). Pojem gradbene parcele nima povezave s pojmom zemljiško katastrske parcele, saj dopušča možnost, da je gradbena parcela sestavljena iz več zemljiških parcel ali celo samo njihovih delov (slika 19).



Slika 18: Definicija gradbene parcele po ZGO-1 (Černe, 2015)

Figure 18: Definition of a building plot according to ZGO-1 (Construction Act) (Černe, 2015)



Slika 19: Gradbena parcela ni enako kot zemljiško katastrska parcela (Černe, 2015)

Figure 19: Building plot is not equal to land cadastre plot (Černe, 2015)

Na gradbeno parcelo je bilo vezano veliko določil (ZGO-1, 2002) in podzakonskih predpisov:

- da mora biti iz projektne dokumentacije razvidno, da je gradbena parcela objekta skladna z določilami prostorskih aktov,
- da mora posebni del projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja za objekt na območju, ki se ureja z lokacijskim načrtom, obsegati zazidalno situacijo iz lokacijskega načrta, ki prikazuje gradbeno parcelo, lego objekta na zemljišču, njegovo velikost, namembnost, oblikovanje in odmike od sosednjih parcel ter komunalne priključke, kadar so predvideni,
- da mora posebni del projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja za objekt na območju, ki se ureja s prostorskim redom, obsegati načrt gradbene parcele in prikaz elementov za zakoličenje objekta, če se namerava graditi nov objekt,
- da je možno nekatere vrste enostavnih objektov zgraditi brez gradbenega dovoljenja v primeru, da so predvideni na obstoječi gradbeni parceli,
- 216. člen je določal poseben postopek za določitev gradbene parcele obstoječim objektom. V postopku je bila izdana odločba,

- med skupne dele ve stanovanjske stavbe spadajo zemljiške parcele ali njihovi deli, na katerih so imeli na dan uveljavitve Zakona o lastnini in v družbeni lastnini (ZLNDL, 1997) pravico uporabe etažni lastniki, ne glede na to ali so bile te parcele odmerjene kot funkcionalno zemljišče ali ne. Takšne parcele ali njihovi deli se štejejo kot gradbena parcela takšne stavbe v etažni lastnini in je v solastnini vseh etažnih lastnikov,
- 218. člen zakona, ki je urejal odmero nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča je določal, da:
 - se šteje zemljišče na katerem je gradbena parcela za zazidano stavbno zemljišče,
 - če določena stavba gradbene parcele še nima določene, se do njene določitve za zazidano stavbno zemljišče šteje tisti del površine zemljiške parcele, na kateri stoji takšna stavba (fundus), pomnožena s faktorjem 1.5, preostali del površine takšne zemljiške parcele pa se šteje za nezazidano stavbno zemljišče,
- na pojem gradbene parcele iz ZGO-1 (2002) so bile vezani tudi predpisi o vsebini in obliki prostorskih aktov. Gradbene parcele so bile v lokacijskih načrtih določene v grafih in delu lokacijskega načrta. V prostorskem redu obine pa so bila določena merila za določanje gradbenih parcel (oblika, minimalna površina) in faktorji zazidanosti in izrabe gradbenih parcel.

Vloga gradbene parcele v skladu z ZGO-1 (2002) je bila:

- na gradbeni parceli je bilo možno k obstoječim objektom zgraditi enostavni objekt brez gradbenega dovoljenja,
- gradbena parcela ni štela za nezazidano stavbno zemljišče in torej obine zanjo ni odmerila nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, ki se je odmerjalo od površine stavbe,
- pri izdaji gradbenega dovoljenja je bilo v lokacijskih podatkih obvezno treba vrisati gradbeno parcelo, kar je upravnemu organu, ki je izdajal gradbeno dovoljenje, omogočilo preverjanje upoštevanja določil glede faktorjev izrabe in velikosti gradbene parcele iz prostorskih aktov.

Kot smo že ugotovili, je bilo prenehanje vodenja podatkov o vrstah rab v zemljiškem katastru predvideno že v ZENDMPE (2000), kar je pomenilo dokončen konec vodenja podatkov o funkcionalnih enotah stavbnih zemljišč. V povezavi z oblikovanjem funkcionalnih enot stavbnih zemljišč pa je prinesel dodatno novost Zakon o evidentiranju nepremičnin (ZEN, 2006), ki je določil, da mora biti parcelacija skladna z aktom državnega organa ali lokalne skupnosti samo v primeru, da je v zahtevi za parcelacijo navedeno, da se parcelacija izvaja na podlagi takšnega akta. Stanje naj bi sicer popravila določila ZPNa rt (2007), ki določajo, da v kolikor so v prostorskih aktih za območje stavbnih zemljišč določeni pogoji za parcelacijo, te ni mogoče izvesti mimo upoštevanja teh pogojev. Ker so v prostorskih aktih opisane le določila za oblikovanje gradbenih parcel in ni nujno, da je vsaka parcelacija namenjena oblikovanju gradbene parcele, pa se ta določila ne izvajajo oziroma imajo obine težave pri njihovem uveljavljanju, saj v OPN pogoji za parcelacijo niso opisani na način, ki je zahtevan z ZEN (2006) in njegovimi podzakonskimi predpisi.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o graditvi objektov (ZGO-1B, 2007) je tako določil tudi **prenehanje določanja gradbenih parcel** po 216. členu (ZGO-1, 2002). Za namen odmere nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča se v skladu s tem zakonom za zazidano stavbno zemljišče šteje tisti del površine zemljiške parcele, na kateri stoji stavba (fundus), pomnožena s faktorjem 1.5, preostali del površine takšne zemljiške parcele pa se šteje za nezazidano stavbno zemljišče.

Pravno praznino na področju določitve zemljišč, ki pripadajo stavbam, je leta 2007 izpolnil Zakon o vzpostavitvi etažne lastnine na predlog pridobitelja posameznega dela stavbe in o določitvi pripadajočega zemljiška kstavi (ZVEtL, 2008). Zakon je bil v prvi vrsti namenjen vzpostavitvi etažne lastnine na stavbi in samo zaradi urejanja stavbe kot celote se dotika tudi pripadajočega zemljiška kstavi (Luzar, 2011). Zaradi pravne praznine, ki je nastala zaradi ukinitve določitve o gradbeni parceli v ZGO-1 (2002), s sprejetjem ZPNa rt (2007), je danes ZVEtL (2008) edini zakon, na podlagi katerega je mogoče urejati oziroma določiti pripadajoča zemljišča. V praksi je njegova uporaba doživela drugačen namen od tistega, zaradi katerega je bil zakon sprejet. Večina postopkov, ki so se začeli po tem zakonu, je namenjena ureditvi pripadajočega zemljišča. ZVEtL (2008) uvaja termin pripadajočega zemljišča, ki definira zemljišče, ki služi stavbi za njeno nemoteno uporabo. Po tem zakonu se k pojmu pripadajočega zemljišča šteje zemljiška parcela, na kateri stavba stoji in je namenjena njeni redni rabi. Če se pripadajočega zemljišča ne da določiti, ga določi sodišče tako, da upošteva preteklo redno rabo zemljišča, da upošteva zemljišče, ki predstavlja dostopne poti, dovoze, parkirne prostore, prostore za smetnjake ter prostore za igro in da upošteva pogoje prostorskih aktov (Luzar, 2011). Juhart (2008) zato opredeljuje gradbeno parcelo kot tehnično-prostorski pojem in ne lastninski. Lastninsko pravico namreč opredeljuje ZVEtL (2008) z določitvijo pripadajočega zemljiška kstavi.

3.5.1 Pomanjkljivosti na nastanka, evidentiranja in uporabe pojma gradbena parcela v Sloveniji

Sistem določitve, evidentiranja in uporabe gradbene parcele v Sloveniji je imel (in ima še vedno) večinoma pomanjkljivosti. Leta 2007 je bil z ZGO-1B (2007) pojem gradbena parcela celo formalno ureden.

Prva pomanjkljivost je povezana s samim procesom nastanka in evidentiranja gradbene parcele. Gradbene parcele so v OPPN navedene natančno in to tako za nove kot tudi za obstoječe objekte v območju OPPN. Na sliki 17 so gradbene parcele določene z odebeljenimi črtami in označene s številkami od 1 do 4, medtem ko so obstoječe parcele v zemljiškem katastru prikazane s tankimi črtami. Izdelava in sprejem OPPN-ja je za obino obvezna le v posebnih primerih, zato se obino izdelavi in sprejemu OPPN-ja praviloma izogibajo. Večina prostora se tako v Sloveniji ureja z OPN. S slike 16 je razvidno, da gradbene parcele obstoječe in na navedenih objektov v grafičnem delu OPN niso določene. V tekstualnem delu OPN-ja pa so določena le merila za določanje gradbenih parcel ter faktorji zazidanosti in izrabe gradbenih parcel. Očitno je, da je v obeh primerih gradbena parcela temeljna prostorska enota za navedenje in uresničevanje določitve prostorskih aktov, a je v primeru OPN-ja določena neposredno le za potrebe izdaje gradbenega dovoljenja za posamezen objekt. Problem je tudi v tem, da gradbene parcele na območjih, ki se urejajo samo z OPN, ostajajo določene le v projektih za pridobitev gradbenih dovoljenj. Nekatere so bile sicer pred ali po pridobitvi gradbenega dovoljenja tudi parcelacijsko preurejene in vpisane v zemljiški kataster, a za njih nikoli ni zabeleženo dejstvo, da gre za gradbeno parcelo in katerim objektom služi. Primer izseka grafičnega dela posebnega dela projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja je prikazan na sliki 20.



Slika 20: Primer dolo itve gradbene parcele v lokacijskem delu PGD (zelena barva) (erne, 2015)

Figure 20: Example of a builing plot designation in the site plan iformation of PGD (Basic Design) (green colour) (erne, 2015)

S slike 20 izhaja, da gradbena parcela ob izdaji gradbenega dovoljenja ni bila enaka zemljiško katastrski parceli. Gradbeno dovoljenje je bilo izdano še pred izvedbo parcelacije, zato je lahko gradbena parcela ostala evidentirana zgolj v lokacijskem delu dokumentacije za pridobitev gradbenega dovoljenja in v nobeni uradni evidenci.

Pravna podlaga za parcelacijo so ZEN (2006), ZUreP-1 (2002), ZGO-1 (2002) in Pravilnik o urejanju mej ter spreminjanju in evidentiranju podatkov v zemljiškem katastru (Uradni list RS št. 8/2007). V skladu z zakonodajo lahko lastnik razdeli svojo parcelo, kakor ho e. Pri tem pa mora biti parcelacija v skladu z dolo ili veljavnih prostorskih aktov oziroma z upoštevanjem izdanih upravnih odlo b gradbenih dovoljenj. Geodetska uprava, predhodno pa že izvajalec parcelacije (geodetsko podjetje), stranko na to opozori, a parcelacija je izvedena v vsakem primeru (ervek et al., 2015; Lipnik, 2015). Merila za parcelacijo so predpisana v ob inskih prostorskih na rtih na naslednji na in (Madotto, 2010):

- z na rtom parcel,
- z minimalno oziroma maksimalno površino parcele in/ali
- z dolžino posamezne stranice oziroma razmerjem med stranicami parcele.

Pri tem naj bi se upoštevalo (Madotto, 2010):

- tipologijo pozidave in predpisane faktorje izrabe/zazidanosti,
- obliko parcel,
- naravne razmere in grajene strukture,
- namen, velikost in zmogljivost na rtovanih objektov,
- možnost priklju evanja na infrastrukturo, možnost zagotavljanja dostopa,

- omejitve uporabe ter
- lastniško in parcelno strukturo.

Preverjanje primernosti novo nastale parcele za gradnjo se izvede samo v postopku pridobitve gradbenega dovoljenja. Če geodet oziroma geodetsko podjetje izvede parcelacijo, ki je v nasprotju s prostorskimi akti, ZPNa rta (2007) predvideva celo denarno kazen, vendar pa do izvajanja v praksi ni prišlo (Lipnik, 2015; Čeršek et al., 2015). Tako se še naprej nadaljuje praksa parceliranja na področju stavbnih zemljišč (skoraj izključno) po želji stranke oziroma po odločbi sodišča (ne glede na urbanistične akte lokalnih skupnosti ali države) in vnosa novih parcel v zemljiški kataster brez preverjenih vsebin. Takim razmeram velikokrat botrujejo tudi nejasno postavljeni pogoji o parcelaciji v prostorskih aktih samih (Lipnik, 2013).

Zato pogosto prihaja do parcelacij in prenosov lastninskih pravic, ki otežujejo izvajanje določenih prostorskih aktov in celo onemogočajo smotrno izkoriščanje prostora. Dodatna pomanjkljivost sistema pa je v tem, da je pojem gradbene parcele tako reko izključen iz izvajanja zemljiške politike v obliki dajatev povezanih z izkoriščanjem zemljišč. Investitorji zaradi nižanja stroškov zahtevajo od projektantov, da so v projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja na območjih, ki se urejajo z OPN vrisujejo minimalne gradbene parcele (zaradi odmere komunalnega prispevka), medtem ko upravni organi na območjih OPN nimajo pristojnosti za odločanje o ustreznosti določenih parcel namenjenih gradnji za širše območje.

3.6 Zaključek poglavja določitve in evidentiranja funkcionalnih enot stavbnih zemljišč

Na osnovi zgodovinskega pregleda na področju nastajanja, evidentiranja in uporabe pojma funkcionalna enota stavbnih zemljišč in dejanskega evidentiranja teh enot v uradnih evidencah, smo zaključili, da uradne evidence o teh podatkih v Sloveniji še nimamo. Ugotavljamo, da se je skozi čas terminološko pojem funkcionalne enote stavbnih zemljišč zelo spreminjal, poleg tega pa je bil v posameznih zakonih po vsebini tudi različno definiran. Pomanjkanje evidence o funkcionalnih enotah stavbnih zemljišč ima svoje negativne posledice na vseh ravneh prostorskega načrtovanja, spremljanja stanja v prostoru in poštenega obdavanja evanjske nepremičnine.

Funkcionalne enote stavbnih zemljišč lahko razdelimo na zazidana in nezazidana stavbna zemljišča. Funkcionalne enote zazidanih stavbnih zemljišč so stavbe s pripadajočimi zemljišči, ki je potrebno za redno rabo stavb oziroma drugi objekti in zemljišča, ki so potrebna za redno rabo teh objektov. Funkcionalne enote zazidanih stavbnih zemljišč so tudi vsa zemljišča na katerih so urejene javne prometne in druge površine ter zemljišča, ki so potrebna za redno rabo teh objektov. Funkcionalne enote nezazidanih stavbnih zemljišč pa predstavljajo praviloma samo zemljišča, ki so z izvedbenimi prostorskimi akti⁴ namenjena graditvi objektov, a na njih objekti, katerih gradnja je predvidena v prostorskih aktih, še niso zgrajeni oziroma so na njih zgrajeni pomožni objekti, ki niso trajno spojeni z zemljišči.

Metodologija oblikovanja parcel za nastavitev franciscejskega katastra je določala, da je parcela del zemljišča ene dejanske rabe in lastništva. V franciscejskem katastru so bile evidentirane tako

⁴ Kot izvedbeni prostorski akt smatramo vsak prostorski akt, ki je podlaga za izdelavo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja.

imenovane stavbne parcele, ki so predstavljale del zemljišča, ki je v naravi predstavljal stavbo skupaj z ohišnico. Ugotovimo lahko, da so bile to funkcionalne enote zazidanih stavbnih zemljišč, ki so bile v franciscejskem katastru ustrezno evidentirane. Stavbne parcele so bile v graficnem delu katastra označene s svojo barvo, v opisnem delu pa se je vodil opisni podatek o vrsti rabe parcele in njeni površini. Podobno je veljalo tudi za ostala zemljišča, ki niso bila v kmetijski oziroma gozdno proizvodnji funkciji (prometnice, vode in podobno). Zaradi nerazvitega sistema prostorskega planiranja v tistem času, sistem evidentiranja funkcionalnih enot nezazidanih stavbnih zemljišč ni bil potreben. Franciscejski kataster je bil tako večinoma namenska evidenca.

Spremembe družbenega reda so vedno zahtevale tudi spremembe v vsebini in načinu vodenja zemljiškega katastra. Z razvojem zemljiškega katastra se je doslednost evidentiranja funkcionalnih enot zazidanih stavbnih zemljišč začela izgubljati zaradi dejstva, da so bili zaradi obdobja kmetijskih in gozdnih zemljišč bolj pomembni podatki o kmetijskih in gozdnih zemljiščih. Zaradi nedosledne metodologije evidentiranja vrst rabe je bila najprej izgubljena lokacija posameznih vrst rabe, saj se je ni enotno označevalo v zemljiškokatastrskih načrtih. Posledično je za vsako zemljiški kataster izgubljati pomen evidence v kateri se vodijo podatki o dejanski vrsti rabe, predvsem stavbnih zemljišč.

V času po drugi svetovni vojni se je razvil sistem prostorskega načrtovanja in začel je naraščati pomen določitve dovoljene rabe zemljišč skozi sistem prostorskega načrtovanja. Zaradi vse večje industrializacije in izgubljanja narodnogospodarskega pomena, so kmetijska in gozdna zemljišča izgubila na pomenu, moč pa je narastel pomen in vrednost stavbnih zemljišč. Zakon o zemljiškem katastru iz leta 1974 je poskušal na področju vodenja vrst rabe funkcionalnih enot zazidanih stavbnih zemljišč vnesti red, a zaradi različnih dejavnikov to ni uspelo. V zemljiški kataster niso bili nikoli vključeni podatki o nezazidanih stavbnih zemljiščih. Prav tako niso bili uspešni poskusi vzpostavitve posebne evidence stavbnih zemljišč, ki bi za namen gospodarjenja in določitve dajatev na stavbna zemljišča vsebovala funkcionalne enote zazidanih in nezazidanih stavbnih zemljišč. Kljub izrednemu pomenu pravil za oblikovanje in evidentiranje parcel na območju stavbnih zemljišč, nam do danes v Sloveniji ni uspelo vzpostaviti ustreznih mehanizmov, ki bi podpirali uresničevanje prostorskih aktov.

Dejstvo je, da so podatki zemljiškega katastra v Sloveniji danes okrnjeni in ne vsebujejo podatkov, ki jih potrebujemo za obdobje stavbnih zemljišč in vodenje sistema zemljiške administracije kot ukrepa za skladen razvoj države. Večinoma namenski zemljiški kataster je s tega vidika izgubljen. V zemljiškem katastru ne vodimo več podatkov o funkcionalnih enotah zazidanih stavbnih zemljišč, podatkov o nezazidanih stavbnih zemljiščih pa v zemljiški kataster nismo nikoli evidentirali. Zemljiški kataster tudi ni sledil spremembam družbenega sistema v demokratično ureditev s kapitalističnim gospodarskim sistemom. V tem sistemu predstavljajo stavbna zemljišča velik delež zasebnega in javnega kapitala, ki tako ni evidentiran. Vse povzročajo težave na področju zemljiške politike, še posebej na področju ustreznih obdobje stavbnih zemljišč. Trdimo, da je zemljiški kataster potreben reforme na način, da bo kot temeljna nepremičninska evidenca začel podpirati razvoj države v pogojih demokracije in kapitalističnega gospodarstva.

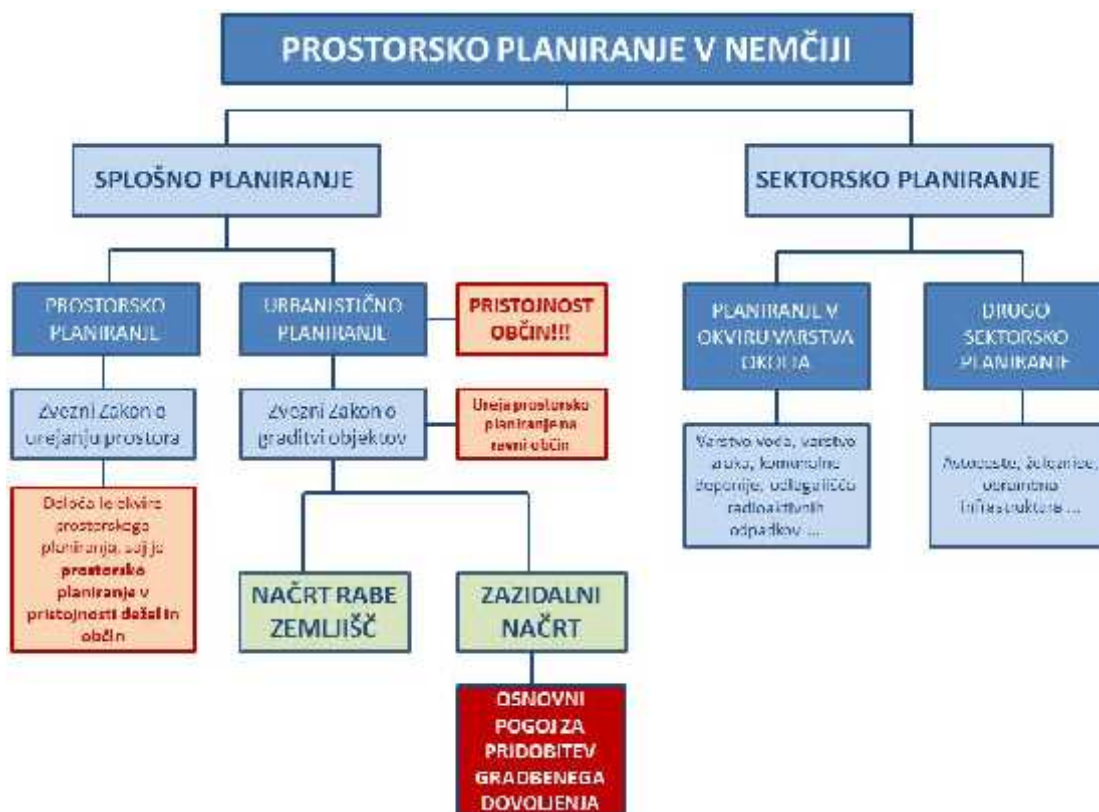
4 PRIMERJAVA VODENJA PODATKOV O STAVBNIH ZEMLJIŠKIH IN FUNKCIONALNIH ENOTAH V SLOVENIJI Z UREDITVIJO V AVSTRIJI IN NEMČIJI⁵

V tem poglavju predstavljamo podrobnost prostorskega načrtovanja v Avstriji in Nemčiji, s poudarkom na vodenju podatkov o stavbnih zemljiških in funkcionalnih enotah. V zaključku poglavja bo predstavljena primerjava z ureditvijo v Sloveniji.

4.1 Gradbena parcela v Zvezni republiki Nemčiji

V nemškem pravu se deli prostorsko planiranje na sektorsko oziroma podrobno planiranje in na splošno prostorsko planiranje, ki ni omejeno na posamezno stroko oziroma na posamezen predmet urejanja (Kralj, 2010). Posamezni sektorski plani so urejeni po podrobni zakonodaji. Splošno planiranje se deli na prostorsko planiranje in urbanistično planiranje (Majkičič, 2010). Prostorsko planiranje ureja Zvezni zakon o urejanju prostora (nem. *Raumordnungsgesetz*, ROG, 2008), ki opredeljuje predvsem glavne cilje in naloge prostorskega načrtovanja in urejanja prostora ter postavlja razmejitve med zveznimi pristojnostmi in pristojnostmi dežel, regij in občin (Majkičič, 2010). Poleg tega podaja normativni okvir za pripravo deželnih in regionalnih načrtov ter občinskih prostorskih načrtov in določa postopke oblikovanja in sprejemanja posameznih prostorskih dokumentov (Klančičar Schneider, 2013). Prostorskega planiranja na ravni države Nemčija ne pozna. Država določa le okvire prostorskega planiranja deželam in občinam, saj je prostorsko planiranje v pristojnosti dežel (nem. *Landes und Regional Planung*), urbanistično planiranje pa v pristojnosti občin (nem. *Bauleitplanung*). Urbanistično planiranje ureja Zakon o graditvi objektov (BAUGB, 2014), ki določa pristojnosti in naloge občin pri urejanju prostora, vsebinsko obsega prostorskega planiranja, vrsto planov, postopke sprejemanja ipd. (Kralj, 2010; Klančičar Schneider, 2013). Slika 21 predstavlja ureditev prostorskega planiranja v Nemčiji. Ker ureja BAUGB (2014) tudi določanje in evidentiranje gradbenih parcel, ga v nadaljevanju podrobneje predstavljamo.

⁵ V tem poglavju uporabljamo izraz planiranje, namesto načrtovanje, kot je pravilno v slovenski zakonodaji in kot uporabljamo izraz v vseh ostalih poglavjih. Ker gre za razlago ureditve zakonodaje v Nemčiji in Avstriji, smo prevzeli njihov izraz planiranje, ki ima enak pomen kot pri nas načrtovanje.



Slika 21: Ureditev prostorskega planiranja v Nem iji (Matko, 2016)

Figure 21: Regularization of spatial planning in Germany (Matko, 2016)

Zvezni Zakon o graditvi objektov (BAUGB 2014) je bil sprejet 23. 6. 1960, leta 1971 mu je bilo dodano drugo poglavje z naslovom Posebno urbanisti no pravo, ki pravno ureja tudi pripravo, na rtovanje in izvajanje ukrepov urbane prenove (Klan išar Schneider, 2013). BAUGB (2014) je bil objavljen v kasnejših razli icah objave 23. 9. 2014, ter nazadnje spremenjen s 1. lenom Zakona z dne 20. 11. 2014. Z BAUGB (2014) je urbanisti no pravo zelo natan no urejeno, dežele na podro ju urbanisti nega prava nimajo možnosti regulacije (Klan išar Schneider, 2013). Zakon se vsebinsko deli na dva dela: na prostorsko na rtovanje na ravni ob in (nem. *Bauplanungsrecht*) in pridobivanje gradbenih dovoljenj in drugih dovoljenj za gradbene posege v prostor (nem. *Bauordnungsrecht*). BAUGB (2014) dolo a, da morajo lokalne skupnosti nove površine za namene pozidave utemeljiti in dokazati, da za prostorski razvoj nimajo primernih površin znotraj naselja (nem. *Abwägung*) (Klan išar Schneider, 2013).

Da bi lahko razumeli na in ureditve podro ja gradbenih parcel, moramo uvodoma pojasniti sistem prostorskih aktov na ob inski ravni, ki so dolo eni v BAUGB (2014). Prostorske na rte v Zvezni republiki Nem iji predstavljata na rt rabe zemljišč (pripravljalni prostorski na rt) in zazidalni na rt (zavezujo i prostorski na rt) (Kralj, 2010). Navedene prostorske na rte pripravijo ob ine, na rti sosednjih ob in morajo biti med seboj usklajeni. V na rtu rabe zemljišč je treba prikazati osnovne zna ilnosti na rtovanega urbanisti nega razvoja za celotno obmo je ob ine. Urbanisti ni razvoj izhaja iz vrste rabe tal glede na predvidene potrebe ob ine. Na rt namembnosti zemljišč mora odobriti višji upravni organ. Na osnovi na rta rabe prostora se pripravijo zazidalni na rti, ki vsebujejo pravno zavezujo a dolo ila za urbanisti no ureditev.

V zazidalnem na rtu lahko iz urbanističnih razlogov me drugim določimo tudi minimalno višino, širino in globino gradbenih zemljišč (ki jih lahko v slovenskih razmerah razumemo tudi kot gradbene parcele) ter z vidika varne in pazljive rabe zemljišč in tal za zemljišča a stanovanjske gradnje tudi maksimalne mere. Zazidalni na rt predvideva tudi komunalno opremo. V območju veljavnosti zazidalnega na rta lahko ob in lastnika s sklepom zadalži, da mora v določeni primernem roku pozidati svojo parcelo skladno z določeno ali zazidalnega na rta ali pa obstoječo stavbo ali druge zgradbe prilagoditi določeni ilom zazidalnega na rta.

BAUGB (2014) še posebej določa parcelacijo zemljišč s turistično funkcijo. Za parcelacijo je uporabljen termin razdelitev zemljišč. Pri razdelitvi parcele mora lastnik zemljiški knjigi podati izjavo, v kateri opredeli, da je treba del parcele odpisati in vpisati kot samostojno parcelo ali kot parcelo skupaj z drugimi parcelami ali z deli drugih parcel. V skladu z 19. členom z delitvijo parcele v območju veljavnosti zazidalnega na rta ne smejo nastati razmerja, ki nasprotujejo določeni ilom zazidalnega na rta. Če zazidalni na rt ne obstaja, se mora nova gradnja prilagoditi okoliški (34. člen). Ob in ali dele ob in, ki jih, pretežno zaznamuje turizem, lahko v zazidalnem na rtu in drugem statutu določimo, da je treba za zagotavljanje namembnosti območja s turistično funkcijo za utemeljitev ali delitev stanovanjske lastnine ali delnega lastništva (1. člen Zakona o stanovanjskih nepremetninah) pridobiti dovoljenje.

BAUGB (2014) določa tudi vzpostavitev in vodenje katastra gradbenih zemljišč. Ob in ali vzpostavi oziroma vodi kataster gradbenih zemljišč tako, da takoj ali v z določeno na rtom predvidenem času parcele in dele gradbenih parcel povzame v kataster na osnovi situacijskega na rta na zemljevidih ali seznamih, ki vsebujejo številke katastrskih polij ali parcel, ime ulice in podatke o velikosti parcel. Površine parcel lahko objavi na zemljevidih ali seznamih, če lastnik parcele temu ne oporeka.

4.2 Gradbena parcela v Republiki Avstriji

Republika Avstrija nima krovnega zakona o graditvi objektov in urejanju prostora, temveč to področje urejajo zvezne dežele same. Zato smo kot primer ureditve določanja in evidentiranja gradbenih parcel prikazali ureditev v Štajerskem zakonu o urejanju prostora (StROG, 2010) in Dunajskem zakonu o urbanističnem razvoju, urbanističnem na rtovanju in graditvi objektov (BO für Wien, 2013). Tako kot v primeru ureditve v Zvezni republiki Nemčiji, je pri vsaki od zveznih dežel pred opisom ureditve področja določanja in evidentiranja gradbene parcele na kratko opisan sistem prostorskih aktov na območnem nivoju.

4.2.1 Štajerski Zakon o urejanju prostora – StROG

Štajerski Zakon o urejanju prostora (Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 2010) (StROG, 2010) je bil sprejet 23. marca 2010 (Uradni list dežele Štajerske ali v izvirniku: Landesgesetzblatt für Steiermark št. 42/2010), pozneje pa je bil še dvakrat spremenjen oziroma dopolnjen (Uradni list dežele Štajerske ali v izvirniku: Landesgesetzblatt für Steiermark št. 69/2011 in št. 111/2011). Urejanje prostora se na Štajerskem deli na deželno in lokalno ravni (Kralj, 2010).

Na deželni ravni poznamo (Klanjšar Schneider, 2013) (slika 22):

- **deželni razvojni program** (nem. *Entwicklungsprogram*), ki je strateški prostorski akt, s katerim se tekstualno in grafi no prikažejo cilji prostorskega planiranja in ukrepi ter naloge za doseg teh ciljev, ob upoštevanju dolo il sektorskega planiranja države,
- **regionalni razvojni program**, ki temelji na deželnem in sektorskih razvojnih programih ter ureja okoljske, socialne, gospodarske in kulturne potrebe regije ter postavlja cilje in ukrepe za razvoj ter je v svoji vsebini že zelo natan en in specifi en,
- **kataster prostorskega planiranja** (nem. *Raumordnungskataster*), ki vsebuje vse pomembne informacije in podatke o ukrepih ter posegih v prostor, pomembnih za prostorsko planiranje.

Dokumenti, ki usmerjajo razvoj v prostoru na ob inskem nivoju so lokalni razvojni koncept, na rt namembnosti zemljiš in zazidalni na rt (Kralj, 2010) (slika 22).



Slika 22: Ureditev prostorskega planiranja na Štajerskem (Matko, 2016)
Figure 22: Regularization of spatial planning in Styria (Matko, 2016)

Lokalni razvojni koncept se pripravi na podlagi regionalnih na rtov za naslednjih 15 let. Vklju uje ukrepe s pomenom za prostor, s katerimi se bodo uresni ili razvojni cilji in njihov asovni razpored. V lokalnem razvojnem konceptu je treba oceniti potrebe po zazidljivih zemljiš ih za stanovanjsko gradnjo in, e je na podlagi razumljivih napovedi mogo e, tudi za obrt, industrijo, trgovinske objekte in turizem. Ob ina mora za pripravo zazidalnega na rta sprejeti prostorske smernice, ki so del lokalnega razvojnega koncepta. V njih za zazidljiva zemljiš a in posebne rabe na nezazidljivih zemljiš ih dolo i zlasti zna aj obmo ja ter na ela za na in pozidave, komunalno opremljanje, oblikovanje nezazidanih obmo ij in podobno.

Vse ob ine morajo v okviru izpolnjevanja nalog lokalnega urejanja prostora za svoje obmo je sprejeti in vzdrževati na rt namembnosti zemljiš .

Zemljiš a se delijo v tri osnovne kategorije in sicer (Kralj, 2010):

- nezazidljiva zemljiš a,

- zemljišča namenjena prometu,
- zazidljiva zemljišča, ki se delijo tudi na površine namenjene gospodarski, socialni, kulturni ali verski rabi.

Ob inervencijah na rti namembnosti zemljišč določijo tiste dele zazidljivih zemljišč in tiste posebne rabe nezazidljivih zemljišč, za katere je treba z uredbo sprejeti zazidalne na rti (določijo itev območij za zazidalne na rti). Površine, ki so primerne za pozidavo, se v na rti namembnosti zemljišč razdeli na vrste zazidljivih zemljišč, ki so:

- povsem zazidljiva zemljišča,
- komunalno neopremljena zazidljiva zemljišča,
- zazidljiva zemljišča, potrebna sanacije.

Za vsa zazidljiva območja se določijo najmanjša in največja dovoljena gostota poselitve. Pri tem ob inervenciji upošteva predvideno rabo in posledice določene gostote poselitve (kot so npr. prometne povezave, pri katerih mora poskrbeti tudi za mirujoči promet in dostopnost javnih stavb in objektov). Poleg največje je dovoljene gostote poselitve lahko določijo tudi največjo dovoljeno višino stavb. Deželna vlada za posamezna zazidljiva območja, ob upoštevanju njihovega značaja, določijo z uredbo najmanjšo in največjo dovoljeno gostoto poselitve. Če ni treba sprejeti zazidalnega na rti, se lahko ti pogoji določijo v postopku pridobitve gradbenega dovoljenja (StROG, 2010).

Zazidalne na rti, ki jih določijo ena območja določijo in na rti namembnosti zemljišč, sprejmejo in vzdržujejo z odlokom. Med drugim se lahko z zazidalnim na rti določijo tudi lega stavbe, nezazidljivih površin, položaj stavbe, določijo itev gradbenih mej, gradbenih linij, vzdolžni profil, zazidalna linija, globina stavb itd (StROG, 2010).

V StROG (2010) je posebej opredeljen pojem delitve stavbnih zemljišč. Delitev stavbnih zemljišč je nova ureditev zazidljivega območja, tako da glede na lego, obliko in velikost nastanejo funkcionalna zazidljiva zemljišča. Pri gradbenih zemljiščih se sme zemljiškoknjižne delitve ali združitve zemljišč izvesti samo s soglasjem ob inervencije. Dovoljenje se zavrne, če delitev ali združitve:

- ne odgovarja vzorcu lokalnega razvoja, na rti namembnosti zemljišč, zazidalnem na rti ali se ne ujema z načrti urejanja prostora,
- preprečuje ali bistveno otežuje ustvarjanje glede na obliko in velikost namensko oblikovanih zazidljivih zemljišč ali
- bi za obstojne stavbe povzročilo nezakonito gradbeno pravno stanje.

Vlogi za odobritev je treba priložiti na rti v skladu z Zakonom o delitvi nepremičnin (ki ga lahko po pomenu in vlogi pojmujejo kot naš Zakon o evidentiranju nepremičnin) ali grafični prikaz predvidene delitve v merilu katastrske mape. Zemljiškoknjižna delitev zemljišč, na katerih je bila odobrena gradnja nadomestnih gradenj ter pripadajočih enodružinskih hiš je nedopustna, če se s tem obstojne stavbe oddvoji od dvorišč. Prepoved delitve se zabeleži v zemljiško knjigo na zahtevo ob inervencije.

Za območje, ki je zaradi nujnosti sprememb meja določeno za komunalno neopremljeno zazidljivo zemljišče, ker je gradnja na sosednjih zemljiščih zaradi neprimerne oblike ali zaradi pomanjkanja ustreznih možnosti komunalne ureditve preprečena ali bistveno otežena, lahko deželna vlada odredi spremembo meja zemljišč. Sprememba meja je dovoljena, če:

- se s tem ustvari zazidljiva zemljišča, na katerih se lahko gradi v skladu z veljavnimi predpisi,

- zemljiš a izmed vklju enih zemljiš , ki jih zadeva sprememba meja, niso pozidana in
- s spremembo meja zemljiš za obstoje e stavbe ne nastane takšno stanje, ki bi bilo gradbeno pravno nezakonito.

Zemljiš a, ki nastanejo zaradi spremembe meja, morajo biti neodvisno zazidljiva.

4.2.2 Dunajski zakon o urbanisti nem razvoju, urbanisti nem na rtovanju in graditvi objektov (BO für Wien, 2013)

Dunajski zakon o urbanisti nem razvoju, urbanisti nem na rtovanju in graditvi objektov (Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (BO für Wien, 2013)) je bil zasnovan že leta 1929, nato pa so ga konstantno dopolnjevali, nazadnje v letu 2013. Prostorski razvoj na Dunaju se na rtuje na podlagi na rtov namembnosti zemljiš in zazidalnih na rtov, ki jih pripravi magistrat. Pred potrditvijo ob inskega sveta jih je treba predložiti v presojo strokovnemu svetu za urbanisti no na rtovanje in urbanisti no oblikovanje.

Na rti namembnosti zemljiš morajo iz rpno ponazarjati, po katerih na elih poteka urejena izgradnja mesta in se sestavljajo zazidalni na rti.

V zazidalnih na rti mora biti navedeno, ali oziroma na kakšen na in se lahko zazidajo zemljiš a, evidentirana v na rti namembnosti zemljiš in prostori, ki ležijo nad ali pod njimi, oziroma katere pravice in obveznosti iz dolo b o zazidavi imajo lastniki (solastniki) zemljiš . Zazidalni na rti morajo vsebovati:

- namembnosti zemljiš in prostorov, ki ležijo nad ali pod njimi,
- regulacijske linije,
- za prometne površine višinske kote in širine ter zlasti z minimalnimi merami dolo eno oblikovanje prerezov.

Za gradbena zemljiš a, z izjemo stanovanjskih obmo ij z vrtovi in industrijskih obmo ij, morajo zazidalni na rti vsebovati tudi gradbene razrede in na ine gradnje ali strukture. Poleg tega lahko zazidalni na rti (med drugim) vsebujejo dodatno še:

- dolo be o površinski oziroma prostorninski izrabi gradbenih parcel in njihovih delov,
- obmo ja, ki se prednostno uporabljajo za postavitve stanovanjskih stavb z višino najve 7,50 m, ki ne obsegajo ve kot dve stanovanji in pri katerih se najve ena etaža uporablja za poslovne ali trgovske namene (majhne hiše), in vrstnih hiš,
- obmo ja skladno s prejšnjim odstavkom, na katerih morajo imeti gradbene parcele površino najmanj 250 m².

Za velike gradbene projekte se lahko v zazidalnem na rtu dolo i najmanjša obvezna velikost gradbene parcele oziroma lo enega dela za veliki gradbeni projekt in najve je število parkirnih mest, ki se jih sme dejansko urediti na tej gradbeni parceli ali lo enem delu.

BO für Wien (2013) ima tudi posebna dolo ila glede delitev zemljiš . Delitev zemljiš je definirana kot nova ureditev zazidljivega obmo ja, ki pa mora biti izvedena tako, da glede na lego, obliko in velikost nastanejo funkcionalna zazidljiva zemljiš a. e se z delitvijo ustvarijo gradbene parcele, jih je treba pri ureditvi zemljiškknjižnega vpisa v zemljiški knjigi ozna iti. Pri gradbenih parcelah, za

katere je bilo izdano dovoljenje, mora organ, sicer pa vlagatelj vloge za delitev, urediti njihovo zaznambo v zemljiški knjigi. V skladu s 66. členom se sme gradbeno dovoljenje za gradbene projekte, ki vključujejo upoštevanje določb o zazidavi zahteva spremembo stanja zemljiškookrajnega telesa, na eloma izdati šele po odobritvi delitve.

4.3 Povzetek primerjave vodenja podatkov o stavbnih zemljiščih in funkcionalnih enotah v Sloveniji z ureditvijo v Avstriji in Nemčiji

Sistem prostorskega planiranja je v Nemčiji in Avstriji na eloma podoben kot pri nas. Temeljna razlika je v tem, da v obeh državah ne poznajo obinskega prostorskega načrta (OPN), kot na rta, ki hkrati združuje strateške elemente prostorskega razvoja, namensko rabo prostora in tudi elemente podrobnega prostorskega planiranja (prostorske izvedbene pogoje). V obeh državah so loeni na rti namenske rabe prostora, v katerih se določi osnovna namenska raba zemljišč in zazidalni načrti, ki imajo podoben pomen in vlogo kot pri nas obinski podrobni prostorski načrti (OPPN). Veji pomen pa je podan zazidalnim načrtom. Iz tega izhaja, da so v njih za območja, na katerih je dovoljeno graditi, natančno in grafično določeni pogoji za parcelacijo. V predpisih so tudi določeni posebni postopki za parcelacijo stavbnih zemljišč z namenom uresničevanja določil zazidalnih načrtov in eksplicitno prepovedane parcelacije, ki bi lahko povzročile stanje, ki je v nasprotju z določili prostorskih aktov. V Nemčiji je zaradi posebnega pomena zemljišč na turističnih območjih parcelacija na teh območjih, tudi če za njih ni sprejet zazidalni načrt, še posebej regulirana. To določilo je še posebej zanimivo, saj pomeni, da so v Nemčiji ugotovili, da je oblikovanje parcel zelo pomemben mehanizem za uveljavitev razvoja turistične dejavnosti in prav tej dejavnosti dajejo velik pomen.

Funkcionalne enote zazidanih in nezazidanih stavbnih zemljišč se v Nemčiji imenujejo gradbene parcele. Za vodenje podatkov o funkcionalnih enotah stavbnih zemljišč je v Nemčiji vzpostavljen kataster gradbenih zemljišč, ki ga vzpostavijo in vodijo obine tako, da že zazidane oziroma predvidene parcele ali dele gradbenih parcel prevzamejo v kataster na osnovi načrta parcel.

Ker sistem urejanja prostora v Avstriji ni urejen za celo državo enotno in smo proučili ali samo primer zvezne dežele Štajerske in Dunaja, nismo našli skupnih točk glede evidentiranja funkcionalnih enot stavbnih zemljišč. Dejstvo pa je, da je v obeh deželah parcelacija nadzorovana skozi sistem delitve parcel oziroma po naše parcelacije. Postopek parcelacije v Avstriji ni strogo ločen na delitev v zemljiškem katastru in zemljiški knjigi, temveč je med obema evidencama povezan. To pomeni, da je v sistemu parcelacije zagotovljen tudi nadzor nad nezaželenim drobljenjem oziroma drugonim preoblikovanjem lastniške strukture zemljišč, ki bi oteževala oziroma onemogočala izvajanje določil prostorskih aktov. Glede evidentiranja funkcionalnih enot zazidanih stavbnih zemljišč pa smo ugotovili, da se na Dunaju podatek o tem, da ima določena parcela status gradbene parcele označuje kot zaznamba v zemljiški knjigi.

Razlika med obema proučenima državama in Slovenijo je torej v tem, da:

- je v obeh državah dan veji poudarek na inu načrtovanju gradbenih parcel v zazidalnih načrtih,
- imata obe državi uveljavitejši nadzor nad parcelacijo stavbnih zemljišč in
- v obeh državah na sicer različne načine vodijo podatke o funkcionalnih enotah zazidanih stavbnih zemljišč v ustreznih evidencah.

»Ta stran je namenoma prazna«

5 PREGLED NOVEJŠIH RAZISKAV S PODROJNA VODENJA PODATKOV O STAVBNIH ZEMLJIŠČIH IN FUNKCIONALNIH ENOTAH V SLOVENIJI V ZADNJIH LETIH

Kot smo ugotovili v predhodnih poglavjih, imamo na področju evidentiranja in upravljanja stavbnih zemljišč v državi povsem neurejeno stanje. Poleg tega imamo opravka s slabo usklajenimi in neustrezno povezanimi sistemi na področju prostorskega načrtovanja, graditve objektov, evidentiranja in upravljanja nepremičnin. Kot posledica temu prihaja do odločitev v prostoru, ki ne temeljijo na podlagi dejstev in strokovnega pristopa, temveč so odločitev v prostoru posledica subjektivnih odločitev posameznikov. Take odločitve pa seveda ne temeljijo na kakovostnih in ažurnih strokovnih podlagah, kar je z vidika posegov v prostor najhujša težava.

Usmerjanje prostorskega razvoja in vodenje zemljiške politike temelji na kakovostnih podatkih. Le kakovostni podatki omogočajo sprejemanje strokovnih odločitev. Izhaja se iz natančnega poznavanja stanja prostora, z zaznavanjem sprememb v prostoru v različnih časovnih presekih pa spremljamo učinkovitost zemljiške politike ter preverjamo ali se želeni prostorski razvoj odvija v zahtevani smeri.

Tega se zavedajo tudi na Ministrstvu za okolje in prostor RS, zato je prišlo v preteklih letih do naročila in izdelave konkretnih projektov na področju povezljivih zbirk podatkov, ki predstavljajo vsebinska izhodišča za operativno izvajanje programa projektov eProstor. Koncept povezljivih zbirk prostorskih podatkov bo reševal problematiko na področju prostorskega načrtovanja, graditve objektov in evidentiranja ter upravljanja z nepremičninami na celovit in dolgoročno vzdržen način. Projekt »Koncept eProstora« bo definiral globalni model podatkovnih tokov, globalni model delovnih procesov, globalni podatkovni model in model povezovanja povezljivih zbirk prostorskih podatkov.

Od leta 2013 naprej so bile s strani Ministrstva za okolje in prostor RS naročene in s strani izdelovalcev izdelane naslednje naloge:

- Metodologija za zajem podatkov o dejanski rabi pozidanih zemljišč.
 - Izvajalec omenjene naloge je bil Geodetski inštitut Slovenije. Naloga je bila v obliki zaključnega poročila izdelana 29. 11. 2013.
- Razvojne stopnje stavbnih zemljišč.
 - Izvajalec omenjene naloge je bilo podjetje Locus. Naloga je bila v obliki zaključnega poročila izdelana oktobra 2014.
- Razvoj povezljivih zbirk prostorskih podatkov – Metodologija za zajem funkcionalnih območij objektov, določitev razvojnih stopenj zemljišč in izdelava dejanske rabe urbanega prostora.
 - Izvajalec omenjene naloge je bil Geodetski inštitut Slovenije. Naloga je bila v obliki zaključnega poročila izdelana 29.02.2016.

Poleg naročenih in izdelanih nalog, sta z vidika vzpostavitve povezljivih zbirk podatkov in evidence stavbnih zemljišč, pomembni še naslednji dejstvi (Lisec et al., 2014):

- Ministrstvo za okolje in prostor vodi podatke o namenski rabi prostora za veljavne občinske prostorske akte. Do konca septembra 2015 je imelo 119 občin sprejete prostorske redke občinske in po ZureP-1 ali občinske prostorske načrte po ZPNa-rt.
- Ministrstvo za okolje in prostor je v letu 2015 vzpostavilo sistem evidentiranja upravnih aktov na področju graditve, ki omogoča pregled nad izdanimi gradbenimi in uporabnimi dovoljenji.

Poleg tega sta bili izdelani še dve nalogi in sicer:

- Strokovna in informacijska podpora določitve in razvojnih stopenj zemljišč, ki jo je izdelalo podjetje Digi data in jo končno objavilo februarja 2015 kot končno poročilo;
- Testni zajem urbane rabe na območju občine Škofja Loka in Jesenice. Testni zajem je bil izdelan s strani Geodetskega inštituta Slovenije in kot končno poročilo objavljeno 20. 11. 2014.

V nadaljevanju povzemamo tri ključne naloge, katerih vsebina se nanaša neposredno na funkcionalne enote stavbnih zemljišč.

5.1 Metodologija za zajem podatkov o dejanski rabi pozidanih zemljišč⁶

Osnovni namen naloge Metodologija za zajem podatkov o dejanski rabi pozidanih zemljišč (2013) je priprava izhodišč za podrobno preučitev in določitve zemljišč z dejansko rabo pozidanih zemljišč in na podlagi zahtev strokovnjakov na področju »upravljanja« s pozidanimi zemljišči, ki bo usklajena z drugimi deležniki v prostoru (sektorji gozdarstva, kmetijstva in vodarstva).

Cilj naloge je vzpostaviti evidenco, ki bo zvezno pokrivala območje cele Slovenije (kopno in morje) s podatki o podrobnih vrstah dejanske rabe prostora, bo med sektorsko usklajena, bo temeljila na kakovostnih podatkih, imela pravno-veljavni status ter bo redno in sistemsko vzdrževana (Metodologija za zajem podatkov o dejanski rabi pozidanih zemljišč, 2013).

Podatki o dejanski rabi prostora so ena ključnih strokovnih podlag v prostorskem načrtovanju, so temelj za načrtovanje in odločitve za razvoj dejavnosti v prostoru in temelj spremljanja dogajanja v prostoru in vrednotenja strateških prostorskih politik in ciljev.

Že leta 2001 so v Oceni stanja in težnjah zapisane ugotovitve:

- da zelo neenotno uporabljamo strokovno izrazje v strokovni kot tudi znanstveni sferi,
- da nimamo konsistentno zasnovanih prostorskih evidenc in registrov,
- da sistem spremljanja stanja prostora ni vzpostavljen,
- da je pomanjkljiv nadzor nad izvajanjem in uresničitvijo sprejetih razvojnih dokumentov in zakonodajnih rešitev.

Kakovostni podatki o pozidanih zemljiščih so ena najpomembnejših informacij, na podlagi katerih je mogoče spremljati prostorski razvoj, predvsem razvoj poselitve in načrtovanja infrastrukturnih objektov.

Razlika med dejansko (obstoječo) in namensko (načrtovano) rabo prostora kaže na prostorski potencial območja, za razvoj različnih antropogenih sistemov. S primerljivimi vrstami dejanske in namenske rabe prostora bi lažje ovrednotili odstopanja med dejanskim in načrtovanim stanjem (Miklavčič et al., 2014).

⁶ Vsebinska vsebina tega poglavja je povzeta po dokumentu Metodologija za zajem podatkov o dejanski rabi pozidanih zemljišč. Metodologija je bila izdelana s strani Geodetskega inštituta Slovenije in kot končno poročilo objavljena 29. 11. 2013.

V nalogi so bila postavljena naslednja konceptualna izhodišča (Metodologija za zajem podatkov o dejanski rabi pozidanih zemljišč, 2013):

1. Projekt se ukvarja z opredelitvijo podrobnih vrst dejanske rabe urbanega prostora.
2. Urbana raba je ena od 5 osnovnih vrst dejanske rabe prostora (urbana raba, kmetijska raba, gozdarska raba, vodna raba, druga raba) (Poročilo o prostorskem razvoju, 2015).
3. Gradimo odprti sistem, ki omogoča poljubno združevanje ali podrobnejšo lenitev vrst rabe glede na uporabo sloja. Dopustno je dopolnjevanje sistema s podrobnejšo lenitvijo obstoječih vrst rabe in/ali združevanja vrst rabe v odvisnosti od potreb in namena uporabe. V okviru projektne naloge je opredeljen predlog združevanja v 5 osnovnih vrst dejanske rabe prostora. Združevanje za potrebe usklajevanja in primerjave z obstoječimi vrstami namenske rabe prostora, v okviru projekta, po dogovoru z naročnikom, ni bilo izvedeno.
4. Osnovna enota za zajem v evidenci dejanske rabe prostora je objekt in njegova funkcionalna površina. Skupaj tvorita homogeno funkcionalno enoto posamezne podrobne vrste dejanske rabe prostora. Osnovna prostorska enota za zajem je homogeno območje posamezne podrobne vrste rabe, ki ustreza minimalni površini in kriterijem za zajem. Homogeno območje je sestavljeno iz enega ali več objektov, ki določajo rabo tistega območja in njihovih funkcionalnih površin, ki omogočajo uporabo in normalno funkcioniranje teh objektov. Kaj sodi v funkcionalno površino objekta posamezne podrobne rabe, je odvisno od rabe tega objekta. Raba prostora je neodvisna od administrativnih in parcelnih mej.
5. Vektorski sloj dejanske rabe prostora zvezno in brez geometričnega prekrivanja prostorskih enot pokriva celotno območje države (kopno in morje).
6. V evidenci dejanske rabe prostora se vodi raba površin na zemeljskem površju. Podzemne objekte določajo enih podrobnih vrst rabe se zajame samo v primeru, če onemogočajo drugo rabo na površju.
7. Isti del zemeljskega površja je lahko hkrati v več rabah. Del zemeljskega površja, ki je hkrati v dveh ali več podrobnih rabah zajamemo z eno prostorsko enoto. Za te prostorske enote govorimo, da so v hkratni rabi. Delež površine vsake od podrobnih rab je 100%. Primer: *Na območju mosta na komunikaciji (cesta, železnica) se zajame ločena prostorska enota, ki je hkrati v ustrezni urbani rabi in vodni rabi (RABA1= 100 %, RABA2=100 %).* Kot homogeno razumemo tudi območje, ki so homogena v svoji nehomogenosti (kareji v mestnem središču). Tam je preplet rab tolikšen, da ga prostorsko ne razmejimo, pa vsa območja zajamemo kot enovito prostorsko enoto, preplet pa opredelimo z deležem bruto etažne površine posamezne podrobne vrste rabe. Za te prostorske enote govorimo, da so v večkratni rabi. Vsota deležev površine vseh podrobnih rab je 100 %. Primer: *Na območju kareja v mestnem središču se zajame ločena prostorska enota, ki je v večkratni rabi (RABA1= 45 %, RABA2=25 %, RABA3=30 %).*
8. Podatki o dejanski rabi prostora se zajamejo z enotno položajno natančnostjo zajema na območju celotne Slovenije.
9. Težimo k enoviti, sistemsko vzpostavljeni ter vzdrževani evidenci, ki ima lahko dva statusa: status strokovne podlage ali status javne upravno-pravne evidence za procese na ravni države in občin. Za namen upravno-pravnih procesov potrebuje evidenca zakonodajno podlago ter mora imeti status javne evidence, z možnostjo pritožb ter posledično popravkov. V tem primeru predlagamo eno od oblik participacije javnosti oziroma deležnikov (javna razgrnitev evidence, obveščanje javnosti z izpiski iz evidence, možnost elektronskega vpogleda ter podajanje pripomb, ipd.). V kolikor bo imela evidenca le status strokovne podlage za prostorsko načrtovanje (priprava OPN, poročila o stanju prostora, statistične analize, ipd),

tovrstna verifikacija ni potrebna, vendar se potem evidenca ne sme neposredno uporabljati v upravnih procesih, ki imajo posledice za lastnike zemljiš (obdav enje, ipd).

10. Vzpostavljena evidenca potrebuje sistemsko vzdrževanje. Vzdrževanje je odvisno od statusa evidence:

- javna evidenca za upravno-pravne postopke
 - vzpostaviti sistem (postopkovni in tehni ni), ki bo omogo al vzdrževanje evidence na osnovi upravnih postopkov,
 - dolo itev podrobne dejanske rabe ob izdaji uporabnega dovoljenja (in sorodnih odlo b drugih resorjev) in vpis v evidenco dejanske rabe prostora
- strokovna podlaga
 - sistemati no cikli no vzdrževanje na osnovi predstavljene metodologije

Evidenca naj bi bila podlaga za sistemati no spremljanje procesov v prostoru. Izvajanje prostorskih analiz, s katerimi ugotavljamo procese v prostoru, je možno, e se kriteriji za zajem in definicije podrobnih vrst rabe ne spreminjajo. V nalogi so, glede na številne terminološke in vsebinske nejasnosti ter nedoslednosti, predlagani konkretni popravki in dopolnitve terminologije v vseh relevantnih zakonodajnih dokumentih in besedilih. Ti predlogi se nanašajo na naslednje pojme (Metodologija za zajem podatkov o dejanski rabi pozidanih zemljiš , 2013):

- zemljiš e,
- raba prostora,
- pokrovnost,
- status zemljiš a,
- pravni režim,
- obmo je naselja.

Naloga je opredelila tudi podrobne vrste dejanske rabe prostora in v lu i predlagane spremembe terminologije in opredelitve pojmov, predlagala novo poimenovanje petih osnovnih vrst rabe prostora, kar je razvidno iz preglednice 3 (Metodologija za zajem podatkov o dejanski rabi pozidanih zemljiš , 2013).

Naloga je jasno definirala primarne, dopolnilne in pomožne vire za zajem prostorskih enot dejanske rabe prostora. Postavljena so konkretna pravila za zajem. Minimalna površina za zajem je 1000 m². Pri posameznih podrobnih vrstah rabe je minimalna površina za zajem lahko ve ja ali manjša, kar se definira v kriterijih za zajem posamezne podrobne vrste rabe (slika 23). Dolge in ozke ploskve posamezne podrobne rabe, ki so ožje od 2 m se ne zajema kot lo eno ploskev, ampak se jo pripoiji okoliškimi (mejnimi) ploskvam (Metodologija za zajem podatkov o dejanski rabi pozidanih zemljiš , 2013).

Preglednica 3: Poimenovanje zemljiš oziroma rabe (Metodologija za zajem podatkov o dejanski rabi pozidanih zemljiš , 2013)

Table 3: Land or use description (Methodology for tracking the actual developed land use data, 2013)

Obstoje e poimenovanje	Novo poimenovanje
pozidana zemljiš a	urbana raba
kmetijska zemljiš a	kmetijska raba
gozdna zemljiš a	gozdarska raba
vodna zemljiš a	vodna raba
neplodna zemljiš a	druga raba

Mejo funkcionalne površine posamezne enote dejanske rabe prostora (funkcionalne površine objekta ali ve objektov) dolo ajo grajene ali naravne lo nice. Lo nica je lahko (Metodologija za zajem podatkov o dejanski rabi pozidanih zemljiš , 2013):

- grajena: npr. ograja, podporni zid, nasip, ureditev okolice objektov, ipd.
- naravna: npr. rob struge vodotoka, reliefna sprememba (sprememba naklona), obdelovalna površina, sadovnjak, vinograd, ipd.



Slika 23: Prikaz obmo ij (velikosti) podrobne vrste rabe (Metodologija za zajem podatkov o dejanski rabi pozidanih zemljiš , 2013)

Figure 23: Presentation of areas (size) of detailed types of use (Methodology for tracking data about the actual use of developed land, 2013)

Preglednica 4: Podrobne vrste rabe (Metodologija za zajem podatkov o dejanski rabi pozidanih zemljiš , 2013)
Table 4: Detailed types of use (Methodology for tracking the actual developed land use data, 2013)

1	Obmo je za bivanje v stanovanjskih hišah
2	Obmo je za bivanje v ve stanovanjskih objektih
3	Obmo je za posebne oblike bivanja
4	Obmo je kmetije
5	Obmo je za kmetijsko proizvodnjo
6	Obmo ja za posebno kmetijsko dejavnost
7	Obmo je za zdravstveno dejavnost
8	Obmo je za versko dejavnost
9	Obmo je za kulturno dejavnost
10	Obmo je za dejavnost javne uprave
11	Obmo je za vzgojno in izobraževalno dejavnost
12	Obmo je za trgovsko dejavnost
13	Obmo je za poslovno dejavnost
14	Obmo je za obrtno dejavnost
15	Obmo je za skladiš enje
16	Obmo je za turisti no in gostinsko dejavnost
17	Obmo je za industrijo
18	Obmo je za oddih in rekreacijo
19	Obmo je za zabavo in prireditve
20	Obmo je parka
21	Obmo je za vrta karstvo
22	Obmo je športno-rekreacijskega centra
23	Obmo je športnega igriš a
24	Obmo je za kampiranje
25	Obmo je komunalne zelenice
26	Obmo je ostalih odprtih površin v javni rabi
27	Obmo je ceste
28	Obmo je železnice
29	Obmo je letališ a
30	Obmo je heliporta
31	Obmo je pristaniš a
32	Obmo je za parkiranje
33	Obmo je prometnega terminala
34	Obmo je plovne poti
35	Obmo je energetske infrastrukture
36	Obmo je okoljske infrastrukture
37	Obmo je pokopališ a
38	Obmo je komunikacijske infrastrukture
39	Obmo je za potrebe obrambe
40	Obmo je za potrebe zaš ite in reševanja
41	Obmo je za pridobivanje in izkoriš anje mineralnih surovin
42	Izpraznjeno ali degradirano obmo je
43	Neuporabljeno obmo je
44	Obmo je z neopredeljeno rabo

Rezultat testnega zajema je enovit sloj podatkov dejanske rabe prostora. Pri primerjavi rezultatov zajema posameznih neodvisnih operaterjev je bilo ugotovljeno, da med zajemoma ni prišlo do večinoma vsebinskih neskladij. Razlike v podatkih so v večini meri posledica natančnosti interpretacije podatkov posameznih operaterjev.

Na podlagi rezultatov testnega zajema je bilo ugotovljeno, da (Metodologija za zajem podatkov o dejanski rabi pozidanih zemljišč, 2013):

- so definicije in kriteriji za zajem posameznih podrobnih vrst rabe ustrezno opredeljeni, saj je bilo vsebinskih neskladij med dvema neodvisnima zajemoma malo,
- je za identifikacijo in določitev prostorskega obsega nujna hkratna uporaba primarnega in pomožnih ter dopolnilnih virov.

V zaključnem delu je predstavljena analiza pozitivnih učinkov vzpostavitve evidence dejanske rabe urbanega prostora in sicer (Metodologija za zajem podatkov o dejanski rabi pozidanih zemljišč, 2013):

- procesi povezani z množičnim vrednotenjem nepremičnin:
 - o povečanje davka na nepremičnine na letni ravni,
 - o razumljivejši modeli množičnega vrednotenja in enostavnejša interpretacija rezultatov vrednotenja,
 - o strokovno pravilnejši modeli vrednotenja,
 - o pravi neovrednoteni obdavčitev različnih vrst pozidanih zemljišč,
 - o uporaba ustreznih podatkov in s tem bolj pravi vrednotenje in bolj pravi uporaba sredstev v procesih, kjer se uporablja množično vrednotenje:
 - uveljavljanje socialnih pravic iz javnih sredstev,
 - davek na nepremičnine,
 - katastrski dohodek,
 - itd;
 - o strokovno pravilnejši modeli vrednotenja bodo boljše strokovna podlaga neodvisnim cenilcem,
 - o sistem vzdrževanja podatkov o dejanski rabi prostora bo omogočal korektno obravnavo rednega vzdrževanja in popravke ob pritožbah strank v različnih procesih, kjer so podatki množičnega vrednotenja vhod v te procese,
 - o manj obremenitve na strani kmetijskega resorja glede obravnave pripomb in pritožb vezanih na dejansko rabo prostora, ki po strokovni plati ni pristojen za reševanje problemov na področju urbane rabe prostora,
- procesi povezani z upravljanjem kmetijskih zemljišč:
 - o pravilnejši sistem odškodnin zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča na območjih urbane rabe prostora,
 - o opredelitev meje urbane rabe prostora v zbirki dejanske rabe prostora je pomembna strokovna podlaga pri opredelitvi zemljišč, ki so primerna za uveljavljanje subvencij in olajša delo pristojnim organom;
- procesi povezani s prostorskim načrtovanjem in graditvijo objektov:
 - o preglednejši sistem prostorskega načrtovanja, skrajšanje postopkov,
 - o strokovna podlaga za izdelavo OPN in spremljanje sprememb v prostoru. Izdelana enotna podlaga za celo državo,
 - o enostavnejša, enotnejša in preglednejša izdelava bilanc sprememb,

- J enostavnejša in metodološko enotnejša izdelava sloja namenske rabe prostora,
- J poenostavitev postopkov prostorskega načrtovanja in umešanja posegov v prostor,
- J v vseh fazah prostorskega načrtovanja in umešanja posegov v prostor bo na voljo ažurna in standardizirana strokovna podlaga, ki odpravlja t.i. >ad hoc< pripravo strokovnih podlag, ki kasneje niso ažurne,
- J ena od konkretnih strokovnih vsebin za medresorsko koordinacijo in usklajevanje,
- J zmanjšanje števila opravil in skrajšanje postopkov izdajanja soglasij ob posegih v prostor;
- ocena vplivov in učinkov trajnostnega razvoja okolja (Kazalci okolja ARSO)
- presoja vplivov na okolje (okoljevarstveno soglasje ARSO)

5.2 Razvojne stopnje stavbnih zemljišč⁷

V uvodu naloge ugotavlja izdelovalec tisto, kar smo ugotovili tudi mi v predhodnih poglavjih. Problematika načrtovanja, evidentiranja in upravljanja stavbnih zemljišč je zapostavljena, kljub temu da stavbna zemljišča predstavljajo enega največjih premoženj države in prebivalstva, hkrati pa predstavljajo enega ključnih razvojnih potencialov (Poročilo o prostorskem razvoju, 2015).

Ministrstvo za okolje in prostor RS je razpisalo nalogo Razvojne stopnje stavbnih zemljišč (2014) z namenom vzpostavitve novega sistema vodenja podatkov o stavbnih zemljiščih, ki bi vsebovalo tudi podatke o razvojnem potencialu stavbnega zemljišča za gradnjo oziroma drugo rabo zemljišč, ki je skladna z razvojnimi programi in prostorskimi načrti in omogoča načrtovan prostorski razvoj države.

Evidenca stavbnih zemljišč (v nadaljevanju: evidenca) predstavlja osnovno izhodišče za ugotavljanje stanja v prostoru, načrtovanje komunalne opreme, urejanje stavbnih zemljišč (lastniška in parcelna sanacija zemljišč) ter pripravo prostorskih aktov. Na podlagi takšne evidence bi bilo mogoče vzpostaviti učinkovite ukrepe zemljiške politike, na podlagi katerih se spodbuja predvsem notranji razvoj naselij. Vprašanje različnih razvojnih stopenj zemljišč mora dobiti domicil v prostorski zakonodaji in ne v predpisih s področja (množičnega) vrednotenja zemljišč. Sistemski ureditev tega instituta terja določitev različnih razvojnih stopenj zemljišč, njihovo ustrezno evidentiranje ter spremljanje prehajanja posameznih zemljišč skozi te stopnje (Razvojne stopnje stavbnih zemljišč, 2014).

Posledično je osnovni namen naloge definiranje klasifikacije stavbnih zemljišč, ob osnovni delitvi na zazidana stavbna zemljišča in nezazidana stavbna zemljišča ter nadaljnja delitev nezazidanih stavbnih zemljišč glede na razvojne stopnje. Osnovna delitev tako izhaja predvsem iz dejanskega stanja (zazidano in nezazidano zemljišče), medtem, ko razvojne stopnje nezazidanih stavbnih zemljišč izhajajo iz namenske rabe, različnih podatkovnih slojev dejanskega stanja, pravnih režimov varovanja in drugih pravnih dejstev ter pravic na zemljiščih (Razvojne stopnje stavbnih zemljišč, 2014).

Evidenca razvojnih stopenj nezazidanih stavbnih zemljišč mora biti zasnovana na način, da bo njena uporaba mogoča za različne namene, in sicer (Razvojne stopnje stavbnih zemljišč, 2014):

- prostorsko načrtovanje,
- načrtovanje komunalnega opremljanja,

⁷ Vsebina tega poglavja je povzeta po dokumentu Razvojne stopnje stavbnih zemljišč. Izvajalec omenjene naloge je bilo podjetje Locus. Naloga je bila v obliki zaključnega poročila izdelana oktobra 2014.

- na izvajanje in izvajanje ukrepov zemljiške politike,
- vrednotenje zemljišč,
- obdajanje zemljišč
- spremljanje stanja v prostoru in
- graditve objektov.

Naloga se v poglavju o ureditvi stavbnih zemljišč glede na zazidanost, zelo konkretno dotakne razlage in kronološkega pregleda zakonodajne ureditve zazidanega in nezazidanega stavbnega zemljišča v Sloveniji. Izpostavljena in konkretno definirana je vloga zazidanega in nezazidanega stavbnega zemljišča za potrebe odmere nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. Pri tem je poudarek na nezazidanem stavbnem zemljišču, ki predstavlja pomembno kategorijo aktivne zemljiške politike.

Glede na obstoječo terminološko opredelitev zazidanega in nezazidanega stavbnega zemljišča, se v nalogi postavlja mnenje, da sta preohlapni oziroma nedoločljivi, zato se predlaga njuna dopolnitev (Razvojne stopnje stavbnih zemljišč, 2014).

Zazidano stavbno zemljišče, je zemljišče, ki je z obinskim prostorskim načrtom določeno kot stavbno zemljišče in ga sestavlja zemljišče na katerem stoji objekt (stavbišče) in zemljišče, ki je treba za njegovo redno rabo (pripadajoče zemljišče). Stavbišče je navpična projekcija preseka objekta z zemljiščem. Pripadajoče zemljišče je zemljišče, ki je potrebno za redno rabo stavbe ali druge naprave in je skladno z določeno ali prostorskega akta. Zazidano stavbno zemljišče je zemljišče:

- ki je bilo v upravnih postopkih skladno s predpisi za graditev objektov določeno kot funkcionalno zemljišče ali gradbena parcela objekta ali
- ki je bilo v sodnih postopkih določeno kot pripadajoče zemljišče večinoma stanovanjskim objektom ali
- za katerega je bilo izdano dokonno gradbeno dovoljenje ali
- ki ga je kot takega opredelila občina v evidenci stavbnih zemljišč (ker celovite evidence zazidanih stavbnih zemljišč ni mogoče vzpostaviti na podlagi upravnih aktov in sodnih odločb – tehnična evidenca, potrebno je vzpostaviti tudi evidenco iz drugih virov – tehnična evidenca).

Nezazidano stavbno zemljišče, je zemljišče, ki je z obinskim prostorskim načrtom določeno kot stavbno zemljišče in ni opredeljeno kot zazidano stavbno zemljišče.

Naloga se opredeljuje tudi do treh variantnih predlogov glede pravne ureditve gradbene parcele:

- ponovna uveljavitev instituta gradbene parcele,
- dokonna in dosledna ukinitve instituta gradbene parcele,
- izločitev instituta gradbene parcele samo za namenske potrebe.



Slika 24: Določitev meje med zazidanim in nezazidanim stavbnim zemljiščem (Razvojne stopnje stavbnih zemljišč, 2014)

Figure 24: Determining the margin between the building and unbuilding land (Developmental levels of building land, 2014)

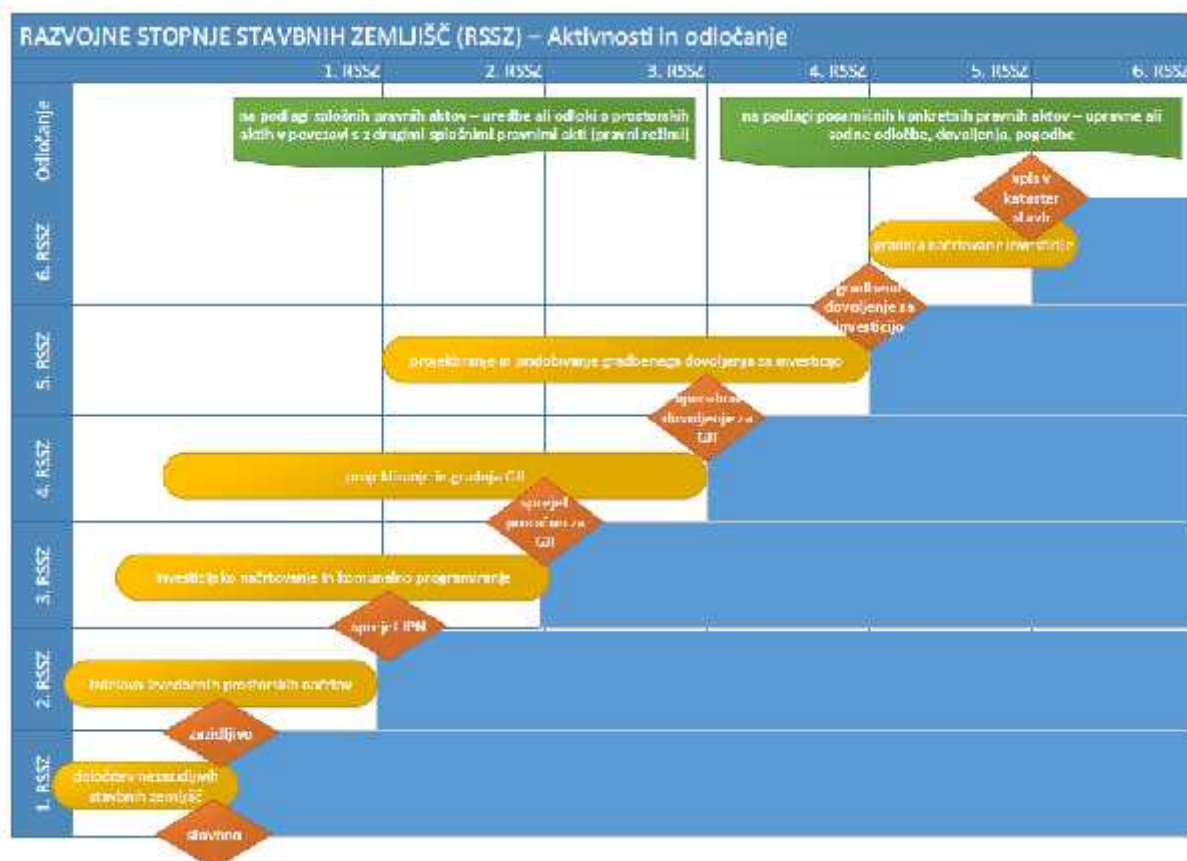
Naloga se v poglavju oblikovanja teza o razvojnih stopnjah stavbnega zemljišča zelo konkretno dotakne tega področja. Gre za zelo konkretno gradivo, ki se na zelo vsebinski in sistematičen način sooča z vprašanjem razvojnih stopenj stavbnih zemljišč in daje tudi isto konkretne predloge in rešitve.

Razvojna stopnja stavbnega zemljišča predstavlja številno vrednost v razponu 1 do 6 in je določena na podlagi vrednotenja predpisanih parametrov stanja, ki so odvisni od stopnje opremljenosti z izvedbenimi prostorskimi akti, opremljenosti z gospodarsko javno infrastrukturo (komunalne opremljenosti) in upravnega statusa stavbnega zemljišča (Poročilo o prostorskem razvoju, 2015) (Slika 25).

Razvojna stopnja stavbnega zemljišča se deli na razrede, kot je predstavljeno v preglednici 5.

Preglednica 5: Razvojne stopnje stavbnih zemljišč (Razvojne stopnje stavbnih zemljišč, 2014)
Table 5: Developmental levels of building land (Developmental levels of building land, 2014)

RAZVOJNA STOPNJA	IME RAZVOJNE STOPNJE	PRAVNI AKTI
1	Nezazidljivo stavbno zemljišče	Splošni pravni akti
2	Stavbno zemljišče, ki ni podrobno prostorsko načrtovano	
3	Komunalno neopremljeno stavbno zemljišče	
4	Stavbno zemljišče pripravljeno za komunalno opremljanje	Posamični (konkretni) pravni akti
5	Komunalno opremljeno stavbno zemljišče	
6	Stavbno zemljišče s pridobljenim gradbenim dovoljenjem	



Slika 25: Razvojne stopnje zemljišč - aktivnosti in odločanje (Razvojne stopnje stavbnih zemljišč , 2014)

Figure 25: Levels of land development – activities and decision-making (Developmental levels of building land, 2014)

Naloga se konkretno opredeli do metode dolo itve razvojne stopnje stavbnih zemljišč in postavlja kriterije za dolo itev le teh. Kriteriji se nanašajo na namensko rabo zemljišč , prostorske izvedbene na rte, pravne režime, komunalno opremljenost, naravne danosti in druge dejavnike. Klju no vprašanje, do katerega se je opredelilo v tej nalogi, je tudi vzpostavitev, vodenje in vzdrževanje evidence (registra) stavbnih zemljišč . Podan je predlog, da se tako evidenco vzpostavi na novo, da so jo dolo i z zakonom o stavbnih zemljišč ih in ob tem predpiše tudi podro ja upravljanja stavbnih zemljišč . Evidenca bi morala biti vodena kot ob inska zbirka podatkov in biti v vsej svoji vsebini javna (Razvojne stopnje stavbnih zemljišč , 2014).

Nova evidenca stavbnih zemljišč bi se lahko uporablja v naslednjih procesih in postopkih (Razvojne stopnje stavbnih zemljišč , 2014):

- v sistemu prostorskega na rtovanja za uvedbo ciljev, meril, metod in ukrepov za izvajanje prostorske in zemljiške politike;
- v prostorskem na rtovanju kot strokovna podlaga za prostorsko razmestitev zazidanih in nezazidanih stavbnih zemljišč in oceno ter spremljanje stanja stavbnih zemljišč ;
- za na rtovanje komunalne opreme v prostorskih na rtih in programih komunalnega opremljanja in projektih;
- za ustreznejše investicijsko na rtovanje in usklajevanje komunalnega opremljanja;
- za oceno in ovrednotenje prostorskih kapacitet za razvoj;
- za finan no in asovno ovrednotenje na rtovanih investicijskih namer in s tem ve jo varnost in preglednost investicij;

- v upravnih postopkih pri izdaji gradbenih dovoljenj in drugih upravnih aktov v povezavi s stavbnimi zemljišči;
- v notarskih postopkih v povezavi s stavbnimi zemljišči;
- v sodnih postopkih v zvezi z določitvijo pripadajočih zemljišč in drugih sporih v zvezi s stavbnimi zemljišči;
- v množičnem vrednotenju kot vhodni podatek za oceno posplošene tržne vrednosti, se se z nadaljnjimi analizami ugotovi ustrezna zveza med posplošeno tržno vrednostjo in podatki o zazidanosti in razvojni stopnji stavbnega zemljišča;
- v davčnih postopkih, ki so povezani s stavbnimi zemljišči (davek na promet, davek na spremembo namembnosti, nadomestilo, davek od premoženja, nepremičninski davek).

V zaključnem delu se naloga opredeli do usmeritev glede evidentiranja, obveščanja javnosti, uveljavitve in vzdrževanja evidence. Podan je predlog, da se evidenca veže na postopke in ukrepe prostorskega in komunalnega načrtovanja in ukrepe zemljiške politike. Evidenca se prvič vzpostavi z na novo vodenim projektom, ki jo vzpostavijo obine preko strokovnih služb, ob sodelovanju javnih podjetij in pooblaščenih strokovnjakov. Seveda je ob tem ključna vloga ministrstva pristojnega za prostor, ki bi bilo odgovorno za vzpostavitev vseh potrebnih pogojev in podporo obinam, poleg tega pa izvajalo nadzor oziroma vsebinsko kontrolo. Podan je predlog, da se projekt vzpostavitve evidence zazidanih stavbnih zemljišč naveže na projekt dejanske rabe prostora. Takšen pristop je praktičen z vidika procesov in stroškov vzpostavitve evidence, hkrati pa daje evidenci dejanske rabe prostora dodatno težo. V tem sklopu je treba predvsem raziskati razmerje med zazidanim stavbnim zemljiščem, kot upravnim statusom zemljišča (funkcionalno zemljišče oziroma gradbena parcela določena v gradbenem dovoljenju ali z upravnim ali sodno odločbo) in zazidanim stavbnim zemljiščem kot stanjem v prostoru (Razvojne stopnje stavbnih zemljišč, 2014).

5.3 Razvoj povezljivih zbirk prostorskih podatkov - Metodologija za zajem funkcionalnih območij objektov, določitev razvojnih stopenj zemljišč in izdelavo dejanske rabe urbanega prostora⁸

Dosedanja praksa na področju prostorskega načrtovanja, graditve objektov in evidentiranja nepremičnin ni vzpostavljala medsebojno povezljivih evidenc. V okviru projekta Razvoj povezljivih zbirk prostorskih podatkov (2016) so testirane možnosti hkratnega zajema, povezovanja in izboljšave nekaterih prostorskih podatkov. Na testnem območju so hkratno obravnavani izboljšani podatki zemljiškega katastra, dejanske in namenske rabe prostora ter podrobnejši podatki o zazidanih in nezazidanih stavbnih zemljiščih.

Gre za ključni dokument Razvoj povezljivih zbirk prostorskih podatkov – Metodologija za zajem funkcionalnih območij objektov, določitev razvojnih stopenj zemljišč in izdelava dejanske rabe urbanega prostora (2016). Gre za povzetek vseh ostalih zgoraj navedenih dokumentov, vsebuje pa konkretne:

⁸ Vsebina tega poglavja je povzeta po dokumentu Razvoj povezljivih zbirk prostorskih podatkov – Metodologija za zajem funkcionalnih območij objektov, določitev razvojnih stopenj zemljišč in izdelava dejanske rabe urbanega prostora.

Izvajalec omenjene naloge je bil Geodetski inštitut Slovenije in kot končno poročilo zaključeno 29. 2. 2016.

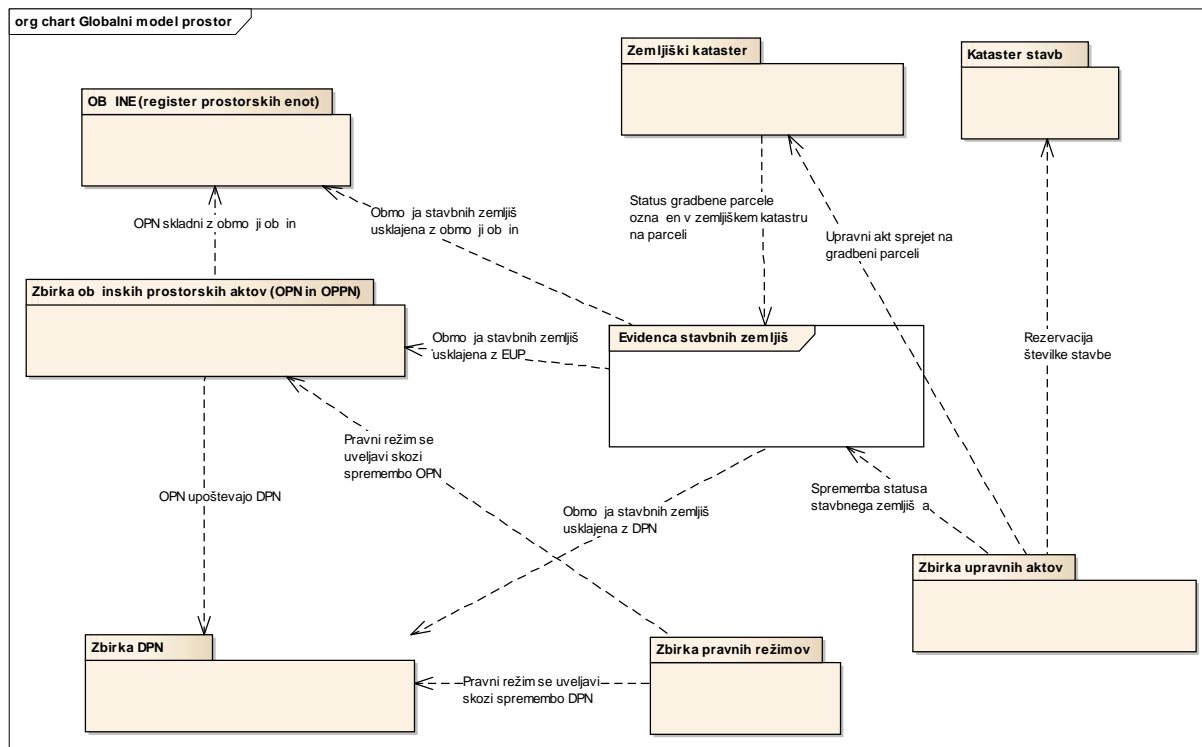
- terminološke opredelitve,
- procese zajema, kontrole in vzdrževanja podatkov,
- koncept povezljivosti z drugimi zbirkami prostorskih podatkov,
- podatkovni model,
- navodila za zajem funkcionalnih območij,
- navodila za razmejitev nezazidanih in zazidanih stavbnih zemljišč,
- navodila za določitev razvojnih stopenj zemljišč,
- navodila za izdelavo sloja dejanske rabe urbanega prostora.

V dokumentu se je pregledalo vse do sedaj opredeljene pojme na temo pripadajočega zemljišča objektov v dosednji zakonodaji. Na podlagi definicije gradbene parcele in dejstva, da funkcionalna območja objektov predstavljajo zazidana stavbna zemljišča oziroma inicialni predlog gradbenih parcel, se v nalogi predlaga naslednja definicija: Funkcionalno območje objektov. V naravi predstavlja ena ali več zemljiških parcel ali njihovih delov, na katerem je stavbišče in pripadajoče zemljišče objekta (Razvoj povezljivih zbirk prostorskih podatkov – Metodologija za zajem funkcionalnih območij objektov, določitev razvojnih stopenj zemljišč in izdelava dejanske rabe urbanega prostora, 2016).

Za kakovosten in strokoven zajem funkcionalnih območij je v prihodnje treba urediti natančnost in zanesljivost vhodnih podatkov. Slika 26 prikazuje posamezne korake, ki nas pripeljejo do zajema funkcionalnih območij objektov in urbane dejanske rabe. Za zadovoljitev potreb po upravljanju s stavbnimi zemljišči, je treba razmišljati o novih evidencah, predlagajo avtorji naloge. Projektna skupina je predlagala vzpostavitev nove kompleksne evidence – evidence stavbnih zemljišč (Razvoj povezljivih zbirk prostorskih podatkov – Metodologija za zajem funkcionalnih območij objektov, določitev razvojnih stopenj zemljišč in izdelava dejanske rabe urbanega prostora, 2016).

Zaradi celostnega pregleda podatkov, predvsem pa zaradi procesov vzdrževanja in vodenja podatkov je najbolj smotno, da se vsa stavbna zemljišča vodijo v enotni evidenci. Končen cilj in želena stanja Evidence stavbnih zemljišč je, da bi bila to upravna evidenca. Pomemben je tudi razmislek glede gradbenih parcel. V evidenci stavbnih zemljišč bodo evidentirane gradbene parcele z različnimi statusi: take gradbene parcele, ki so v podrobnih prostorskih načrtih še na rtovane in v naravi še niso realizirane, do tistih gradbenih parcel, ki so bile na rtovane pri čemur že obstoječe objekti, pa meja gradbene parcele ne poteka po meji ene ali več zemljiških parcel, do konca takih gradbenih parcel, ki so že realizirane in so njihove meje identične z mejami v zemljiškem katastru. To bi moral biti tudi končen cilj, da se za vse bodoče vzpostavi takšne zakonske osnove, ki bodo za nove gradbene parcele predpisale obvezno parcelacijo, da bo gradbena parcela sestavljena iz ene ali več zemljiških parcel ob pogoju, da so meje teh zemljiških parcel dokončne (Razvoj povezljivih zbirk prostorskih podatkov – Metodologija za zajem funkcionalnih območij objektov, določitev razvojnih stopenj zemljišč in izdelava dejanske rabe urbanega prostora, 2016).

V dokumentu je predstavljen koncept povezljivosti Evidence stavbnih zemljiš z drugimi zbirkami prostorskih podatkov . Evidenca stavbnih zemljiš je v tem modelu umeš ena v središ e zaradi na ina prikaza, pa tudi zaradi njenega poudarjenega pomena, ki ga bo (bodo a) evidenca lahko imela.



Slika 27: Umestitev Evidence stavbnih zemljiš v model prostorskih podatkov (Metodologija za zajem funkcionalnih obmo ij objektov, dolo itev razvojnih stopenj zemljiš in izdelava dejanske rabe urbanega prostora, 2016)

Figure 27: Siting Construction Land Register into the model of spatial data (Methodology for tracking buildings' functional areas, determining levels of land development and elaborating the actual use of urban area, 2016)

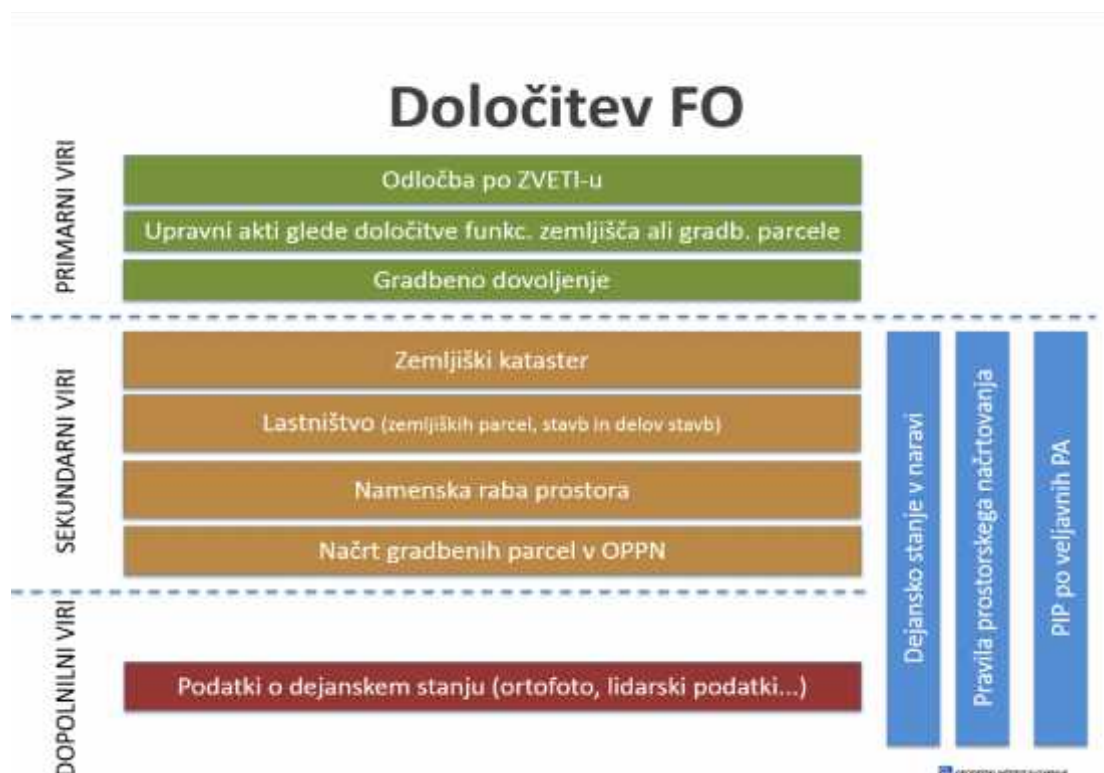
V nadaljevanju dokumenta je predstavljen podatkovni model (slika 27), v katerem so predlagani vsi potrebni podatki, ki bi jih bilo treba zajeti v okviru funkcionalnih obmo ij. Poleg tega je predstavljen podatkovni model vodenja urbane rabe funkcionalnih obmo ij, ki se navezujejo na podatke o stavbah.

Z vidika metodologije za zajem funkcionalnih obmo ij, so klju na funkcionalna izhodiš a, ki so dolo ena v dokumentu in sicer (Razvoj povezljivih zbirk prostorskih podatkov – Metodologija za zajem funkcionalnih obmo ij objektov, dolo itev razvojnih stopenj zemljiš in izdelava dejanske rabe urbanega prostora, 2016):

1. funkcionalno obmo je objektov predstavlja najboljši približek gradbene parcele;
2. evidentiranje problemati nih funkcionalnih obmo ij. Na funkcionalnem obmo ju objekta, ki je neskladen z dolo ili prostorskih aktov oziroma se na njem ugotovi druga vrsta neskladje lastništva, se opredeli in evidentirana vrsta neskladja;
3. uporaba podatkovnih virov za dolo itev meje funkcionalnega obmo ja. Meja se dolo i tako kot je opredeljena v upravnih ali sodnih aktih. e teh podatkov ni na voljo, se meja dolo i po podatkih zemljiškega katastra ali po podatkih v prostorskih aktih, v kolikor se oceni, da ti podatki ustrezajo stanju v naravi;

4. funkcionalna območja se določijo samo objektom na zemeljskem površju. Podzemnim in nadzemnim objektom se določijo funkcionalna območja zgolj v primeru, če onemogočajo drugo rabo na zemeljskem površju;
5. določitev podrobne vrste urbane rabe posameznega funkcionalnega območja. Funkcionalnim območjem objektov se določijo vrsta, delež in stalnost urbane rabe, in sicer:
 -) določitev za funkcionalna območja gradbeno-inženirskih objektov (ceste, železnice, športna in otroška igrišča, objekti energetske infrastrukture, ipd.),
 -) samodejni pripis za funkcionalna območja stavb na podlagi podatkov o dejanski rabi delov stavb, ki se vodijo v registru nepremičnin.

V nadaljevanju so v dokumentu zelo natančno opredeljena pravila za zajem funkcionalnih območij stavbam in gradbeno-inženirskim objektom, izhajajo iz obveznosti o določitvi funkcionalnih območij glede na dejansko rabo stavbe. Pri določitvi meje funkcionalnega območja je treba upoštevati podatke v uradnih evidencah in druge prostorske podatke. Osnovni princip določevanja funkcionalnih območij je, da se meja funkcionalnega območja določa po podatkih v uradnih evidencah (odločba, upravni akti, gradbeno dovoljenje, zemljiški kataster, enote urejanja prostora), če le-to izkazuje dejansko mejo funkcionalnega območja v naravi. Tako se v največji meri izpolni osnovni namen določitve funkcionalnih območij, ki je določitev prvega približka gradbenih parcel obstoječim objektom. Za določitev meje funkcionalnega območja se uporabijo primarni, sekundarni in dopolnilni viri podatkov (slika 28) (Razvoj povezljivih zbirk prostorskih podatkov – Metodologija za zajem funkcionalnih območij objektov, določitev razvojnih stopenj zemljišča in izdelava dejanske rabe urbanega prostora, 2016).



Slika 28: Pregled podatkovnih virov za določitev meje FO (Metodologija za zajem funkcionalnih območij objektov, določitev razvojnih stopenj zemljišča in izdelava dejanske rabe urbanega prostora, 2016)

Figure 28: Examination of data sources for the FO border designation (Methodology for tracking buildings' functional areas, determining levels of land development and elaborating the actual use of urban area 2016)

Po določitvi funkcionalnih območij objektov je treba razmejiti zazidana in nezazidana stavbna zemljišča. Območje nezazidanih stavbnih zemljišč se izdelava z grafičnim presekom funkcionalnih območij objektov in stavbnih zemljišč kot jih določa namenska raba prostora v veljavni občinski prostorski akti. Izhajajo iz predhodnega dokumenta Razvojne stopnje stavbnih zemljišč, so v tem dokumentu predstavljena navodila za določitev razvojnih stopenj zemljišč. Za vseh 6 razvojnih stopenj so opredeljene klasifikacije posameznih stopenj (Razvoj povezljivih zbirk prostorskih podatkov – Metodologija za zajem funkcionalnih območij objektov, določitev razvojnih stopenj zemljišč in izdelava dejanske rabe urbanega prostora, 2016).

5.4 Povzetek pregleda novejših raziskav s področja vodenja podatkov o stavbnih zemljiščih in funkcionalnih enotah

Izhajajo iz dejstva, da je na področju določitve funkcionalnih enot praznina v zakonodaji in da evidenca stavbnih zemljišč ni vzpostavljena, dajejo omenjene naloge zelo konkretne rešitve za ureditev tega področja. Temeljijo na teoretičnih izhodiščih, podkrepjeni so z zelo strokovnimi utemeljitvami in v določenem delu tudi konkretno preizkušeni na testnem zajemu. V nadaljevanju poglavja povzemamo ključne rezultate omenjenih nalog, ki so z vidika konceptualnih rešitev za zajem funkcionalnih območij objektov, določitev razvojnih stopenj zemljišč in izdelava dejanske rabe urbanega prostora prvič napisane v konkretni obliki. Poleg tega pa predstavljajo izhodišča, ki bodo v naslednjem poglavju magistrskega dela, preizkušena na konkretnih primerih v prostoru.

Ob tem je treba poudariti eno zelo pomembno dejstvo. Naloge so izvajala posamezna podjetja, vsebinsko pa so na vseh nalogah zelo aktivno sodelovali strokovnjaki različnih strok. Šlo je torej za interdisciplinarni pristop pri izdelavi teh nalog, kar pomeni, da ne gre za stališče posamezne stroke ali nekaj posameznikov, ampak za strokovno utemeljene predloge in rešitve na področju problematike stavbnih zemljišč. To daje tem nalogam še posebno veljavo in pomen.

Kljub temu, da še ne gre za predloge in rešitve, ki so uzakonjene oziroma povzete v veljavne predpise, smatramo, da gre končno za konkretne predloge in rešitve, ki jih je oblikovala stroka. So torej medsebojno usklajene, do določene mere terensko tudi testirane in tako sistemske, da predstavljajo edino možnost za resne premike na področju stavbnih zemljišč.

»Ta stran je namenoma prazna«

6 PREVERJANJE METODOLOGIJE ZAJEMA PODATKOV O FUNKCIONALNIH ENOTAH STAVBNIH ZEMLJIŠ

Za pravilno razumevanje vsebine tega poglavja v uvodu pojasnjujemo uporabo terminoloških izrazov. V uvodu magistrskega dela je jasno definiran termin funkcionalna enota, ki ga uporabljamo skozi celotno magistrsko delo. V tem poglavju pa namenoma puš amo v uporabi funkcionalno obmo je objekta in gradbena parcela. Na ta na in po našem mnenju, bolj nazorno ponazarjamo medsebojno prostorsko odvisnost.

Poglavje v prvem delu analizira metodologijo zajema funkcionalnih obmo ij objektov, predvsem v oziru primerjave s pravnimi in upravnimi akti, ki so povezani z dolo enimi gradbenimi parcelami, v drugem delu pa je predlog dopolnitev metodologije na ina vzpostavitev in vodenja podatkov o funkcionalnih obmo jih objektov.

Kot izhodiš e za preverjanje metodologije smo vzeli prilogo projekta Razvoj povezljivih zbirk podatkov (Mesner et al., 2016) z nazivom Metodologija za zajem funkcionalnih obmo ij objektov, dolo itev razvojnih stopenj zemljiš in izdelavo dejanske rabe urbanega prostora. Podrobneje smo analizirali predvsem navodila za zajem funkcionalnih obmo ij objektov.

V metodologiji zajema in vodenja podatkov o funkcionalnih obmo jih in razvojnih stopnjah zemljiš je bil uveden pojem funkcionalnega obmo ja. Funkcionalno obmo je bo postal temeljni gradnik urbanega prostora ter najmanjša enota urejanja prostora. Ta pojem je bil uveden zato, ker so v metodologiji ugotovili, da podatkov o gradbenih parcelah ni možno pridobiti in uporabiti. Avtorji tako predlagajo, da se na podlagi sekundarnih (uradnih nepremi ninskih in drugih evidenc) in dopolnilnih virov dolo i najboljši približek gradbene parcele, ki se imenuje funkcionalno obmo je. Predvideno je, da se funkcionalno obmo je objektov skozi posebne upravne postopke kasneje dolo i kot gradbena parcela.

Preverjanje metodologije dolo itve funkcionalnih obmo ij objektov smo prvenstveno osredoto ili na preveritev trditve, da pravnomo nih podatkov o gradbenih parcelah ni možno pridobiti in uporabiti. Hierarhi no imajo najve jo težo gradbene parcele, dolo ene po ZVEtL (2008), saj so bile dolo ene skozi sodni postopek. Sledijo upravni akti glede dolo itve funkcionalnih zemljiš ali gradbenih parcel, s posebnim poudarkom na gradbenih dovoljenjih. Na izbranih primerih bomo preverili tudi v kolikšni meri se upoštevajo na rti gradbenih parcel (iz ob inskih podrobnih prostorskih na rtov) v praksi.

6.1 Namen preverjanja

Namen preverjanja je preveriti in podati predloge za izboljšavo metodologije zajema podatkov o funkcionalnih obmo jih objektov s posebnim poudarkom na posami nih in splošnih pravnih aktih kot klju ni podlagi za dolo itev obstoje ih gradbenih parcel na obmo ju Mestne ob ine Novo mesto. Za doseglo namena smo si postavili slede e cilje:

1. pridobitev splošnih in posami nih pravnih aktov kot uradnih podatkov o obstoje ih in na rtovanih gradbenih parcelah za primerjavo rezultatov z metodologijo projekta Razvoj povezljivih zbirk podatkov dolo enih funkcionalnih obmo ij objektov (posami ni pravni akti služijo kot primarni viri za zajem funkcionalnih obmo ij objektov, a v praksi niso bili uporabljeni);

2. določitev gradbenih parcel na podlagi splošnih in posamičnih pravnih aktov (večinoma na podlagi gradbenih dovoljenj in na ravnih gradbenih parcel iz obinskih podrobnih prostorskih načrtov);
3. primerjava in analiza skladnosti prostorskega obsega gradbenih parcel (kot so določene v gradbenih dovoljenjih oziroma drugih posamičnih ali splošnih pravnih aktih) s funkcionalnimi območji objektov (kot rezultat interpretacije razpoložljivih prostorskih podatkov po metodologiji projekta Razvoj povezljivih zbirk podatkov (Mesner et al., 2016)) z identifikacijo neskladij;
4. ocena ravni napak zaradi določitve funkcionalnih območij objektov prvenstveno na podlagi sekundarnih (uradne nepremičninske in druge evidence) in dopolnilnih virov ter ocena predvidenih pritožb ob anov pri uporabi podatkov za namen izdaje individualnih pravnih aktov, ki ima neposredne posledice za občane. Pri tem imamo v mislih predvsem dajatve, vezane na nepremičnine.

6.2 Metoda dela in pridobivanje podatkov

Na ine pridobitve primarnih virov za zajem funkcionalnih območij objektov, tj. posamičnih pravnih aktov, kar vključuje pridobitev sodnih odločb po ZVEtL (2008) in gradbenih dovoljenj s projektno in tehnično dokumentacijo, smo preučili s študijo veljavne zakonodaje in poizvedovanjem direktno na uradih, ki z obravnavano dokumentacijo operirajo.

Gradbene parcele smo v največji meri prostorsko identificirali na podlagi grafičnih prilog vodilne mape projektov za pridobitev gradbenih dovoljenj, ki se deset let hranijo skupaj z odločbami o izdanih gradbenih dovoljenjih. Pri starejših gradbenih dovoljenjih, ki tehnične in projektne dokumentacije nimajo priložene, smo gradbene parcele poskušali identificirati na podlagi samih odločb. Nadaljnje smo preverjali tudi v kolikšni meri realizirana funkcionalna območja zemljiš odstopajo od načrtovanih gradbenih parcel iz obinskih podrobnih prostorskih načrtov.

Anomalije med gradbenimi parcelami (na podlagi odločb o izdanih gradbenih dovoljenjih oziroma grafičnih prilog projektne in tehnične dokumentacije in na ravnih gradbenih parcel iz obinskih podrobnih prostorskih načrtov) in funkcionalnimi območji objektov (na podlagi metodologije projekta Razvoj povezljivih zbirk podatkov) smo identificirali in ovrednotili s pomočjo primerjalne analize. Tipični primeri odstopanj bodo obrazloženi v naslednjem poglavju.

Na podlagi rezultatov primerjave smo pripravili predloge izboljšav obstoječe metodologije z namenom uspešnejše nadaljnje prepoznave funkcionalnih območij objektov kot najboljših približkov gradbenih parcel.

6.2.1 Pridobivanje pravnih aktov za določitev gradbene parcele

Med posamične pravne akte, ki določajo gradbene parcele, štejemo sodne odločbe za določitev pripadajočega zemljiškega stavbi (ZVEtL, 2008) in upravne akte glede določitve funkcionalnega zemljiškega ali gradbene parcele. Načrtovane gradbene parcele so določene v splošnem pravnem aktu, in sicer v obinskem podrobnem prostorskem načrtu.

6.2.1.1 Pridobivanje sodnih odlo b za dolo itev gradbenih parcel v teoriji in praksi

Sodne odlo be za dolo itev gradbenih parcel so po veljavni zakonodaji danes lahko izdane zgolj na podlagi ZVEtL (2008) na predlog pridobitelja posameznega dela stavbe in o dolo anju pripadajo ega zemljiš a. V prvem delu z vidika dostopnosti raziskujemo veljavno zakonodajo, v drugem pa, kako do s sodnimi odlo bami dolo enih pripadajo ih zemljiš (=gradbenih parcel) priti v praksi.

Teoreti na izhodiš a o sodnih odlo bah po ZVEtL (2008)

ZVEtL (2008) je bil v prvi vrsti namenjen vzpostavitvi etažne lastnine na stavbi in samo zaradi urejanja stavbe kot celote se dotika tudi pripadajo ega zemljiš a stavbi. Zaradi ukinitve dolo il o gradbeni parceli v ZGO-1 (2004), je nastala na tem podro ju pravna praznina. V praksi je uporaba ZVEtL (2008) doživela druga en namen od tistega, zaradi katerega je bil zakon sprejet. Ve ina postopkov, ki so se za eli po tem zakonu, je namenjena ureditvi pripadajo ega zemljiš a (Luzar, 2011). Pri ZVEtL (2008) gre za vzpostavitev etažne lastnine in dolo itev stavbi pripadajo ega zemljiš a na podlagi sodne odlo be v nepravdnem postopku.

Glavni razlog za sprejem ZVEtL (2008) je bila neusklajenost zemljiškknjižnega stanja z dejanskim stanjem pri stavbah z ve posameznimi deli. ZVEtL (2008) je interventni zakon, namenjen posameznim pridobiteljem »posameznih delov stavbe«, ki niso vpisani v zemljiško knjigo. Zato je pripravljavec ZVEtL(2008) tudi mo no poudarjal, da zakon tem osebam omogo a, da zavarujejo svoj položaj (zlasti proti upnikom zemljiškknjižnega lastnika) tako, da dosežejo vpis v zemljiško knjigo (Tratnik, 2010). Vendar so postopki po tem zakonu lahko dolgotrajni in zahtevajo zbiranje dokumentacije za nazaj ter prisotnost izvedencev geodetske, prostorske, gradbene in pravne stroke v postopku. Vedno je najboljša in najcenejša rešitev dogovor vseh vpletenih strank (lastniki delov stavb, lastniki zemljiš a pod stavbo, lastniki stavbi pripadajo ega zemljiš a) (Luzar, 2011).

ZVEtL (2008) ureja dva postopka: postopek za vzpostavitev etažne lastnine in postopek za dolo itev pripadajo ega zemljiš a k stavbi (funkcionalnega zemljiš a). Zakon ureja postopek za vzpostavitev etažne lastnine posameznega dela stavbe na predlog pridobitelja, ki je hkrati lastnik stanovanja v ve stanovanjski stavbi, ne glede na to ali se ostali solastniki s tem strinjajo, in postopek za dolo anje pripadajo ega zemljiš a, ki pripada stavbi v etažni lastnini (Luzar, 2011). Pripadajo e zemljiš e k stavbi je skupni del stavbe, ki je v solasti vsakokratnih etažnih lastnikov te stavbe. To je zemljiška parcela, na kateri stavba stoji in je namenjena njeni redni rabi. Enako velja, e na zemljiški parceli stoji ve stavb. Pripadajo e zemljiš e se obi ajno dolo i glede na prostorske akte, na podlagi katerih je bila stavba zgrajena. e se pripadajo ega zemljiš a ne da dolo iti na ta na in, ga sodiš e dolo i glede na preteklo redno rabo zemljiš a oz. glede na merila in pogoje prostorskih aktov ali pa za pripadajo o dolo i tisto parcelo, ki predstavlja dostopne poti, dovoze, parkirne prostore, prostore za smetnjake itd. (Luzar, 2011; ZVEtL, 2008).

Posebnost velja za stavbe, zgrajene pred 1. januarjem 2003, pri katerih niso izpolnjeni pogoji za vknjižbo lastninske pravice lastnika stavbe na pripadajo em zemljiš u. Upravi enec lahko predlaga, da se ugotovi pripadajo e zemljiš e. Predlagatelj je lahko oseba, ki je lastnik stavbe, vpisan v zemljiško knjigo, ali oseba, ki je pridobitelj posameznega dela v stavbi ali oseba, ki izkazuje pridobitev lastninske pravice na stavbi kot celoti (Luzar, 2011; ZVEtL, 2008).

Postopek dolo itve stavbi pripadajo ega zemljiš a sestavlja ve vsebinsko zaklju enih dejavnosti, v katerih se opredeli današnje stanje in stanje v posameznih nepremi ninskih evidencah v asu pridobitve dovoljenj za gradnjo, vsebino dovoljenj in planskih aktov. Postopek je sestavljen iz (Luzar, 2011):

- dolo itve obmo ja obdelave,
- podatkov javnih evidenc (iz zemljiškega katastra, katastra stavb, registra nepremi nin in zemljiške knjige),
- pregleda parcelnega stanja v trenutku izdelave elaborata,
- pregleda trenutnega stanja stavb in delov stavb v trenutku izdelave elaborata,
- pregleda poteka objektov gospodarske javne infrastrukture,
- pridobitve in preu itve dokumentov, ki so osnova za gradnjo,
- pridobitve podatkov o upravnih postopkih v asu gradnje,
- pridobitve arhivskih podatkov zemljiškega katastra,
- pridobitve arhivskih podatkov zemljiške knjige,
- analize stanja v elaboratu,
- terenskega ogleda obmo ja in
- dolo itve možnih variant rešitev.

Vse potrebne pridobljene podatke je treba preu iti, analizirati trenutno stanje, opraviti terenski ogled in na koncu pregledati variante možnih rešitev. Po izdaji odlo be sledi vpis v zemljiško knjigo (Luzar, 2011).

6.2.1.2 Pridobivanje gradbenih dovoljenj

Odlo be o izdanih gradbenih dovoljenjih so izdane na podlagi projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja, ki vsebuje tudi grafi ne prikaze vseh relevantnih vsebin, vklju no z vrisano gradbeno parcelo. Odlo be o izdanih gradbenih dovoljenjih hranijo razli ni uradi – kateri in obseg vsebine, ki jo hranijo, je odvisen od leta izdaje in v precejšnji meri tudi samega urada.

Dostopnost gradbenih dovoljenj na podlagi predpisov

ZGO-1 (2004) v 106. in 107. lenu predpisuje hrambo projektne in tehni ne dokumentacije. V skladu z omenjenima lenoma hrani pristojni upravni organ za gradbene zadeve projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja ter projekt izvedenih del, na podlagi katerega je izdal uporabno dovoljenje, deset let po izdaji gradbenega oziroma uporabnega dovoljenja (Žumer, 2012).

Po preteku desetih let od izdaje gradbenega dovoljenja upravni organi dokumentacijo predajo pristojnim regionalnim državnim arhivom (Zgodovinski arhiv Celje, Pokrajinski arhiv Koper, Zgodovinski arhiv Ljubljana, Pokrajinski arhiv Maribor, Pokrajinski arhiv Nova Gorica in Zgodovinski arhiv Ptuj). Upravne enote predajo arhivom samo gradbena dovoljenja, ne pa tudi tehni ne dokumentacije (projektov za pridobitev gradbenih dovoljenj), na podlagi katere so bila dovoljenja izdana. Upravne enote pred predajo gradbenih dovoljenj pristojnim arhivom pozovejo vlagatelje, naj prevzamejo projektno in tehni no dokumentacijo.

Lastnik objekta, etažni lastnik in upravljavec objekta v etažni lastnini morajo hraniti projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, projekt izvedenih del, projekt za vzdrževanje in obratovanje objekta

in projekt za vpis v uradne evidence, dokler objekt stoji oziroma do odstranitve objekta, če ni s posebnimi predpisi za določeno vrsto objektov določeno, da jih je treba hraniti trajno. Projekt se lahko hrani na papirju, elektronskem mediju ali na mikrofilmu (Žumer, 2012).

V skladu z ZVDAGA (2006) in Uredbo o upravnem poslovanju (Uradni list RS št. 81/2013) je bil izdan Pravilnik o določenju rokov hranjenja dokumentarnega gradiva v javni upravi (Uradni list RS št. št. 52/2009), ki določa osnove za določanje rokov hranjenja dokumentarnega gradiva za organe državne uprave, uprave samoupravnih lokalnih skupnosti ter pravne in fizične osebe, kadar na podlagi javnih pooblastil opravljajo upravne naloge, z orientacijskimi roki hranjenja dokumentarnega gradiva. Glede na rok hranjenja v organih ločimo tri vrste dokumentarnega gradiva:

- arhivsko gradivo, ki ima trajen pomen za znanost in kulturo ali trajen pomen za pravno varnost oseb v skladu s strokovnimi navodili pristojnih arhivov (oznaka A),
- trajno dokumentarno gradivo, ki ima trajen ali daljši časovno omejen rok hranjenja in je pomembno za poslovanje organa (oznaka T ali T oziroma najmanj xx let) in
- dokumentarno gradivo z roki hranjenja, izraženimi v letih (2, 5, 10 let in več), ki so neposredno določeni s predpisi ali jih določajo potrebe poslovanja organov.

Lokacijska, gradbena dovoljenja, uporabna dovoljenja, spremembe, podaljšanja, izdaja soglasij v postopku pridobitve gradbenega dovoljenja, določitev gradbene parcele imajo oznako A – arhivsko gradivo; treba jih je trajno hraniti (Pravilnik o določenju rokov hranjenja dokumentarnega gradiva v javni upravi, 2009).

Dostopnost gradbenih dovoljenj v praksi

Dostopnost pridobitve odločbo izdanih gradbenih dovoljenj s pripadajočo projektno in tehnično dokumentacijo, kot osnovo za izdajo odločbe, smo preučili tudi v praksi. Preverjali smo kako je z dostopnostjo gradbenih dovoljenj, ki so bila izdana na območju Mestne občine Novo mesto. Gradbena dovoljenja ločimo na dve skupini, in sicer na tista, ki so bila izdana v zadnjih letih oziroma tista, ki so starejša od desetih let.

Na podlagi 106. člena (dolžnost hrambe pri upravnem organu za gradbene zadeve) (ZGO-1, 2004) mora pristojni upravni organ za gradbene zadeve (v praksi danes: upravne enote) projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, na podlagi katerega je izdal gradbeno dovoljenje oziroma na podlagi katerega je bilo gradbeno dovoljenje spremenjeno ter vodilna mapa dokazila o zanesljivosti objekta in vodilna mapa projekta izvedenih del, na podlagi katerega je izdal uporabno dovoljenje, hraniti deset let po njegovi izdaji.

Po 54. členu (zahteva za izdajo gradbenega dovoljenja) (ZGO-1, 2004) mora upravni organ za gradbene zadeve o prejemu vloge za izdajo gradbenega dovoljenja, o tem nemudoma obvestiti občino, na območju katere je nameravana gradnja in jo pozove, da v osmih dneh prijavi svojo udeležbo v postopku. Obvestilu pristojni upravni organ za gradbene zadeve priloži povzetek podatkov o nameravani gradnji iz projekta za izdajo gradbenega dovoljenja.

Mestna občina Novo mesto od leta 2010 prijavlja svojo udeležbo v postopku ne glede na dejstvo ali se bo v postopek aktivno vključila ali ne. Občina tako na podlagi 69. člena (vročitev odločbe) ZGO-1 (2004) dobiva odločbe o izdanih gradbenih dovoljenjih. Navkljub temu, da tretja točka 69. člena ZGO-

1 (2004) pravi, da se vro eni odlo bi, razen investitorju, projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja in drugih listin, na podlagi katerih je bilo izdano gradbeno dovoljenje, ne prilaga. Mestna ob ina Novo mesto skupaj z odlo bami o izdanem gradbenem dovoljenju dobi tudi vodilno mapo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja.

Mestna ob ina Novo mesto, Urad za prostor in razvoj, hrani spise, pozive iz postopkov izdaje gradbenega dovoljenja za gradnjo stanovanjskih stavb od leta 2010. Za potrebe raziskave smo uspeli pridobiti 52 odlo b o izdaji gradbenega dovoljenje z vodilno mapo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja.

Po preteku desetih let od izdaje gradbenega dovoljenja upravni organi dokumentacijo predajo pristojnim regionalnim državnim arhivom. Upravne enote predajo arhivom samo odlo be o izdanih gradbenih dovoljenjih, ne pa tudi projektne in tehni ne dokumentacije (obi ajno projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja), na podlagi katerega so bila dovoljenja izdana. Upravne enote pred predajo odlo b o izdanih gradbenih dovoljenjih pristojnim arhivom, pozovejo vlagatelje, naj prevzamejo projektno in tehni no dokumentacijo.

Arhivi omogo ajo vpogled v starejše odlo be o izdanih gradbenih dovoljenjih. Priporo eno je vnaprejšnje poizvedovanje za dokumentacijo z namenom, da se gradiva pripravijo na vpogled. Kot primer dobre prakse izpostavljamo primer Zgodovinskega arhiva Ptuj, ki ima, za razliko od drugih zgodovinskih arhivov, omogo eno spletno iskanje po hranjeni dokumentaciji. Obi ajen postopek vpogleda dokumentacije je slede : ob prihodu v arhiv se izpolni Prijava za uporabo arhivskega gradiva, sledi priprava gradiva s strani osebja arhiva, vpogled in v zadnji fazi vrnitev dokumentacije v enaki obliki, kot je bila izro ena. Zgodovinski arhiv Ljubljana navaja, da je v enem dnevu mogo e uporabljati najve pet tehni nih enot arhivskega gradiva. Naenkrat pa samo eno tehni no enoto (Zgodovinski arhiv Ljubljana, 2016).

Dolo ene upravne enote hranijo gradbena dovoljenja s pripadajo o projektno in tehni no dokumentacijo tudi po ve desetletij, kar sicer ni pravilo.

Sklepne ugotovitve v zvezi z dostopnostjo gradbenih dovoljenj z namenom dolo itve funkcionalnih obmo ij objektov

Odlo be o izdanih gradbenih dovoljenjih s projektno in tehni no dokumentacijo, ki so bile izdane v zadnjih 10 letih, hranijo pristojni upravni organ za gradbene zadeve, v praksi upravne enote. Vpogled dokumentacije je mogo s predhodno najavo in znanim vlagateljem. Glede na to, da bi za potrebe raziskave potrebovali dokumentacijo s to no dolo enega obmo ja (tj. obmo ja dolo ene ob ine), na in poizvedovanja po vlagatelju otežuje postopek. Nazive vlagateljev ob ine sistemati no ne vodijo. Pogosto se zgodi, da je bil objekt v asu od izdaje gradbenega dovoljenja ve krat prodan in je iskanje vlagatelja lahko zapleten postopek, za katerega uspeh ni zagotovljen.

Dolo ene ob ine, med njimi tudi Mestna ob ina Novo mesto, sistemati no javljajo svojo udeležbo v postopku pridobivanja gradbenega dovoljenja na ozemlju ob ine. V skladu z 69. lenom ZGO-1 (2004) tako kot udeleženec v postopku dobijo odlo bo o izdanem gradbenem dovoljenju. Mestna ob ina Novo mesto se je z upravno enoto dogovorila, da navkljub temu, da zakon tega ne predvideva, Mestna ob ina Novo mesto z odlo bo dobi tudi vodilno mapo projekta za pridobitev gradbenega

dovoljenja. Izpostaviti velja, da je gradbena dovoljenja s priloženo dokumentacijo v tovrstnih slučajih tako najlažje pridobiti na območjih, saj te dokumentacijo običajno hranijo (fizično) na enem mestu.

Odločbe o izdanih gradbenih dovoljenjih, starejše od deset let, hranijo zgodovinski arhivi. Priporočljivo je vnaprej poslati poizvedovanje, sicer pa se lahko do dokumentacije dostopa tudi na samem arhivu z izpolnitvijo posebnega obrazca. Naravnost na vpogled v odločbe je mogoče zgolj z navedbo nazivov vlagateljev; sam vpogled pa na sedežu zgodovinskih arhivov. Naenkrat se lahko preuči eno tehnično enoto, na dan pa največ pet. Masovni naizvidni pridobitve gradiv iz zgodovinskih arhivov niso mogoče. Izpostaviti velja, da je verjetnost, da bomo uspešno identificirali gradbeno parcelo iz več kot deset let starega gradbenega dovoljenja, relativno majhna. Iz navedenega sklepamo, da koristi pridobitve več kot deset let starih gradbenih dovoljenj iz zgodovinskih arhivov, ne odtehtajo zapletenosti in zamudnosti pridobivanja dokumentacije.

6.2.1.3 Pridobivanje na rti gradbenih parcel iz obinskih podrobnih prostorskih načrtov

Obinski podrobni prostorski načrti (OPPN) vsebujejo načrt parcelacije, ki je na rti parcel s tehničnimi elementi, ki omogočajo prenos novih mej parcel in objektov v naravo v skladu s predpisi, ki urejajo evidentiranje nepremičnin (Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega podrobnega prostorskega načrta, 2007, 7. člen).

Obinske podrobne prostorske načrte z načrtom parcelacije hranijo občine, v katerih prostorski akti veljajo. Starejši OPPN-ji oziroma predhodniki OPPN-jev se praviloma hranijo v analogni obliki in jih je treba za uporabo digitalizirati in geolocirati. Novejše podrobnejše prostorske akte ima občina v digitalni obliki. Grafiki vsebinam v obliki kart so praviloma priloženi tudi prostorski sloji v aktivni obliki.

Ocenjujemo, da bo dokumentacija lahko dostopna, saj se bodo občine zavedale pomembnosti dokumentacije OPPN kot ključne strokovne podlage za določitev funkcionalnih območij objektov. S tem ko bodo dokumentacijo pripravili in predali izvajalci, bodo zmanjšali možnost napak pri zajemu in posledično število pritožb v fazi javne razgrnitve.

6.2.2 Določitev gradbenih parcel na podlagi posamičnih in splošnih pravnih aktov

Med posamične pravne akte za določitev gradbenih parcel štejemo sodne odločbe za določitev pripadajočega zemljiškega stavbi (po ZVEtL-u) in upravne akte glede določitve funkcionalnega zemljiškega ali gradbene parcele, kjer imajo ključno vlogo odločbe o izdanih gradbenih dovoljenjih s projektno in tehnično dokumentacijo. Podatke o načrtovanih gradbenih parcelah vsebujejo občinski podrobni prostorski načrti (splošni pravni akt).

6.2.2.1 Določitev gradbenih parcel na podlagi odločb po ZVEtL-u

Dostop do sodnih odločb po ZVEtL (2008) (v fizični obliki) za namene raziskave ni potreben. ZVEtL (2008) v 28. členu pravi, da se pripadajoče zemljiške stavbe odmeri kot samostojna zemljiška parcela in se vpiše v zemljiško knjigo kot splošni skupni del v korist stavb, h katerim pripada, kot skupna lastnina vsakokratnih imetnikov posameznih delov stavb.

Zemljiško knjižni izpisek parcele (slika 29), ki je bila po ZVEtL (2008) določena kot funkcionalno zemljišče in ima tako zavedeno:

- kot vrsta osnovnega položaja: »**106 - splošni skupni del stavbe v etažni lastnini**«,
- kot imetnik pa »**vsakokratni lastnik nepremičnine: stavba št. XXXX k. o. XXX - XXXX**« v deležu **1/1**.

VEDEPNO SODSTVO
REPUBLIKE SLOVENIJE

Informacijski sistem eZK

Redni izpis iz zemljiške knjige
Številka izdane izpise: 9.3.2016 - 149605

Nepremičnina

tip nepremičnine:	1 - zemljiška parcela
vir ID znaka:	1 - zemljiška katastra
ID znaka:	753-13894-0
parcela št.:	13894 k.o.: 753 - SLOVENSKA BISTRICA (ID 6317251)

Plombe:

Illegalske ali nepravilne plošče zemljiškokatastrskega reda, o katerih se ni pravnomočno odločilo.

Osnovni pravni položaji nepremičnine:

ID osnovnega položaja:	17362021
vrsta osnovnega položaja:	106 - splošni skupni del stavbe v etažni lastnini
delež:	1/1
imetnik:	1 - vsakokratni lastnik nepremičnine: stavba št. 1968 k.o.: 753 - SLOVENSKA BISTRICA (ID 6425976)
omejitve:	

Uporabniki imajo možnost preizkušati ali preveriti dejanske dejavnosti in dejavnosti na nepremičninah.

Slika 29: Primer izpisa iz zemljiške knjige za parcelo, ki je bila v sodni odločbi opredeljena kot stavbi pripadajoče zemljišče (Portal e-Sodstvo, 2016)

Figure 29: Example of an extract from the land register for the plot identified in court decision as building's associated land (Portal site e-Sodstvo (e-judicial administration), 2016)

Na podlagi osnovnega pravnega položaja oziroma imetnika te pravice lahko razberemo funkcionalno zemljišče (=gradbeno parcelo) določeno enega objekta. Kot navedeno, samih odločb za namene raziskave tako ne potrebujemo.

6.2.2.2 Določitev gradbenih parcel na podlagi gradbenih dovoljenj

Gradbena parcela po 127. členu (ZGO-1, 2004) pomeni zemljišče, sestavljeno iz ene ali več zemljiških parcel ali njihovih delov, na katerem stoji oziroma na katerem je predviden objekt in na katerem so urejene površine, ki služijo takšnemu objektu oziroma je predvidena ureditev površin, ki bodo služile takšnemu objektu. Odločba o izdanem gradbenem dovoljenju vsebuje navedbo parcelnih števil in katastrske obline za zemljiške parcele, na katerih se bodo izvedli nameravana gradnja in priključki na gospodarsko javno infrastrukturo, če se objekt nanjo priključuje (68. člen ZGO-1, 2004).

Pristojni upravni organ za gradbene zadeve (tj. v praksi: upravne enote) projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja ter projekt izvedenih del, na podlagi katerega je izdal uporabno dovoljenje, hrani deset let. Dotična dokumentacija vsebuje grafične priloge, na katerih je prikazana tudi lega gradbene parcele v prostoru.

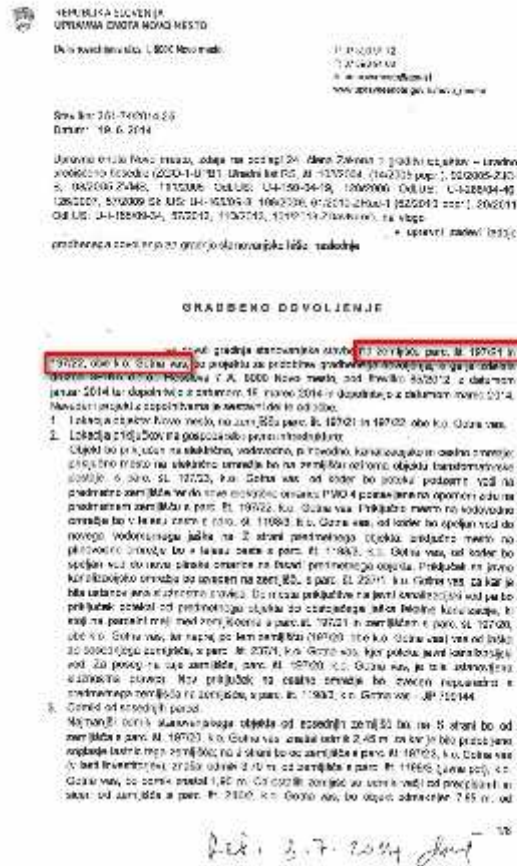


Slika 30: Grafi na priloga "Gradbena parcela z zakoličbo objekta" iz izdanega gradbenega dovoljenja (MO Novo mesto)

Figure 30: Graphic annex "Building plot with the building setting out" from the issued building permit (Municipality of Novo mesto)

Slika 30 tako grafi no kot opisno jasno opredeljujejo gradbeno parcelo, za katero je bilo izdano gradbeno dovoljenje.

Po preteku desetih let od izdaje gradbenega dovoljenja upravni organi dokumentacijo predajo pristojnim regionalnim državnim arhivom. V primeru našega preu evanega obmo ja je dokumentacija predana Zgodovinskemu arhivu Ljubljana, Enoti za Dolensko in Belo Krajino. Upravne enote pred predajo gradbenih dovoljenj pristojnim arhivom pozovejo vlagatelje, naj prevzamejo projektno in tehni no dokumentacijo. Dolo itev gradbenih parcel, ki obsegajo dele zemljiških parcel, brez grafi nih prilog iz projektov izvedenih del, je mo no otežen. Edina podlaga za prostorsko umestitev gradbenega dovoljenja tako ostane navedba parcel (slika 31).



Slika 31: Izsek dela gradbenega dovoljenja, kjer so navedene parcele, za katere je bilo gradbeno dovoljenje izdano (MO Novo mesto)

Figure 31: Part of of the building permit with the indicated plots for which the building permit was issued (Municipality of Novo mesto)



Slika 32: Prikaz zemljiških parcel, deli katerih sestavljajo gradbeno parcelo ter izsek iz gradbenega dovoljenja, kjer je grafi ni prikaz obsega gradbene parcele (Geodetska uprava RS in MO Novo mesto)

Figure 32: Presentation of land plots parts of which constitute a building plot and a part from the building permit with the presentation of building plot coverage (The Surveying and Mapping Authority of RS and Municipality of Novo mesto)

Dolo itev gradbenih parcel zgolj iz odlo b o izdanem gradbenem dovoljenju je otežena v primerih, ko:

- **gradbena parcela pokriva zgolj dele (in ne cele) parcele.** Prostorska umestitev gradbene parcele v tem primeru ni mogo a. Na podlagi odlo be o izdanem gradbenem dovoljenju, ki je gradbeno parcelo dolo ila kot del parcel 803/2 in 803/3, k. o. 1459 Herinja vas, je nemogo e identificirati gradbeno parcelo kot prostorsko enoto (slika 32).
- **gradbeno dovoljenje navaja parcele, katere v naravi ne obstajajo ve .** Proces identifikacije in analize vseh sprememb in parcelacij na obravnavanem obmo ju je zapleten in asovno zahteven. Odlo ba o izdanem gradbenem dovoljenju kot gradbeno parcelo navaja zemljiško parcelo 70, k. o. 1501 Vinja vas. Od izdaje gradbenega dovoljenja do danes je prišlo na obmo ju gradbene parcele do postopka, zaradi katerega parcela v naravi ne obstaja ve (slika 33). Postopek sledenja v smislu, kaj se je z dolo eno parcelo dogajalo skozi zgodovino, je zapleten in zamuden. Ocenjujemo, da je raziskovanje glede na doprinos izsledkov k rezultatu prezahteven in prezamuden.



Slika 33: Gradbeno dovoljenje je bilo izdano za parcelo 70, ki pa se v obdobju od izdaje gradbenega dovoljenja do danes razdelila na dve parceli, in sicer 70/1 in 71/2 (Geodetska uprava RS)

Figure 33: Building permit was issued for the plot 70, which in the period from the admission of the building to present days has been divided into two plots, namely 70/1 in 71/2 (The Surveying and Mapping Authority of RS)

6.2.2.3 Dolo itev gradbenih parcel iz na rtov gradbenih parcel iz ob inskih podrobnih prostorskih na rtov

Ob inski podrobni prostorski na rti vsebujejo na rt parcelacije (slika 34), ki je na rt parcel s tehni nimi elementi, ki omogo ajo prenos novih mej parcel in objektov v naravo v skladu s predpisi, ki urejajo evidentiranje nepremi nin (Pravilnik o vsebini, obliki in na inu priprave ob inskega podrobnega prostorskega na rta, 2007).

Iz grafi ne priloge lahko identificiramo na rtovane gradbene parcele in/ali funkcionalna zemljiš a.



Slika 34: Na rt parcelacije sprememb in dopolnitev zazidalnega na rta Podbreznik (izsek iz SDZN Podbreznik, MO Novo mesto)

Figure 34: Plan of land allotment changes and updating town-planning scheme Podbreznik (a part form the town-planning scheme Podbreznik, Municipality of Novo mesto)

6.3 Rezultati primerjave in analize skladnosti gradbenih parcel s funkcionalnimi obmoji objektov z identifikacijo neskladij

V raziskavo je bilo vklju enih 52 odlo b o izdanem gradbenem dovoljenju (ve ina vklju no s projektno in tehni no dokumentacijo iz projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja) in izbrani primeri ob inskih podrobnih prostorskih na rtov.

6.3.1 Funkcionalna obmoja objektov in gradbena dovoljenja

Gradbena dovoljenja smo pridobili na Mestni ob ini Novo mesto. Urad za prostor in razvoj hrani spise, pozive iz postopkov izdaje gradbenega dovoljenja za gradnjo stanovanjskih stavb od leta 2010. Izpostavljene primere smo analizirali in ovrednotili v ve logi nih korakih, in sicer:

1. **identifikacija stanja v naravi** (dolo itev funkcionalnega obmoja objekta zgolj ob upoštevanju dopolnilnih virov – neobremenjen pogled na dejansko stanje v naravi),
2. **dolo itev funkcionalnega obmoja objekta** (ob upoštevanju sekundarnih in dopolnilnih virov – v praksi uporaba metodologije, ki primarne vire za dolo itev funkcionalnih obmoij objektov ne upošteva),
3. **prepoznavna gradbene parcele na podlagi gradbenega dovoljenja/na rta gradbenih parcel za obravnavan objekt** (geolokacija gradbene parcele na podlagi projektne in tehni ne dokumentacije projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja kot priloge k odlo bi o izdanem gradbenem dovoljenju oziroma na podlagi grafi ne priloge na rta parcelacije kot sestavnega dela ob inskega podrobnega prostorskega na rta),
4. **primerjava in sklep o pravilnosti dolo itve funkcionalnega obmoja objekta.**

Primerjava skladnosti gradbenih parcel in funkcionalnih obmoij objektov je pokazala, da je v skoraj tri etrtinah primerov funkcionalno obmoje objekta (po metodologiji projekta Razvoj povezljivih zbirk podatkov) identi no gradbeni parceli (prepoznane iz projektne in tehni ne dokumentacije projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja, ki je priloga odlo bi o izdanem gradbenem dovoljenju).



Slika 35: Razmerje gradbenih parcel in funkcionalnih območij
Figure 35: Proportion of building plots and functional sites

*GP = gradbena parcela (iz gradbenega dovoljenja)

*FO = funkcionalno zemljišče (zajeto po metodologiji projekta Razvoj povezljivih zbirk podatkov)

Primeri odstopanja funkcionalnih območij objektov v primerjavi z gradbenimi parcelami se delijo v dve skupini:

1. **zajeto funkcionalno območje objekta pravilneje izkazuje stanje v naravi kot določena gradbena parcela.** Funkcionalno območje objekta zajema dejansko stanje v naravi (upoštevaje sekundarne in dopolnilne virov), ki odstopa od stanja, za katerega je bilo izdano gradbeno dovoljenje;
2. **pri zajemu funkcionalnega območja objekta je prišlo do napake – gradbena parcela iz gradbenega dovoljenja izkazuje dejansko stanje v naravi.** Pri zajemu je zaradi različnih razlogov prišlo do napake. Običajni napaki sta:
 - funkcionalno območje objekta je določeno kot cela zemljiška parcela, medtem ko je bila gradbena parcela določena zgolj na delu parcele;
 - funkcionalno območje objekta na velikih zemljiških parcelah se zajame na podlagi dejanske rabe oziroma najmanj 4 metre od obrisov stavb, medtem ko ima določena gradbena parcela drugačen prostorski obseg.

FUNKCIONALNO OBMOČJE OBJEKTA PRAVILNEJE IZKAZUJE DEJANSKO STANJE V NARAVI

Gradbeno dovoljenje je izdano na zemljiških parcelah, ki so po namenski rabi stavbne in v lasti iste (ali istih) oseb. Funkcionalno območje objekta po testirani metodologiji, ob upoštevanju sekundarnih in dopolnilnih virov, pravilneje izkazuje dejansko stanje v naravi, pri čemer funkcionalno območje objekta lahko poseže tudi na ne stavbna zemljišča oziroma na parcele v lasti tretjih oseb.

Gradbeno dovoljenje je lahko izdano zgolj na stavbni namenski rabi prostora. Po metodologiji določena funkcionalna območja objekta pa ima dejansko stanje v naravi (tj. dejanska raba prostora) precej večjo težo od namenske rabe prostora. Posledično smo v več primerih ugotovili, da funkcionalno območje objekta kot odraz stanja v naravi posega tudi na ne stavbna zemljišča. Skozi dva primera ilustriramo, da funkcionalno območje objekta (po metodologiji) precej bolj izkazuje realno stanje v naravi kot gradbeno dovoljenje.

PRIMER 1

KORAK 1: IDENTIFIKACIJA STANJA V NARAVI



Slika 36: Državni ortofoto okolice obravnavnega objekta 1 kot osnove za dolo itev funkcionalnega obmo ja (Geodetska uprava RS)

Figure 36: Digital orthophoto presentation of the building 1's surroundings as the basis for the functional site allocation (The Surveying and Mapping Authority of RS)

Identifikacija zemljiš a, ki služi za nemoteno funkcioniranje objekta (zgoraj ozna enega z rde o puš ico), zgolj na podlagi dejanskega stanja v naravi (državni ortofoto), pravil prostorskega na rtovanja in prostorskih izvedbenih pogojih (PIP) po veljavnih prostorskih aktih (PA), je prikazana na sliki 36.



Slika 37: Dolo itev funkcionalnega zemljiš a obravnavnega objekta 1 zgolj na podlagi dopolnilnih virov po metodologiji projekta Razvoj povezljivih zbirk podatkov (Geodetska uprava RS)

Figure 37: Allocation of the functional site of the building 1 study based only on complementary sources of the project methodology Development of complementary data base (The Surveying and Mapping Authority of RS)

Na podlagi ortofota je jasna omejitev zemljiš a, ki služi obravnavanemu objektu, z živo mejo na jugu, reliefno stopnjo na zahodu, razliko v na inu košnje na severu oziroma severovzhodu (slika 37). Zemljiš e ima približno 650 m², kar ustreza pravilom na rtovanja oziroma PIP po veljavnih PA.

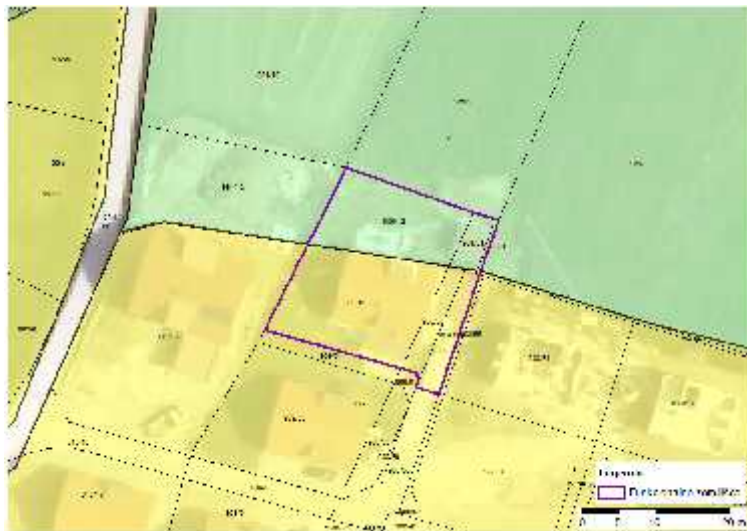
KORAK 2: FUNKCIONALNO OBMO JE OBRAVNAVANEGA OBJEKTA

Metodologija dolo itve funkcionalnih obmo ij objektom pri zajemu prvenstveno uporablja sekundarne in dopolnilne vire, pri emer ima hierarhi no najve jo težo zemljiški kataster (parcelno stanje), lastništvo nepremi nin (zemljiških parcel, stavb in delov stavb), sledi namenska raba prostora in na rt gradbenih parcel v OPPN (slika 38).



Slika 38: Parcelno stanje in posestni listi na širšem obmo ju obravnavnega primera 1 (Geodetska uprava RS)
Figure 38: Plot status and property sheets in teh wider area of the studied case 1 (The Surveying and Mapping Authority of RS)

Na podlagi parcelnega stanja in še posebej posestnih listov bi kot funkcionalno obmo je objekta dolo ili v osnovi isto obmo je. Funkcionalno obmo je objekta lahko razdelimo na severni in južni del – lo nica je tudi meja stavbne namenske rabe. Navkljub temu funkcionalno obmo je objekta kot zemljiš e, ki služi za nemoteno funkcioniranja objekta ali ve objektov, ostaja v dimenzijah, prikazanih na sliki 39. Na funkcionalnem obmo ju objekta je zaznamba neskladja z namensko rabo prostora.



Slika 39: Namenska raba prostora na širšem obmoju obravnavanega objekta 1 (MO Novo mesto)
Figure 39: Land use allocation in the wider area of the studied case 1 (Municipality of Novo mesto)

KORAK 3: GRADBENO DOVOLJENJE ZA OBRAVNAVAN OBJEKT

Gradbeno dovoljenje je bilo izdano za zemljiš e s parcelnimi številkami 988/30 in 898/11, k. o. Gotna vas (slika 40). Gradbena parcela ima tako površino 291,83 m² in predvidoma obsega stanovanjsko hišo (85,10 m²) in dvoriš e/parkiriš e (32,97 m²).

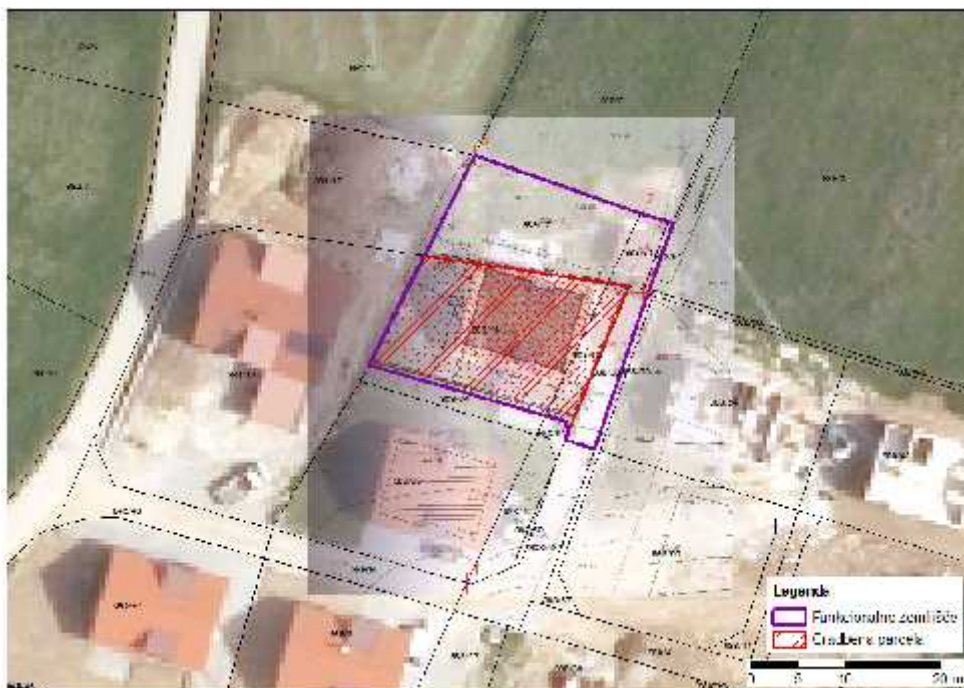


Slika 40: Prikaz gradbene parcele iz projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja za obravnavan objekta 1 (MO Novo mesto)

Figure 40: Presentation of the building plot from the project of acquiring the building permit for the studied case 1 (Municipality of Novo mesto)

KORAK 4: PRIMERJAVA IN SKLEP O PRAVILNOSTI DOLO ITVE FUNKCIONALNEGA OBMO JA OBJEKTA

Primerjava gradbene parcele in funkcionalnega obmo ja objekta kaže precejšnje odstopanje. Gradbena parcela ima površino 292 m², funkcionalno obmo je pa 564 m² (slika 41).



Slika 41: Primerjave interpretiranega funkcionalnega obmoja objektov in dolo ene gradbene parcele za obravnavan objekta 1 (MO Novo mesto)

Figure 41: Comparisons of the interpreted functional site of buildings with the specific building site of the studied case 1 (Municipality of Novo mesto)

Odlok o ob inskem prostorskem na rtu Mestne ob ine Novo mesto za razliko od drugih OPN-jev ne navaja minimalne površine gradbene parcele za (eno)stanovanjske stavbe. Standardna minimalna površina gradbene parcele za (eno)stanovanjske stavbe običajno znaša 400 m². Površina določene gradbene parcele je po gradbenem dovoljenju 292 m², kar po študijah ne omogoča normalnega funkcioniranja objekta. Neufert (2008) navaja, da naj bi zemljišča prosto stoječe hiše imele od 350 – 450 m²; Pogačnik (1999) za podeželje omenja kot primerno površino zemljišča s 700 do 1000 m². Blejček in sodelavci (2001) so navedli dimenzije 18 x 26 m – določena gradbena parcela pa obsega 21 x 14 m.

Zajeto funkcionalno obmoje objekta smatramo kot strokovno pravilno. Povzema stanje v prostoru, ki je običajno drugačno, kot je bilo določeno z gradbenimi dovoljenji.

PRIMER 2

KORAK 1: IDENTIFIKACIJA STANJA V NARAVI

Identifikacija zemljišča, ki služi za nemoteno funkcioniranje objekta (označena z rdečo puščico) (slika 42), zgolj na podlagi dejanskega stanja v naravi (državni ortofoto), pravilno prostorskega načrtovanja in prostorskih izvedbenih pogojev (PIP) po veljavnih prostorskih aktih (PA), je prikazana na sliki 43.

KORAK 2: FUNKCIONALNO OBMO JE OBRAVNAVANEGA OBJEKTA

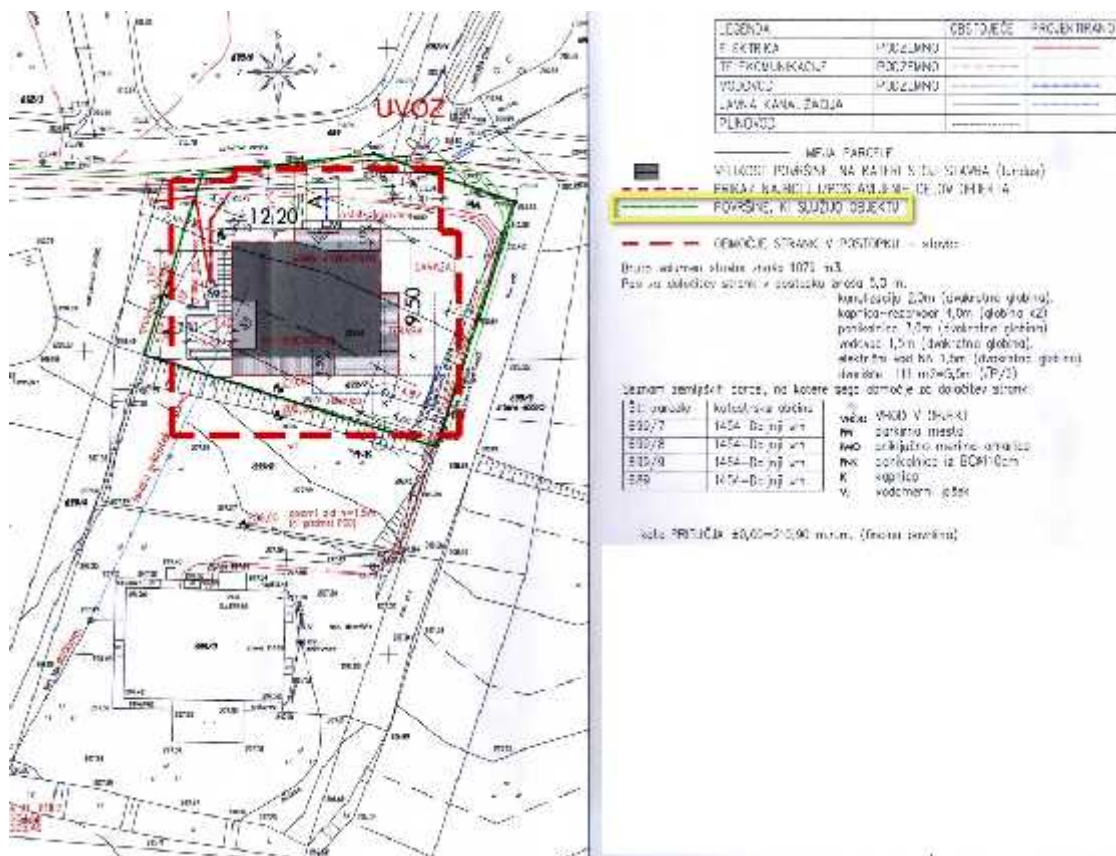
Na podlagi parcelnega stanja in še posebej posestnih listov bi kot funkcionalno obmo je objekta dolo ili v osnovi podobno obmo je – zmanjšano zgolj za obmo je ceste na vzhodnem delu. Na funkcionalnem obmo ju je zaznamba neskladja z namensko rabo prostora (slika 44).



Slika 44: Parcelno stanje in posestni listi na obmo ju obravnavnega objekta 2 (MO Novo mesto)
Figure 44: Plot status and property sheets in the area of the studied case 2 (Municipality of Novo mesto)

KORAK 3: GRADBENO DOVOLJENJE ZA OBRAVNAVAN OBJEKT

Gradbeno dovoljenje je bilo izdano za zemljiš e s parcelno številko 699/7, k. o. Daljnji vrh. Gradbena parcela ima tako površino 505 m² (slika 45).



Slika 45: Gradbena parcela obravnavanega objekta 2 (MO Novo mesto)

Figure 45: Building plot of the studied case 2 (Municipality of Novo mesto)

KORAK 4: PRIMERJAVA IN SKLEP O PRAVLNOSTI DOLO ITVE FUNKCIONALNEGA OBMO JA OBJEKTA

Primerjava gradbene parcele in funkcionalnega obmo ja objekta kaže precejšnje odstopanje. Gradbena parcela ima površino 505 m², funkcionalno obmo e pa 840 m² (slika 46).



Slika 46: Primerjava interpretiranega funkcionalnega obmo ja in dolo ene gradbene parcele za obravnavan objekt 1 (MO Novo mesto)

Figure 46: Comparisons of the interpreted functional site with the specific building site of the studied case 1 (Municipality of Novo mesto)

Zajeto funkcionalno obmo je smatramo kot strokovno pravilno, saj povzema stanje v prostoru.

Ostali izbrani primeri:

Gradbeno dovoljenje za del parcele 429, k. o. Stranska vas, v izmeri 896 m².

Gradbena parcela iz projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja obsega del zemljiške parcele. Po metodologiji projekta Razvoj povezljivih zbirk prostorskih podatkov - Metodologija za zajem funkcionalnih obmo ij objektov, dolo itev razvojnih stopenj zemljiš in izdelavo dejanske rabe urbanega prostora (Mesner et al., 2016) bi bilo funkcionalno obmo je dolo eno v druga nem obsegu – funkcionalno obmo je ne bi segalo toliko proti severu, na južnem delu bi se upošteval 4 metrski odmik od stavbe (slika 47).

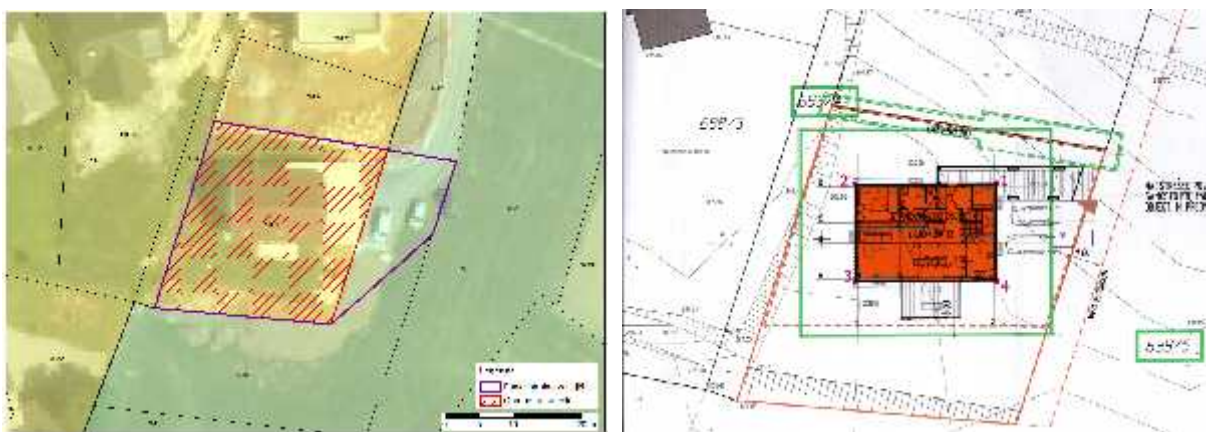


Slika 47: Gradbena parcela kot del parcele 429, k. o. Stranska vas (MO Novo mesto)

Figure 47: Building site as part of the plot 429, k.o. Stranska vas (Municipality of Novo mesto)

Gradbeno dovoljenje za parcelo 699/3, k. o. Daljni vrh, v izmeri 700 m².

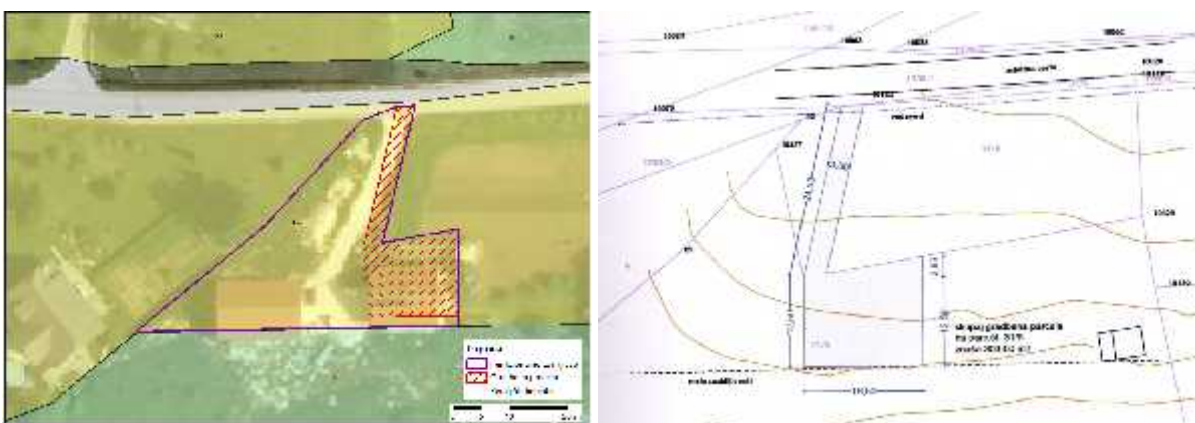
Gradbena parcela iz projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja obsega celo zemljiško parcelo 699/3, k. o. Daljni vrh. Po metodologiji projekta Razvoj povezljivih zbirk prostorskih podatkov - Metodologija za zajem funkcionalnih obmoij objektov, dolo itev razvojnih stopenj zemljiš in izdelavo dejanske rabe urbanega prostora (Mesner et al., 2016) bi bilo funkcionalno obmo je dolo eno v ve jem obsegu (slika 48). Investitor bi si v nasprotju z izdanim gradbenim dovoljenjem parkirne prostore uredil na sosednji, po namenski rabi kmetijski, parceli. Ravno tako je dovoz do objekta urejen po kmetijskih zemljiš ih, kar je v nasprotju z veljavno zakonodajo.



Slika 48: Gradbena parcela kot zemljiška parcela 699/3, k. o. Daljni vrh (MO Novo mesto)
Figure 48: Building site as the land plot 699/3, k.o. Daljni vrh (Municipality of Novo mesto)

Gradbeno dovoljenje za parcelo 31/5, k. o. Hrušica, v izmeri 303 m².

Gradbena parcela iz projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja je del parcele 31/5 (slika 49). Mestna ob ina Novo mesto je zaradi izdaje gradbenega dovoljenja z doti no gradbeno parcelo Upravno enoto Novo mesto tožila, a je sodiš e tožbo zavrnilo.



Slika 49: Gradbena parcela kot zemljiška parcela 31/5, k. o. Hrušica (MO Novo mesto)
Figure 49: Building site as the land plot 31/5, k.o. Hrušica (Municipality of Novo mesto)

GRADBENA PARCELA PRAVILNEJE IZKAZUJE DEJANSKO STANJE V NARAVI

Funkcionalno obmo je objekta po metodologiji projekta Razvoj povezljivih zbirk prostorskih podatkov - Metodologija za zajem funkcionalnih obmoij objektov, dolo itev razvojnih stopenj

zemljiš in izdelavo dejanske rabe urbanega prostora (Mesner et al., 2016) izraža dejansko stanje v naravi in je praviloma bolj pravilno kot gradbena parcela, dolo ena v projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja. V študiji primerov pa smo naleteli na primer, ko bi po metodologiji kot funkcionalno obmo je objektov dolo ili znatno manjše, kot je gradbena parcela, dolo ena v PGD, kar bi v praksi lahko vodilo do pritožbe lastnika objekta .

PRIMER 3:

KORAK 1: IDENTIFIKACIJA STANJA V NARAVI



Slika 50: Državni ortofoto okolice obravnavnega objekta 3 kot osnove za dolo itev funkcionalnega obm ja (Geodetska uprava RS)

Figure 50: Digital orthophoto presentation of the studied case 3's surroundings as the basis for the functional site allocation (The Surveying and Mapping Authority of RS)



Slika 51: Dolo itev funkcionalnega obmo ja obravnavnega objekta 3 zgolj na podlagi dopolnilnih virov po metodologiji projekta Razvoj povezljivih zbirk podatkov (Geodetska uprava RS)

Figure 51: Allocation of the functional site of the studied case 3 based only on complementary sources of the project methodology Development of complementary data base (The Surveying and Mapping Authority of RS)

Identifikacija zemljiš a, ki služi za nemoteno funkcioniranje objektov (na sliki 50 ozna enih z rde o puš ico), zgoj na podlagi dejanskega stanja v naravi (državni ortofoto), pravil prostorskega na rtovanja in prostorskih izvedbenih pogojih (PIP) po veljavnih prostorskih aktih (PA) je prikazana na sliki 51.

Na podlagi dopolnilnih virov bi kot funkcionalno obmo je objektov dolo ili obmo je, ki zajema obe stavbi z najmanj 4 metriškimi odmiki od stavb (slika 51). Zemljiš e ima površino približno 1130 m².

KORAK 2: FUNKCIONALNO OBMO JE OBRAVNAVANEGA OBJEKTA

Na podlagi parcelnega stanja in meje stavbne namenske rabe bi kot funkcionalno obmo je objektov dolo ili v osnovi podobno obmo je – na zahodnem delu bi se omejili z mejo stavbne namenske rabe, na jugovzhodnem delu bi mejo funkcionalnega obmo ja dolo ili po meji zemljiške parcele (parcele *84) (sliki 52 in 53). Z metodologijo dolo eno funkcionalno obmo je ima površino 930 m².



Slika 52: Parcelno stanje, posestni listi in namenska raba prostora na širšem obmo ju obravnavnega primera 3 (Geodetska uprava RS in MO Novo mesto)

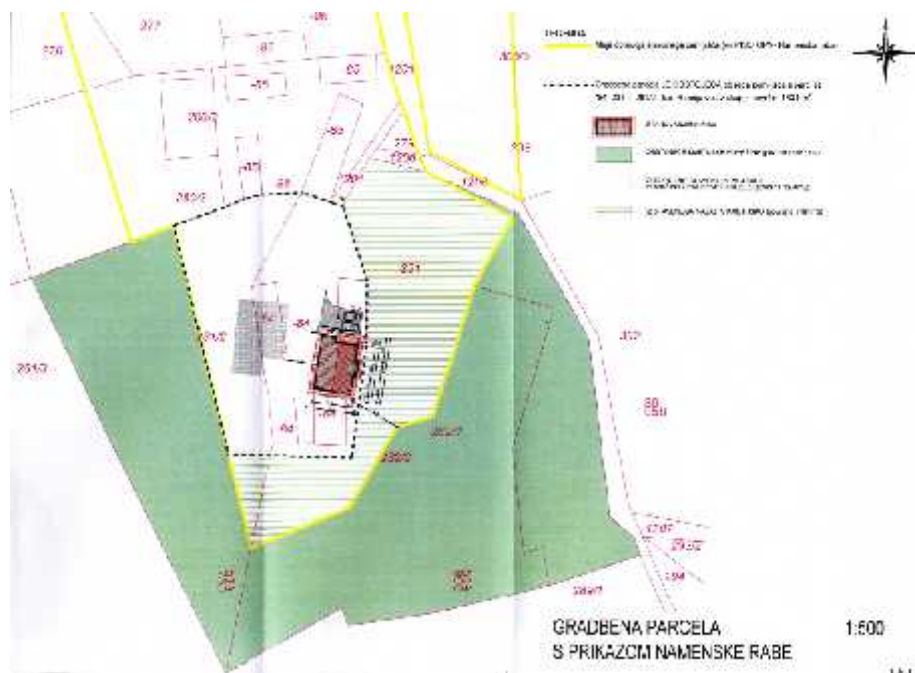
Figure 52: Plot status, property sheets and land use allocation in wider area of the studied case 3 (The Surveying and Mapping Authority of RS ang Municipality of Novo mesto)



Slika 53: Dolo eno funkcionalno zemljiš e na podlagi sekundarnih in dopolnilnih virov za obravnavan primer 3 (Geodetska uprava RS in MO Novo mesto)
Figure 53: Allocated functional site based on secondary and complementary sources for the studied case 3 (The Surveying and Mapping Authority of RS ang Municipality of Novo mesto)

KORAK 3: GRADBENO DOVOLJENJE ZA OBRAVNAVANI OBJEKT

Gradbeno dovoljenje je bilo izdano za zemljiš a s parcelnimi številkami *84, 281 in 261/2, k. o. 1459 Herinja vas. Gradbena parcela ima tako površino 1834 m² (slika 54).



Slika 54: Gradbena parcela obravnavanega objekta 3 (MO Novo mesto)
Figure 54: Building plot for the studied case 3 (Municipality of Novo mesto)

KORAK 4: PRIMERJAVA IN SKLEP O PRAVILNOSTI DOLO ITVE FUNKCIONALNEGA OBMO JA OBJEKTA

Primerjava gradbene parcele in funkcionalnega obmo ja objektov kaže precejšnje odstopanje (slika 55). Gradbena parcela ima površino 1834 m², funkcionalno obmo je pa 930 m².



Slika 55: Primerjave interpretiranega funkcionalnega obmo ja objektov in dolo ene gradbene parcele za obravnavan objekt 3 (Geodetska uprava RS in MO Novo mesto)

Figure 55: Comparison of the interpreted functional site of buildings with the specific building site of the studied case 3(The Surveying and Mapping Authority of RS ang Municipality of Novo mesto)

Metodologija po projektu Razvoj povezljivih zbirk prostorskih podatkov - Metodologija za zajem funkcionalnih obmo ij objektov, dolo itev razvojnih stopenj zemljiš in izdelavo dejanske rabe urbanega prostora (Mesner et al., 2016) bi zgolj ob upoštevanju sekundarnih in dopolnilnih virov kot funkcionalno obmo je ozna ilo znatno manjše obmo je. Predvidevamo, da bi ukrep vodil k upravi eni pritožbi lastnika.

6.3.2 Funkcionalna obmo ja objektov in na rt gradbenih parcel

Analize in vrednotenje uporabnosti na rtov gradbenih parcel lahko izvedeno zgolj na delih OPPN-jev, kjer so že obstoje i objekti. Tako lahko ocenimo, v kolikšni meri so bile na rtovane gradbene parcele realizirane.

OPPN PODBREZNIK

Na obmo ju leta 2008 sprejetega in leta 2012 spremenjenega in dopolnjenega OPPN Podbreznik smo analizirali 5 stavb na namenski rabi SS – stanovanjske površine in 5 stavb na namenski rabi IG – gospodarske cone, ki so že realizirane (slika 56).



Slika 56: Prikaz realiziranih na rtovanih gradbenih parcel na območju OPPN Podbreznik (izsek iz OPPN Podbreznik, MO Novo mesto)

Figure 56: Presentation of realised building plots in the area of OPPN Podbreznik (part from OPPN Podbreznik, Municipality of Novo mesto)

Do neskladja med načrtovano in realizirano gradbeno parcelo je prišlo v primeru stavbe 2580, k. o. 1447 Bršljin (podrobnejši prikaz na sliki 57). Na načrtovano gradbeno parcelo je bila predvidena večja površina, čemer parcelacija ni sledila – s tega vidika funkcionalno območje objekta boljše odraža dejansko stanje v naravi. V skladu z metodologijo zajema funkcionalnih območij objekta bi parcele (parkirišča, garažne hiše itd.), ki so v lasti fizičnih ali pravnih oseb, morale postati svoja funkcionalna območja. V dotičnem primeru ocenjujemo, da je pravilno, da funkcionalno območje objekta 2580 zajema tudi vse parcele, ki so v naravi parkirišča, garažne hiše, atriji, navkljub temu, da so te v lasti tretjih oseb, saj bi te morale biti funkcionalno neodtujljivo od stavbe 2580.

Na območju gospodarske cone se izkaže, da je upoštevanje načrta parcelacije kot sestavnega dela obinskega podrobnega prostorskega načrta ključno za lažjo in predvsem pravilnejšo določitev funkcionalnih območij objektov. Na območjih, ki sta na sliki 58 označeni z 2 in 3, bi po metodologiji zaznali, da gre za funkcionalno območje objektov, pri čemer bi opozorili na anomalijo z vidika lastništva. Območje 1 pa bi po metodologiji (ob predpostavki, da načrta parcelacije ne bi imeli na voljo) označili kot nezazidano stavbno zemljišče. Brez načrta parcelacije bi bilo nemogoče ugotoviti, da je območje sestavni del »rumenega« funkcionalnega območja in da so parcele predvidene kot zelene površine – slednje dejstvo ključno vpliva tudi na nadaljnjo določitev razvojne stopnje zemljišča. Podobno bi tudi območje 4 označili kot nezazidano stavbno zemljišče – medtem ko je v OPPN območje predvideno kot prehod med dvema funkcionalnima zemljiščema in tako spada ena polovica enemu funkcionalnemu območju, druga polovica pa drugemu.



Slika 57: Prikaz realiziranih gradbenih parcel na obmo ju OPPN Podbreznik (izsek iz OPPN Podbreznik, MO Novo mesto)

Figure 57: Presentation of realised building plots in the area of OPPN Podbreznik (part from OPPN Podbreznik, Municipality of Novo mesto)



Slika 58: Prikaz potencialnih neskladij glede na dejstvo ali se kot podlaga za dolo itev funkcionalnih obmo ij objektov uporablja na rt parcelacije OPPN Podbreznik (izsek iz OPPN Podbreznik, MO Novo mesto)

Figure 58: Presentation of potential discrepancies based on teh fact whether the plan of land allotment OPPN Podbreznik is used as the basis for allocation of functional sites of buildings (part from OPPN Podbreznik, Municipality of Novo mesto)

OPPN UREDITVENI NA RT CENTRALNEGA DELA BRŠLJINA

Vsebinsko poznavanje prostorskega akta in geolociranje grafičnih prilog v veliki meri olajša določanje funkcionalnih območij objektov, saj so bila ta dejansko že določena v OPPN in se tako te v evidenco funkcionalnih območij z minimalnimi tehničnimi popravki (vsebinsko) zgolj prevzame.



Slika 59: Prikaz prostorske razmestitve posestnih listov na preučevanem delu OPPN Ureditveni na rt centralnega dela Bršljin (izsek iz OPPN Bršljin, MO Novo mesto)

Figure 59: Presentation of property sheets area layout at the studied part of OPPN Regulatory Order of central part of Bršljin (part from OPPN Bršljin, Municipality of Novo mesto)

Parcele, ki so na sliki 59 obarvane rumeno, so v lasti pravne osebe – pojavlja se vprašanje ali parkirišče služi za parkiranje enemu, dvema ali trem blokom (puščice nakazujejo katerim). Določitev funkcionalnih območij objektov na območju ve stanovanjskih stavb je pogosto oteženo zaradi razdrobljene lastniške strukture parcel.

Slika 60 prikazuje jasne razmejitve med funkcionalnimi območji objektov. S slike 60 je razvidno, da parkirišče služi vsem trem stanovanjskim blokom. Iz omenjenega sledi, da na rti gradbenih parcel in funkcionalnih območij služi kot ključna podlaga za določitev funkcionalnih območij objektov.



Slika 60: Prikaz na rta gradbenih parcel in funkcionalnih območij OPPN Ureditveni na rt centralnega dela Bršljin na preučevanem delu (izsek iz OPPN Bršljin, MO Novo mesto)

Figure 60: Presentation of building plots and functional sites plans of OPPN Regulatory Order of central part of Bršljin at the studied part (part from OPPN Bršljin, Municipality of Novo mesto)

6.4 Sklepi analize

SKLEPI GLEDE PRIDOBIVANJA IN DOLO ITVE PRAVNIH AKTOV ZA DOLO ITEV GRADBENIH PARCEL

Sodne odločbe (kot listine) za potrebe dolo evanja funkcionalnih območij niso potrebne. Vsebina sodnih odločb je namreč zavedena v zemljiški knjigi kot osnovni pravni položaj nepremičnine, in sicer kot »splošni skupni del stavbe v etažni lastnini«.

V e-zemljiški knjigi, od koder je mogoče pridobiti izpise iz zemljiške knjige, je možno samo iskanje po izbranih parcelah. Če bi želeli poiskati parcele, ki so bile s sodnimi odločbami določene kot pripadajoča zemljiška k stavbam, bi torej morali pridobiti izpis za vsako parcelo. Tak način pridobivanja podatkov bi bil precej zamuden. Postavlja se vprašanje, ali se tovrstno pridobivanje podatkov izplača – še posebej, če predpostavljamo, da je delež parcel, za katere je bila izdana sodna odločba, precej majhen. Če bi bil mogoč sistemski izpis vseh parcel z osnovnim pravnim položajem »splošni skupni del stavbe v etažni lastnini« na izbranem območju, pa bi bilo upoštevanje podatkov več kot smiselno.

Pridobitev odločb o izdanih gradbenih dovoljenjih s projektno in tehnično dokumentacijo je mogoče za obdobje zadnjih deset let, ko gradiva hranijo pristojni upravni organi za gradbene zadeve, v praksi upravne enote. Vpogled v dokumentacijo je mogoč s predhodno najavo in znanim vlagateljem, kar je za potrebe množice zajema izjemno zamudno. Določene obline, se v skladu z 69. členom ZGO-1

priglasijo kot udeleženec v postopku. Te obline dobijo kopije odlobo o izdanih gradbenih dovoljenjih, vključno z dokumentacijo iz postopka PGD. V praksi je do dokumentacije lažje priti preko občinske službe za urejanje prostora, kot preko upravne enote.

Odlobo o izdanih gradbenih dovoljenjih, starejše od deset let, hranijo zgodovinski arhivi. Masovni na in pridobitve gradiv iz zgodovinskih arhivov niso mogoče. Izpostaviti velja, da je verjetnost, da bomo uspešno identificirali gradbeno parcelo iz več kot deset let starega gradbenega dovoljenja, relativno majhna. Iz navedenega sklepamo, da koristi pridobitve več kot deset let starih gradbenih dovoljenj iz zgodovinskih arhivov, ne odtehtajo zapletenosti in zamudnosti pridobivanja dokumentacije.

Natan na dolo itev gradbene parcele je mogoča iz grafične priloge – na rta parcelacije – projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja, ki je priloga odlobo o izdanem gradbenem dovoljenju. Dolo itev gradbenih parcel, ki obsegajo dele zemljiških parcel, brez grafičnih prilog iz projektov izvedenih del, je mogoče otežena. Edina podlaga za prostorsko umestitev gradbenega dovoljenja tako ostane navedba parcel. Postopek je otežen tudi, če gradbeno dovoljenje navaja parcele, ki v naravi ne obstajajo več.

Ob občinski podrobne prostorske na rti z na rti parcelacije hranijo občine, v katerih prostorski akti veljajo. Starejši OPPN-ji oziroma predhodniki OPPN-jev se praviloma hranijo v analogni obliki in jih je treba za uporabo digitalizirati in geolocirati. Novejše podrobnejše prostorske akte ima občina v digitalni obliki. Gradbene parcele določimo na podlagi grafične priloge (na rti gradbenih parcel in/ali funkcionalnih zemljišč).

SKLEPI GLEDE ANALIZE SKLADNOSTI GRADBENIH PARCEL IN FUNKCIONALNIH OBMOBJ OBJEKTOV

V večini primerov neskladij med gradbeno parcelo, kot je določena v gradbenem dovoljenju oziroma občinskem podrobnem prostorskem na rti, je območje, ki služi kot funkcionalno območje objektu, površinsko večje, kot je bila določena gradbena parcela. Najpogostejša primera sta, da se je funkcionalno območje »razširilo« na območje ne stavbnih zemljišč oziroma zemljišč v lasti tretjih oseb. Določeno funkcionalno območje objektov pa izraža dejansko stanje glede na razpoložljive prostorske podatke oziroma stanje v naravi in ga smatramo za strokovno pravilnejšega.

V primerih, ko je bilo gradbeno dovoljenje izdano na delu oziroma delih parcel, je gradbeno dovoljenje lahko v pomoč za pravilno vključitev funkcionalnega območja objekta v evidenco stavbnih zemljišč. Na rti gradbenih parcel iz občinskih podrobnih prostorskih na rti lahko služijo kot strokovna podlaga za lažjo določitev funkcionalnih območij objektov (določitev funkcionalnih območij objektov na podlagi primerjave na rti in obstoječih gradbenih parcel).

Na rti parcelacij z oznako gradbenih parcel in funkcionalnih območij so še posebej pomembna podlaga na območju večstanovanjskih stavb, ki skupaj koristijo določeno območje (npr. skupna parkirišča, skupna igrišča).

Zanesljivo oceno napak pri določitvi funkcionalnih območij je težko podati, velja pa:

- da je v 75 % analiziranih primerov gradbena parcela (dolo ena v izdanem gradbenem dovoljenju ali ob inskem prostorskem na rtu) identi na dolo enim funkcionalnim obmo jem objektov (na podlagi metodologije projekta).
- da bo za 25 % prišlo do razlike, pri emer pa za to razliko velja naslednje:
 - v 80 % primerov objekt dejansko uporablja druga no zemljiš e, kot je bilo dolo eno v gradbenem dovoljenju.

6.5 Predlogi dopolnitve na ina zajema podatkov o funkcionalnih obmo jih

Na podlagi preverjanja smo oblikovali nekaj predlogov za izboljšavo obstoje e metodologije dolo itve funkcionalnih obmo ij objektov.

Predlagamo spremembo metodologije dolo anja funkcionalnih obmo ij in sicer tako da:

- se gradbena dovoljenja upoštevajo kot sekundarni in ne primarni vir za zajem podatkov o funkcionalnih obmo jih,
- se na rti parcel iz ob inskih podrobnih prostorskih na rtov upoštevajo kot primarni vir za zajem podatkov o funkcionalnih obmo jih na obmo ju ve stanovanjskih stavb novejšega datuma izgradnje,
- se podatki o zemljiškem katastru in namenski rabi upoštevajo kot primarni vir za zajem podatkov funkcionalnih obmo jih.

Vklju itev grafi nega prikaza zemljiških parcel, ki ima pravni status funkcionalnega obmo ja

Izpis zemljiških parcel, katere imajo kot osnovni pravni položaj nepremi nine navedeno »splošni skupni del stavbe v etažni lastnini«. Izpisane parcele iz zemljiške knjige (registrski zapis) je treba upariti s parcelami zemljiškega katastra in te parcele grafi no prikazati. Omenjeni prostorski sloj tako postane pomembna podlaga za dolo itev funkcionalnih obmo ij objektov.

Glede tega bo potreben poseben dogovor z zemljiško knjigo, saj sedaj osnovne funkcionalnosti zemljiške knjige ne omogo ajo izpisa prostorsko omejenih nepremi nin po posameznih osnovnih pravnih položajih.

7 ZASNOVA EVIDENCE FUNKCIONALNIH ENOT STAVBNIH ZEMLJIŠ

7.1 Definicija funkcionalnih enot stavbnih zemljiš

Za funkcionalne enote zazidanih stavbnih zemljiš so bile skozi zgodovino in različne predpise uporabljene različne definicije in sicer: stavbna parcela (franciscejski kataster), zemljišče za redno rabo stavbe (Zakonu o nacionalizaciji najemnih zgradb in gradbenih zemljiš), funkcionalno zemljišče (ZUN, 1984), gradbena parcela (ZGO-1, 2004) in stavbi pripadajoča zemljišča (ZVETL, 2008). Za vse te izraze velja, da so opredeljevali zazidana stavbna zemljišča in ne nezazidanih ter tudi, da naj bi se na eloma vsa ta zemljišča v zemljiškem katastru evidentirala kot parcele. V delu Metodologija za zajem funkcionalnih območij objektov, določitev razvojnih stopenj zemljiš in izdelavo dejanske rabe urbanega prostora (Mesner et al., 2016), pa je uporabljen nov izraz funkcionalno območje objekta. Funkcionalno območje objekta je po točno določeni metodologiji zajeto območje. To območje naj bi se vodilo v posebni zbirki stavbnih zemljiš in bi se skozi upravni postopek kasneje vpisalo tudi kot gradbena parcela v zemljiški kataster.

Ne glede na različna časovna obdobja in različna poimenovanja v posameznih predpisih pa velja naslednje:

- **Zazidana stavbna zemljišča** so tista stavbna zemljišča, na katerih so zgrajene stavbe in drugi objekti ter pripadajoča zemljišča, ki so potrebna za redno rabo teh stavb in objektov. Zazidana stavbna zemljišča so tudi vsa zemljišča, na katerih so urejene javne površine in zemljišča, ki so potrebna za redno rabo teh površin.
- **Nezazidana stavbna zemljišča** so tista stavbna zemljišča, ki so z obinskim prostorskim nametom namenjena graditvi objektov in na katerih niso zgrajene stavbe in drugi objekti in tudi niso pripadajoča zemljišča potrebna za redno rabo stavb in objektov ali pa tista ali stavbna zemljišča, na katerih so zgrajeni le začasni ali pomožni objekti.
- **Funkcionalne enote stavbnih zemljiš** razdelimo na funkcionalne enote zazidanih in nezazidanih stavbnih zemljiš.
- **Funkcionalne enote zazidanih stavbnih zemljiš** so tiste zemljiške parcele oziroma več zemljiških parcel ali njihovih delov, ki so zazidana stavbna zemljišča in služijo za redno rabo ene ali več stavb, objektov ali javnih površin, ki skupaj delujejo kot zaključena funkcionalna enota (na primer: stanovanjska stavba z garažo in lopo, ki služita tej stavbi, kmetija skupaj s stanovanjskim objektom in kmetiji pripadajočimi gospodarskimi in drugimi pomožnimi objekti, cestne naprave do meje cestnega sveta in podobno ...).
- **Funkcionalne enote nezazidanih stavbnih zemljiš** so tiste zemljiške parcele oziroma več zemljiških parcel ali njihovih delov, ki so nezazidana stavbna zemljišča in so za njih v prostorskih aktih določeni enaki pogoji za graditev objektov ter so v isti razvojni stopnji.

7.2 Namen podatkov o funkcionalnih enotah stavbnih zemljiš

Namen podatkov o funkcionalnih enotah stavbnih zemljišč je po našem mnenju najbolj določeno opisan v delu Razvoj povezljivih zbirk prostorskih podatkov – Metodologija za zajem funkcionalnih območij objektov, določitev razvojnih stopenj zemljiš in izdelavo dejanske rabe urbanega prostora (Mesner et al., 2016).

Podatki so uporabni:

- v sistemu prostorskega načrtovanja za uvedbo ciljev, meril, metod in ukrepov za izvajanje prostorske in zemljiške politike,
- v prostorskem načrtovanju kot strokovna podlaga za prostorsko razmestitev zazidanih in nezazidanih stavbnih zemljišč in oceno ter spremljanje stanja stavbnih zemljišč,
- za načrtovanje komunalne opreme v prostorskih načrtih in programih komunalnega opremljanja in projektih,
- za ustreznejše investicijsko načrtovanje in usklajevanje komunalnega opremljanja,
- za oceno in ovrednotenje prostorskih kapacitet za razvoj,
- za finančno in časovno ovrednotenje načrtovanih investicijskih namer in s tem večjo varnost in preglednost investicij,
- v upravnih postopkih pri izdaji gradbenih dovoljenj in drugih upravnih aktov v povezavi s stavbnimi zemljišči,
- v notarskih postopkih v povezavi s stavbnimi zemljišči,
- v sodnih postopkih v zvezi z določitvijo pripadajočih zemljišč in drugih sporih v zvezi s stavbnimi zemljišči,
- v množičnem vrednotenju kot vhodni podatek za oceno posplošene tržne vrednosti, se se z nadaljnjimi analizami ugotovi ustrezna zveza med posplošeno tržno vrednostjo in podatki o zazidanosti in razvojni stopnji stavbnega zemljišča,
- v davčnih postopkih, ki so povezani s stavbnimi zemljišči (davek na promet, davek na spremembo namembnosti, nadomestilo, davek od premoženja, nepremičninski davek).

Glede na dejstva in predvsem zaključke 3. poglavja tega dela, kjer smo opisovali načrtovanje in določitve in evidentiranje funkcionalnih enot stavbnih zemljišč ter s tem povezano tudi uporabo podatkov v različnih časovnih obdobjih, pa lahko sklenemo, da mora biti ključni namen teh podatkov možnost obdajanja stavbnih zemljišč in (lahko tudi skozi obdajanje) uvedba nekaterih ekonomskih mehanizmov zemljiške politike na področju stavbnih zemljišč. Do takšne ugotovitve nas privede dejstvo, da so stavbna zemljišča postala pomemben kapital in najpomembnejši predpogoj za proizvodnjo. Franciscejski kataster je bil vzpostavljen in kasneje reambuliran z namenom zemljiške reforme in spremembe sistema obdajanja kmetijskih in gozdnih zemljišč in je kot takšen takoj postal uporaben kot večnamenska evidenca. Sistem davka je tudi stimuliral gospodarno rabo zemljišč, saj je bila obdajanje njihova proizvodna sposobnost in ne dejanska raba. Kasneje se zemljiški kataster ni prilagodil spremembam v družbenem in ekonomskem sistemu. Še posebej je problematično, ker se ni prilagodil dejstvu, da so stavbna zemljišča postala glavni nepremičninski kapital in nadomestila vlogo, ki so jo imela včasih kmetijska zemljišča. Zato lahko pričakujemo, da bodo podatki, ki bodo vzpostavljeni z namenom obdajanja stavbnih zemljišč, pod določenimi predpostavkami uporabni za več namenov.

7.3 Evidenca s podatki o funkcionalnih enotah stavbnih zemljišč

V delu Razvoj povezljivih zbirk prostorskih podatkov – Metodologija za zajem funkcionalnih območij objektov, določitve razvojnih stopenj zemljišč in izdelavo dejanske rabe urbanega prostora (Mesner et al., 2016) je predvidena posebna evidenca stavbnih zemljišč v kateri naj bi se vodili podatki o naslednjih vrstah funkcionalnih enot stavbnih zemljišč:

- funkcionalna območja,
- gradbene parcele,

- podatki nezazidanih stavbnih zemljišč in z razvojnimi stopnjami,
- naravnostovane gradbene parcele.

Funkcionalno območje je objektov predstavlja najboljši približek gradbene parcele in je zajeto v postopku masovnega zajema po določeni metodologiji. Gradbene parcele predstavljajo parcele, ki so kot gradbene parcele določene z upravnim aktom in so kot parcele vodene tudi v zemljiškem katastru. Funkcionalna območja in gradbene parcele predstavljajo funkcionalne enote zazidanih stavbnih zemljišč. Za funkcionalne enote nezazidanih stavbnih zemljišč se vodijo podatki o razvojni stopnji. Tista nezazidana stavbna zemljišča, za katera so v podrobnih prostorskih načrtih že naravnostovane bodo e gradbene parcele, pa so razdeljena na te parcele. Predvideno je, da se vsi ti podatki vodijo v posebni evidenci, ki se povezuje z zemljiškim katastrom in katastrom stavb ter s podatki o upravnih aktih, s katerimi se spremeni status posamezne funkcionalne enote stavbnih zemljišč. Slednja povezava je predvidena zato, ker naj bi zbirka stavbnih zemljišč po nastavitvi postala upravna evidenca, kar pomeni, da se bodo podatki o funkcionalnih območjih in gradbenih parcelah spreminjali na podlagi individualnih upravnih aktov.

Na podlagi spoznanj povezanih z nastavitvijo in razvojem zemljiškega katastra pa trdimo, da je ciljna evidenca, v kateri se vodijo podatki o funkcionalnih enotah zazidanih in nezazidanih stavbnih zemljišč, zemljiški kataster. To pomeni predvsem, da bo treba v zemljiškem katastru spremeniti pravila za oblikovanje parcel. Definicija parcele se namreč danes glasi: *parcels je strnjeno zemljišče, ki leži znotraj ene katastrske območja, ter je v zemljiškem katastru evidentirano z mejo in označeno z identifikacijsko oznako* (ZEN, 2006). Takšna definicija parcele ne vsebuje nobene logike prvotnega oblikovanja parcel, ki je bila uporabljena pri vzpostavitvi franciscejskega katastra, saj ne upošteva lastništva (ali le delno) in rabe parcele. S tem izključuje namenskost zemljiškega katastra, kar seveda pomeni, da v zemljiškem katastru ne morejo biti in niso evidentirane funkcionalne enote stavbnih zemljišč.

Dopolnitev podatkov zemljiškega katastra s podatki o funkcionalnih enotah stavbnih zemljišč bi pomenila transformacijo sedanjega zemljiškega katastra v namenski kataster, kot je opredeljen v viziji katastrskega sistema imenovanega Kataster 2014. Kataster 2014 je izdala 7. komisija Mednarodne zveze geodetov v letu 2014. Vizija Kataster 2014 izhaja iz ugotovitve, da se sodobna teorija uinkovitega upravljanja z zemljišči (prostorom) ali zemljiška administracija opira na katastrske sisteme, ki jih pojmuje kot centralno orodje državne infrastrukture.

Funkcionalne enote stavbnih zemljišč bi omogočile, da bi zemljiški kataster opravljal funkcijo registracije pravic in omejitev na zemljiščih ter funkcijo upravljanja sedanje in prihodnje (naravnostovane rabe prostora). V viziji je podana usmeritev, naj kataster postane jedro upravljanja z zemljišči (angl. *Fit for purpose land-administration*). Takšna usmeritev ima za cilj vzpostaviti zemljiško administracijo, ki bo uinkovito služila vsem namenom in potrebam, ki jih imajo državljani in organizacije na področju gospodarjenja z zemljišči in urejanja prostora.

7.4 Način vodenja podatkov o funkcionalnih enotah stavbnih zemljišč v zemljiškem katastru

Vodenje podatkov o funkcionalnih enotah stavbnih zemljišč zahteva spremembo definicije parcele. Pri tem se je smiselno nasloniti na definicijo parcele iz franciscejskega katastra, saj je to definicija po kateri je bil prvotno zasnovan zemljiški kataster v Sloveniji. Parcele so se v franciscejskem katastru

oblikovale glede na lastništvo in vrsto rabe (kmetijska zemljiš a, gozdovi, komunikacije, vode in stavbe oziroma stavbne parcele), kmetijska zemljiš a pa podrobneje še glede na katastrsko kulturo. Pri definiciji parcele je treba upoštevati dejstvo, da je danes pomembnejše natan no definiranje stavbnih zemljiš in njihovega lastništva. Zato je treba pravilom za evidentiranje stavbnih zemljiš posvetiti še posebno pozornost.

V skladu z ZPNa rt (2007) so stavbna zemljiš a opredeljena kot zemljiške parcele oziroma ve zemljiških parcel ali njihovih delov na katerih je zgrajen objekt, oziroma zemljiška parcela, ki je z ob inskim prostorskim na rtom namenjena za graditev objektov. Iz te definicije izhaja, da stavbno zemljiš e dolo i njegova dejanska raba ali pa namenska raba. Zemljiš a, ki jih kot stavbna opredeljuje dejanska raba, so stavbe s pripadajo im zemljiš em, ki je potrebno za redno rabo stavb oziroma drugih objektov. Prav tako so stavbna zemljiš a po dejanski rabi tudi vsa zemljiš a, na katerih so urejene javne prometne in druge površine ter zemljiš a, ki so potrebna za redno rabo teh objektov.

Zemljiš a, ki so kot stavbna opredeljena samo z ob inskim prostorskim na rtom, pa velja, da so to zemljiš a, ki so z izvedbenimi prostorskimi akti⁹ namenjena graditvi objektov, a na njih objekti, katerih gradnja je predvidena v prostorskih aktih, še niso zgrajeni oziroma so na njih zgrajeni pomožni objekti, ki niso trajno spojeni z zemljiš em.

V primeru, da želimo funkcionalne enote stavbnih zemljiš voditi v zemljiškem katastru, bo treba spremeniti definicijo parcele in sicer tako, da pri formiranju parcele upoštevamo lastništvo ter za stavbna zemljiš a še posebej njihovo dejansko in namensko rabo. Kot parcela se torej evidentira zemljiš e, ki leži v eni katastrski ob in i in je v lasti istega lastnika in za katerega velja da:

- predstavlja zemljiš e, ki je namenjeno redni rabi stavb oziroma drugih objektov (gradbene parcele),
- predstavlja po namenski rabi zemljiš e, ki je z izvedbenim prostorskim aktom namenjeno graditvi stavb ali drugih objektov oziroma javnih površin, a na njih stavbe ali objekti še niso zgrajeni oziroma so na njih zgrajeni pomožni objekti, ki niso trajno spojeni z zemljiš em (nezazidano stavbno zemljiš e).

Na sliki 61 je trenutno parcelno stanje iz katerega je razvidno, da je del parcele po namenski rabi stavbno zemljiš e (rumena barva), del pa kmetijsko. Na parceli se nahajata dve stavbi (stanovanjska in kmetijski pomožen objekt) okrog katerih se nahaja zemljiš e, ki je namenjeno njuni redni rabi.

⁹ Kot izvedbeni prostorski akt smatramo vsak prostorski akt, ki je podlaga za izdelavo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja.



Slika 61: Parcela s parcelno številko 100 je v lasti enega lastnika (Geodetska uprava RS in MO Novo mesto)
Figure 61: Plot number 100 is owned by one owner (The Surveying and Mapping Authority of RS ang Municipality of Novo mesto)

V primeru postavitve predlaganih pravil za formiranje parcel, bi parcelo številka 100 razdelili na tri parcele. Ena parcela bi predstavljala zemljiš e potrebno za redno rabo objektov (gradbena parcela), druga parcela nezazidano stavbno zemljiš e in tretja parcela kmetijsko zemljiš e. Slika parcel bi bila, kot je prikazano na sliki 62.



Slika 62: Oblikovanje parcel po predlaganih pravilih za formiranje parcel v zemljiškem katastru (Geodetska uprava RS in MO Novo mesto)
Figure 62: Plot formation based on the proposed rules of plot forming in land cadastre (The Surveying and Mapping Authority of RS ang Municipality of Novo mesto)

Podatke o funkcionalnih enotah stavbnih zemljiš bi lahko v zemljiški kataster vklju ili tako, da bi dolo ili, da se v zemljiškem katastru vodijo naslednje vrste mej:

- meja posestnega kosa, to je meja med zemljiš i razli nega lastništva,
- meja gradbene parcele in
- meja nezazidanega stavbnega zemljiš a.

Meja posestnega kosa je meja med zemljiš i razli nega lastništva. Meja gradbene parcele je meja, ki dolo a zemljiš e, ki je namenjeno za redno uporabo obstoje e stavbe ali objekta. Meja nezazidanega stavbnega zemljiš a je meja zemljiš a, ki je bilo z izvedbenim prostorskim aktom dolo eno kot stavbno in ni del gradbene parcele.

Za tako formirane parcele bi v zemljiškem katastru poleg že obstoje ih podatkov vodili še naslednje podatke:

- za gradbene parcele podatke o tem, da gre za gradbeno parcelo,
- za nezazidana stavbna zemljiš a podatek o tem, da gre za nezazidano stavbno zemljiš e in razvojno stopnjo nezazidanega stavbnega zemljiš a.

7.5 Vklju itev podatkov o funkcionalnih enotah stavbnih zemljiš v zemljiški kataster

Zaradi na ina vodenja podatkov zemljiškega katastra in odsotnosti pravil za oblikovanje parcel je v prejšnjem poglavju predlagano stanje nemogo e vzpostaviti v enem koraku. Zato ugotavljamo, da je smiselno v prvem koraku vzpostaviti evidenco stavbnih zemljiš po metodologiji, ki je predvidena v delu Razvoj povezljivih zbirk prostorskih podatkov - Metodologija za zajem funkcionalnih obmo ij objektov, dolo itev razvojnih stopenj zemljiš in izdelavo dejanske rabe urbanega prostora (Mesner et al., 2016). Ocenjujemo namre , da je metodologija ustrezna, predlagali smo samo popravke v metodologiji zajema podatkov o funkcionalnih obmo jih. Na sliki 63 je shematsko prikazan grafi ni del evidence stavbnih zemljiš .



Slika 63: Grafi ni prikaz podatkov evidence stavbnih zemljiš (Razvoj povezljivih zbirk prostorskih podatkov - Metodologija za zajem funkcionalnih obmo ij objektov, dolo itev razvojnih stopenj zemljiš in izdelavo dejanske rabe urbanega prostora (Mesner et al., 2016)

Figure 63: Graphic presentation of construction land register data (Mesner et al, 2016)

Kot je razvidno s slike 64, obmo ja funkcionalnih enot stavbnih zemljiš niso enaka parcelnim mejam.



Slika 64: Grafi ni prikaz podatkov evidence stavbnih zemljišč skupaj z grafi nimi podatki zemljiškega katastra (Razvoj povezljivih zbirk prostorskih podatkov - Metodologija za zajem funkcionalnih obmo ij objektov, dolo itev razvojnih stopenj zemljišč in izdelavo dejanske rabe urbanega prostora (Mesner et al., 2016))
Figure 64: Graphic presentation of construction land register data with graphic land cadastre data (Mesner et al, 2016)

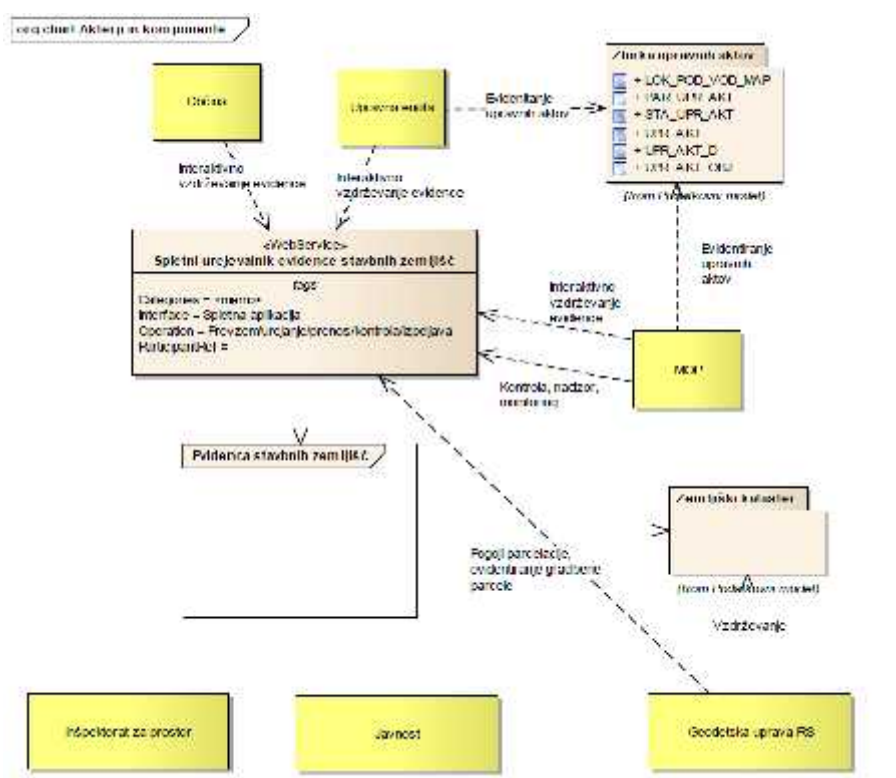
Evidenca stavbnih zemljišč pa mora imeti status za asne evidence in služi samo kot podlaga za izvedbo reambulacije zemljiškega katastra na obmo ju stavbnih zemljišč . Po javni razgrnitvi podatkov evidence se za nejo pri parcelacijah upoštevati pravila za formiranje parcel, ki smo jih predlagali v prejšnjem poglavju. To pomeni, da:

- se pri vsaki parcelaciji izvede poseben ugotovitveni postopek, v katerem se vsaka parcela, ki predstavlja gradbeno parcelo, vpiše v zemljiški kataster in ustrezno ozna i, prav tako se dolo i obveznost parcelacije gradbene parcele pred izdajo gradbenega dovoljenja. e novo nastale meje gradbene parcele ne predstavljajo hkrati tudi lastniške meje, se parcelacija lahko opravi po skrajšanem postopku, saj pred parcelacijo ni treba urediti meje parcele, ki se deli;
- se meje parcel, ki jih ob inski prostorski na rt deli na stavbna in ne stavbna zemljišč a vpišejo v zemljiški kataster po uradni dolžnosti ob vsaki parcelaciji parcel, ki jih tako deli namenska raba iz ob inskega prostorskega na rta. Pri vpisu takšnih parcel v zemljiški kataster pa bo treba vzpostaviti neko minimalno površino, ki jo mora novo nastala parcela izpolnjevati, da lahko dobi svojo parcelno številko. e novo nastale meje ne predstavljajo hkrati tudi lastniške meje, se parcelacija lahko opravi po skrajšanem postopku, saj pred parcelacijo ni treba urediti meje parcele, ki se deli,
- v primeru, da je meja med stavbnim in ne stavbnim zemljišč em v prostorskem na rtu že dolo ena po mejah obstoje ih parcel v zemljiškem katastru, se takšna meja v zemljiški kataster prevzame po uradni dolžnosti,
- posebna ugotovitvena postopka in parcelacija se izvedeta tudi v primeru pravnega prometa z zemljiš i na obmo ju stavbnih zemljišč pred vpisom spremembe lastništva v zemljiški knjigi,
- se ve je reambulacije zemljiškega katastra za nejo izvajati na obmo jih javnih prometnih površin skozi postopke komasacij in menjav zemljišč med javnim sektorjem in zasebnimi

lastniki. Pobudnik takšnih komasacij mora biti praviloma javni sektor, namen postopkov pa je urejanje lastniških odnosov na prometnih in drugih javnih površinah¹⁰.

7.6 Predlagana organizacija vzpostavitve in vodenja podatkov o funkcionalnih enotah stavbnih zemljiš

Menimo, da je organizacijska shema vzpostavitve in vodenja evidence stavbnih zemljiš , ki je bila predvidena v delu Razvoj povezljivih zbirk prostorskih podatkov – Metodologija za zajem funkcionalnih obmo ij objektov, dolo itev razvojnih stopenj zemljiš in izdelavo dejanske rabe urbanega prostora (Mesner et al., 2016) na eloma ustrezna. Organizacijska shema je predstavljena na sliki 65.



Slika 65: Akterji in komponente evidence stavbnih zemljiš (Razvoj povezljivih zbirk prostorskih podatkov - Metodologija za zajem funkcionalnih obmo ij objektov, dolo itev razvojnih stopenj zemljiš in izdelavo dejanske rabe urbanega prostora (Mesner et al., 2016)

Figure 65: Operators and components of construction land register (Mesner et al, 2016)

Vzpostavitev metodologije in vodenje inicialnega zajema podatkov o funkcionalnih enotah stavbnih zemljiš je zaradi vsebine in pomena podatkov ter zaradi povezanosti podatkov s sistemom urejanja prostora naloga Ministrstva za okolje in prostor RS. Evidenca stavbnih zemljiš mora namre dobiti status uradne državne evidence o stavbnih zemljiš ih, saj bo podlaga za reambulacijo zemljiškega katastra, obenem pa lahko tudi že podlaga za obdav itev dela stavbnih zemljiš .

Že v vzpostavitev metodologije in inicialni zajem podatkov pa se mora vklju iti tudi Geodetska uprava RS, kot tisti organ Ministrstva za okolje in prostor RS, ki je zadolžen tudi za vodenje in vzdrževanje

¹⁰ Na tem mestu velja omeniti, da je potrebno enake postopke izvesti tudi na podro ju vodnih zemljiš , saj je tam ureditev lastniških odnosov še bolj pere a, a se s tem podro jem v magistrskem delu nismo ukvarjali.

zemljiškega katastra. Smiselno je, da Geodetska uprava RS tudi vzpostavi centralni informacijski sistem za vodenje in vzdrževanje podatkov o stavbnih zemljiščih. Sam zajem podatkov je treba izvesti na nivoju občin in na občini, da občine pri zajemu sodelujejo in potrdijo rezultate zajema. Občine tudi določijo razvojne stopnje nezazidanih stavbnih zemljišč in izvedejo javno razgrnitev podatkov o stavbnih zemljiščih. Občine so tudi odgovorne za vzdrževanje podatkov o nezazidanih stavbnih zemljiščih in njihovih razvojnih stopnjah. Podatke o gradbenih parcelah, ki so bile določene v upravnih postopkih, pa v evidenco posredujejo upravni organi, ki so pristojni za izdajanje upravnih aktov s področja graditve.

Ker zagovarjamo tezo, da je treba v končnem cilju funkcionalne enote stavbnih zemljišč oblikovati v zemljiškem katastru kot parcele, pa trdimo, da bo treba že za izvedbo vzpostavitve in vodenja evidence stavbnih zemljišč vzpostaviti tudi lokalno geodetsko službo. Naloga lokalne geodetske službe bo vodenje in ažuriranje evidence stavbnih zemljišč na lokalnem nivoju na podlagi podatkov upravnih enot in občin ter sodelovanje v postopkih parcelacije stavbnih zemljišč in reambulacij zemljiškega katastra. Lokalna geodetska služba bo tako odgovorna za vodenje podatkov o funkcionalnih enotah stavbnih zemljišč v zemljiškem katastru. To tudi pomeni, da bomo geodetsko stroko spet uvedli nazaj na lokalni nivo in na področje urejanja prostora in graditve objektov.

»Ta stran je namenoma prazna«

8 ZAKLJUČEK

Funkcionalne enote stavbnih zemljišč predstavljajo zemljišča, na katerih leži stavba in služijo normalni uporabi stavbe ter so v lasti lastnikov stavbe oziroma imajo ti druga no pravico njihove uporabe (zazidana stavbna zemljišča – ne glede na namensko rabo). Funkcionalne enote predstavljajo tudi zemljišča, ki so s prostorskimi akti določena za graditev stavb ali prometnih in drugih javnih površin in na njih ni zgrajena nobena stavba ali prometna ali druga javna površina. Poleg tega so tudi zemljišča, na katerih so urejene javne prometne ali druge javne površine, ki se lahko štejejo za grajeno javno dobro (ne glede na namensko rabo).

Delovna hipoteza magistrskega dela je bila, da bi lahko z boljšim in ciljno usmerjenim določevanjem funkcionalnih enot in evidentiranjem bistvenih sestavin nepremičnin dosegli kakovostnejše načrtovanje in izvajanje prostorskih ukrepov in ukrepov zemljiške politike, predvsem pa boljše informiranje vseh vpletenih deležnikov. Delovno hipotezo smo potrdili že v prvem, analitičnem in teoretičnem delu magistrskega dela, ko smo zelo jasno identificirali pomen in vlogo podatkov o funkcionalnih enotah stavbnih zemljišč na področju zemljiške politike. Dokazali smo, da zemljiške politike v Sloveniji še ne moremo ustrezno izvajati, saj nimamo pravil za določevanje in vodenje podatkov o funkcionalnih enotah stavbnih zemljišč in zaradi tega:

- ne poznamo dejanskega stanja in zaloga stavbnih zemljišč,
- ne moremo izvajati in nadzirati spoštovanja urbanističnih pravil za oblikovanje parcelne strukture v mestih in podeželskih naseljih in s tem usmerjati obliko in lokacijo lastnine. V povezavi s tem smo tudi pokazali jasno vidne razlike v parcelni strukturi med dvema zimskima turističnima središčema v Sloveniji in Avstriji,
- ne moremo na ustrezen način odmerjati nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča za nezazidana stavbna zemljišča in s tem nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča uporabljati kot fiskalni ukrep zemljiške politike,
- ne moremo uvesti pravičnega davka na nepremičnine, ki bi bil tudi eden od instrumentov zemljiške politike,
- ne moremo odmerjati komunalni prispevek na občini, da bi tudi z njim stimulirali zgoščevanje naselij.

Delovna hipoteza je bila potrjena tudi skozi pregled načrtovanja in evidentiranja funkcionalnih enot nepremičnin v Republiki Nemčiji in Republiki Avstriji. Ugotovili smo, da se funkcionalne enote stavbnih zemljišč v obeh državah evidentirajo, a v različnih evidencah in na različne načine.

Druga delovna hipoteza magistrskega dela pa je bila, da je z vidika jasne opredelitve zemljišč, ki je v funkciji objekta, in s tem povezane določitev stvarnopravnih pravic ter natančne opredelitve le-teh v uradnih evidencah, rešitev v tem, da je funkcionalna enota enaka zemljiški parceli. Menimo, da smo v magistrskem delu to jasno dokazali in utemeljili. Na oblikovanje zemljiških parcel glede na funkcionalne enote je bilo upoštevano že pri nastavitvi franciscejskega katastra. Katastrske parcele so se namreč v franciscejskem katastru oblikovale glede na lastništvo in vrsto rabe. Glede na to so bile za parcele določene naslednje vrste rabe: kmetijska zemljišča, gozdovi, komunikacije, vode in stavbe oziroma stavbne parcele. V franciscejskem katastru so bile funkcionalne enote stavbnih zemljišč določene kot parcele istega lastnika, ki so predstavljale ohišnico stavbe. Ohišnica je bila manjša površina zemlje okoli hiše in s tem predhodnica funkcionalnih zemljišč oziroma gradbenih parcel. To pomeni, da so pravila za formiranje stavbnih parcel upoštevala na območju funkcionalnosti zemljišč.

Franciscejski kataster je bil nastavljen v prvi vrsti za potrebe obdav enja kmetijskih zemljiš , ki so v obdobju njegovega nastanka predstavljale najve jo vrednost. Zaradi podatkov, ki jih je vseboval (predvsem vrste rab), pa je bil franciscejski kataster ve namenski kataster, ki je poleg obdav enja služil tudi potrebam prostorskega na rtovanja. Zato menimo, da je edina ustrezna evidenca za evidentiranje funkcionalnih enot stavbnih zemljiš v Sloveniji zemljiški kataster. Le ta je ob svojem nastanku dejansko te podatke že vseboval, saj je bil ta podatek zajet že v definiciji parcele, ki je bila oblikovana glede na lastništvo in vrsto rabe. Zemljiški kataster je zato potrebno ponovno dopolniti in reambulirati ter ga s tem nadgraditi v ve namenski kataster.

Za tretjo pomembno nalogo magistrskega dela pa smo si zadali preveritev metodologije zajema funkcionalnih enot stavbnih zemljiš , ki jo je pripravilo Ministrstvo za okolje in prostor RS. Iz definicije funkcionalnih enot stavbnih zemljiš , ki smo jo postavili izhaja, da:

- morajo le te vsebovati eno ali izjemoma ve celih parcel,
- morajo imeti vse parcele enotno dejansko in namensko rabo, e pa je nimajo, je treba oblikovati vsaj parcelne dele, ki imajo enotno dejansko in namensko rabo (alternativa – brez parcelnih delov, treba je vztrajati, da gre za eno parcelo),
- morajo biti v istem lastništvu (oziroma bi morale biti).

Ministrstvo za okolje in prostor RS je v letu 2013 zaznalo, da v Sloveniji nujno potrebujemo podatke o dejanski rabi stavbnih zemljiš , zato je naro il ve študij, katerih rezultat je metodologija za zajem in vodenje podatkov o stavbnih zemljiš ih. Metodologija zajema tako imenovanih funkcionalnih obmo ij obstoje ih stavb se je približala ugotovitvam iz prejšnje alineje, saj upošteva dejansko in namensko rabo ter lastništvo, obenem pa zajema tudi anomalije oziroma odstopanja od zgornjih na el.

Menimo, da metodologija zajema podatkov o funkcionalnih enotah stavbnih zemljiš na eloma ustrezna, saj sledi teoreti nim in izkustvenim na elom njihovega oblikovanja, ki smo jih opisali v magistrskem delu, vendar zajem teh podatkov predstavlja le strokovno podlago za celovito posodobitev podatkov zemljiškega katastra, ki se mora približati na elom ve namenskega katastra.

Menimo, da vzpostavitev posebne evidence stavbnih zemljiš na srednji rok ni ustrezna rešitev, zato je treba na tej strokovni podlagi zasnovati postopek za reambulacijo zemljiškega katastra.

To pomeni:

- novo definicijo in oblikovanje zemljiških parcel po na elu lastništva ter dejanske in namenske rabe parcel in s tem postaviti kataster v ve namensko funkcijo,
- z novo definicijo in oblikovanjem zemljiških parcel izvedbo kompleksnejše preureditve lastništva parcel skozi postopke komasacij in novih izmer (odprava anomalij glede lastništva vodnih zemljiš in prometnic ter lastništva funkcionalnih zemljiš stavb),
- neke vrste zemljiško reformo, ki je seveda potrebna, saj se je v Sloveniji leta 1991 zamenjala družbena ureditev, ki pa ji ni sledila reforma vodenja nepremi ninskih evidenc,
- skozi zemljiško reformo preoblikovanje katastra tako, da bo ponovno podpiral potrebe družbe glede pravi ne obdav itve in posledí no tudi urejanja prostora. Te funkcije zemljiški kataster danes ne opravlja ve , posledí no pa se je iz podro ja urejanja prostora umaknila tudi geodetska stroka, kar je eden izmed temeljnih razlogov za slabo stanje.

VIRI

BAUGB, 2014. Baugesetzbuch. <http://dejure.org/gesetze/BauGB> (Pridobljeno 16. 1. 2016.)

Blaha, P. 2010. Analiza nezazidanih stavbnih zemljišč v poselitvenih območjih. Diplomsko naloga. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo (samozaložba P. Blaha): 83 str.

Blejec, G., Čerpes, I., Fatur, M., Gregorič, G., Jankovič, K., Koželj, J., Matjašec, D., Simoneti, M., Struna, A. 2001. Priporočila za urejanje naselij: zaključno poročilo o raziskovalni nalogi. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za arhitekturo, Inštitut za arhitekturo in prostor: 363 str.

Capuder Vidmar, T. 1995. Urbanistični kriteriji, normativi in standardi za prostorsko planiranje in urbanistično načrtovanje v Republiki Sloveniji: poročilo o delu v letih 1993 in 1994. Zv. 3/1.2

Čerpes, I. 2015. Problematika gradbene parcele. Predstavitev na 7. dnevnih stvarnega, zemljiškopravnega, nepravdnega in izvršilnega prava. Kranjska Gora, 4. in 5. junij 2015.

Čerpes, I., Kos Grabar, J., Čerpes, S. 2006. Predlogi geodetske stroke za izboljšanje zakonodaje s področja urejanja prostora. Geodetski vestnik 50, 3: 492–503.

Čerpes, I., Grilc, M., Mesner, A. 2014. Grajevinsko zemljišče u nekretninskim evidencijama – na primeru Slovenije i Makedonije. V: Uloga geodezije u urejanju zemljišta i upravljanju prostorom, 7. simpozij ovlaštenih inženjera geodezije – zbornik radova. Opatija 24. – 26.10.2014. Zagreb, Hrvatska komora ovlaštenih inženjera geodezije.

Čerpes, I., Lipnik, M., Krajcar, V. 2015. Raziskava parcelacije, zemljišča pod stavbo in pojma »gradbena parcela« za podlage pri prenovi prostorske in gradbene zakonodaje. Ljubljana, Zbornica za arhitekturo in prostor: 61 str.

Čerpes, I., Blejec, G., Koželj, J. 2008. Urbanistično načrtovanje: raba prostora, tipologija stanovanjske gradnje, promet, parcelacija. Ljubljana: Fakulteta za arhitekturo, 216 str.

Dekleva, J. 2002. Ukrepi države za aktivnejšo zemljiško politiko. V: Država, državljani, stanovanja: poslovanje z nepremičninami, zbornik referatov. Portorož, 14. in 15. november 2002. Ljubljana, GZS: str. 62-69.

GIS Iobina. 2016. <http://gis.iobcina.si/gisapp/Default.aspx?a=kranjskagora> (Pridobljeno 16. 1. 2016.)

Golob, G. 2014. Analiza katastrske rabe v k. o. Šentrupert - od franciscejskega katastra do danes. Diplomsko naloga. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: 63 str.

Gorjup, M. Na enakovrednosti dajatve in protidajatve pri obračunu komunalnega prispevka v občini Kamnik. Diplomsko naloga. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: 83 str.

Grilc, M., Mesner, A., erne, T. 2014. Gra evinsko zemljište u evidenciji nekretnina – na primeru Slovenije i Makedonije. V: Zbornik radova 7. simpozija ovlaštenih inženjera geodezije. Opatija, 24. – 26. 10. 2014, str. 141–148.

Jerala, I. 2016. Sodne odlo be po ZVEtL v Mestni ob ini Novo mesto. Pogovor s podsekretarjem za prostorsko na rtovanje na Uradu za prostor in razvoj Mestne ob ine Novo mesto. Osebna komunikacija.

Juhart, M. 2008. Funkcionalno zemljiš e skozi as in predpise. Pravna praksa: PP: asopis za pravna vprašanja 27, 3: pril. str. II-V.

Jurman, M. 2010. Pravna ureditev postopkov izdaje gradbenega dovoljenja. Diplomaska naloga. Maribor, Univerza v Mariboru, Pravna univerza (samozaložba M. Jurman): 59 str.

Kastelic, N., 2013. Problemska analiza spremljanja sprememb rabe prostora na primeru Mestne ob ine Novo mesto. B.Sc. Thesis. Ljubljana, University of Ljubljana, Faculty of civil and geodetic engineering. (supervisor Zavodnik Lamovšek, A., cosupervisor Lisec, A.): 54 pp.

Kaufmann J., Steudler D. 1998. KATASTER 2014 VIZIJA KATASTRSKEGA SISTEMA. Delovna skupina 1 7. komisije FIG.

Klan išar Schneider, K. 2013. Problemska analiza prenove degradiranih industrijskih obmo ij na primeru ob ine Trbovlje. Magistrsko delo. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: 169 str.

Kobeti , L., Košir, U., Šinigoj, M., Jug, M., Kmet, T. 2014. Razvojne stopnje stavbnih zemljiš . Locus.

Kumer, A., Lenar i , F., Zakrajšek, F., Ivani , L., Prelog, M. 2008. Zbirka predpisov o prostorskem na rtovanju in opremljanju stavbnih zemljiš , Ljubljana: Nebra d.o.o., str: 13–28, 45–47.

Kralj, M. 2010. Problematika na rtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju. Magistrsko delo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo (samozaložba M. Kralj): 199 str.

Land Salzburg. 2016. SAGISonline.

[http://www.salzburg.gv.at/sagisonline/\(S\(3m2pdofbdd0g4t1flrbhda2d\)\)/init.aspx?karte=default&geojuhuschema=Adressen/Namensgut&defaultlogo=sagis](http://www.salzburg.gv.at/sagisonline/(S(3m2pdofbdd0g4t1flrbhda2d))/init.aspx?karte=default&geojuhuschema=Adressen/Namensgut&defaultlogo=sagis) (Pridobljeno 21. 1. 2016.)

Land Salzburg. 2016. <https://www.salzburg.gv.at/themen/bauen-wohnen/raumplanung/geodaten/sagisonline-themeneinstiege> (Pridobljeno 16.1. 2016.)

Lipnik, M. 2013. Stanje grajenih površin, javnih evidenc, » rnih gradenj«, zemljiških transakcij, urejanja statusa javnih površin in dolo evanja funkcionalnih površin k objektom, vse s posledicami za novi davek na nepremi nine. Odprto pismo. <http://freeweb.t->

[2.net/jurij_stare1/GJD/16_Odprto_pismo_zemlji%C5%A1%C4%8Da_urbanizem_20131025.pdf](#)
(Pridobljeno 15. 1. 2016.)

Lipnik, M. 2015. Izvajanje parcelacij in pravna podlaga. Predstavitev na posvetu o graditvi Ministrstva za okolje in prostor in Ministrstva za javno upravo.

Lisec, A. Gradivo s predavanj pri predmetu Evidence in katastri nepremičnin. 2014/2015

Lisec, A. (ur.), Prosen, A. (ur.), Čeh, M. (ur.). 2014. Preurejanje zemljišč kot izziv: zbornik posveta 42. geodetskega dne Preurejanje zemljišč kot izziv za razvoj geodetskega inženirstva, Ljubljana, 4. 4. 2014. Ljubljana, Zveza geodetov Slovenije, Ljubljansko geodetsko društvo: 120 str.

Luzar, K. 2011. Analiza kategorij urejenosti funkcionalnih zemljišč na primeru večstanovanjskih sosesk v Trbovljah. Diplomsko naloga. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Oddelek za geodezijo (samozaložba K. Luzar): 108 str.

Madotto, M. 2010. Vloga in pomen načrta parcelacije pri razvoju podeželskih naselij. Diplomsko naloga. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Oddelek za geodezijo: 95 str.

Majkič, M. Umeškanje daljnovodov v prostor. Magistrsko delo. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo (samozaložba M. Majkič): 246 str.

Matko, M. 2016. Sliki prostorskega planiranja v Nemčiji in na Štajerskem. Osebna komunikacija. (4. 3. 2016.)

Mavri, M. 1997. Parcelacija stavbnih zemljišč za enodružinsko stanovanjsko gradnjo v Sloveniji. Diplomsko naloga. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Oddelek za geodezijo: 36 str.

Mesner, N., Mivšek, E., Vučenovič, D., Čeh, M., Foški, M., Grilc, M., Pesko, G., Drobne, T., Jensterle, U., Mesner, A., Puhar, M., Kobetič, L., Košir, U., Železnik, U. 2016. Razvoj povezljivih zbirk prostorskih podatkov – Metodologija za zajem funkcionalnih območij objektov in določanje razvojnih stopenj zemljišč. Geodetski inštitut.

Miklavčič, T., Fonda, M., Jerebic, B., Komac-Sušnik, Š., Peršak-Cvar, S. 2014. Obmošinski prostorski akti in namenska raba prostora v Sloveniji. Predlog poročila, interno gradivo. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor: 103 str.

Ministrstvo za kulturo. 2016. Register nepremične kulturne dediščine. <http://giskd6s.situla.org/giskd/>
(Pridobljeno 21. 1. 2016.)

Mivšek, E., Kete, P., Janežič, M., Mesner, N., Zavodnik Lamovšek, A., Foški, M., Drobne, S., Kobetič, L., Košir, U., Puhar, M., Drobne, T., Grilc, M. 2013. Pogodba št. 2430-13-391016 za izdelavo metodologije za zajem podatkov o dejanski rabi pozidanih zemljišč. Geodetski inštitut.

Navodilo za izra un komunalnega prispevka. Uradni list RS št. 4/1999.

Neufert, E. 2008. Projektiranje v stavbarstvu: osnove, standardi, predpisi za konstrukcije, gradnja, oblikovanje, potrebni prostor, namembnost prostorov, mere zgradb, prostorov in opreme - s lovekom kot merilom in ciljem: priro nik za projektante, izvajalce in študente. Ljubljana, Tehniška založba Slovenije: 550 str.

Ocena stanja in teženj v prostoru Republike Slovenije. 2001. Ljubljana, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Urad RS za prostorsko planiranje: 56 str.

Odlo itev Ustavnega sodiš a o zadevi U-I-313/2013.

Odlok o ob inskem prostorskem na rtu Mestne ob ine Novo mesto. Uradni list RS št. 101/2009.

Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije (OdSPRS). Uradni list RS št. 76/2004 in 33/2007 – ZPNa rt.

Poga nik, A. 1999. Urbanisti no planiranje. Univerzitetni u benik. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: 252 str.

Poga nik, A., Foški, M., Drobne, S., Konjar, M., Soss, K., Lipar, P., Brilly, M., Vidmar, A., Žura, M., Juvanc, A., Maher, T., Marseti , R., Detellbach, S., Strnad, I., Šemrov, D., Gorišek, M., Jankovi , K., Fatur, M., Sitar, M., Lavra , I. 2011. Analiza stanja, razvojnih teženj ter usmeritev za strateški prostorski razvoj Slovenije: zaklju no poro ilo: CRP "Konkurenost Slovenije 2006-2013". Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: 249 str.

Politika urejanja prostora Republike Slovenije. 2001. Ljubljana, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Urad RS za prostorsko planiranje: 15 str.

Poro ilo o prostorskem razvoju. 2015. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja, Sektor za strateški prostorski razvoj: 182 str.

Portal e-Sodstvo. 2016. Javni izpisi iz zemljiške knjige in objave. <https://evlozisce.sodisce.si/esodstvo/prijava.html> (Pridobljeno 11. 3. 2016.)

Pravilnik o dolo anju rokov hranjenja dokumentarnega gradiva v javni upravi. Uradni list RS št. 52/2009.

Pravilnik o dolo anju zemljiš za gradnjo stavb. Uradni list RS št. 66/2013.

Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka. Uradni list RS št. 95/2007.

Pravilnik o urejanju mej ter spreminjanju in evidentiranju podatkov v zemljiškem katastru. Uradni list RS št. 8/2007 in 26/2007.

Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave obinskega podrobnega prostorskega načrta. Uradni list RS. št. 99/2007.

Pritrdilno ločeno mnenje sodnice mag. Marte Klampfer k odločbi št. U-I-313/2013 z dne 21.3.2014

Rakar, A. 1979. Nekateri vidiki rasti urbanih aglomeracij. Doktorska disertacija. Ljubljana, Univerza Edvarda Kardelja v Ljubljani, Fakulteta za arhitekturo, gradbeništvo in geodezijo: 108 str.

Rakar, A. 2001. Urejanje stavbnih zemljišč. Zbornik gradiv seminarja za pripravo kandidatov za sodne izvedence geodetske stroke. Ljubljana.

Rakar, A., Černe, T., Šubič Kovač, M. 2008. Fiskalna in usmerjevalna vloga javnih dajatev pri izvajanju aktivne zemljiške politike. Geodetski vestnik 52,4: str. 743-757.

Rakar, A., Krofl, M. 2004. Dovoljenje za gradnjo v Republiki Sloveniji od Vojvodine Kranjske do članstva v Evropski uniji. V: Prosen, A. (ur.). Prostorske znanosti za 21. stoletje: jubilejni zbornik ob 30-letnici Interdisciplinarnega podiplomskega študija urbanističnega in prostorskega planiranja in 60-letnici prof. dr. Andreja Pogonika, predstojnika tega študija. Ljubljana, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: str. 183–191.

ROG. 2008. Raumordnungsgesetz. Bundesministerium der Justiz: 18 str. http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/rog_2008/gesamt.pdf (Pridobljeno 15. 4. 2016.)...

Register nepremične kulturne dediščine. 2016. <http://giskd6s.situla.org/giskd/> (Pridobljeno 16. 1. 2016.)

Režek, J. 2002. Zemljiška politika kot manjkajoči del prostorske politike države. Geodetski vestnik 46, 3: 260–267.

Režek, J. 2003. Geodezija in zemljiška politika – analiza, cilji in instrumenti zemljiške politike po IHFP. Geodetski vestnik 47, 3: 272–283.

Režek, J. 2008. Sistem kazalcev za spremljanje prostorskega razvoja v Evropski uniji in stanje v Sloveniji. Magistrsko delo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: 197 str.

Sodnik, A. Strokovne podlage za planiranje potrebnega obsega stavbnih zemljišč in komunalne infrastrukture v obliki železniki. Diplomsko naloga. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Oddelek za geodezijo (samozaložba A. Sodnik): 123 str.

Strategija prostorskega razvoja Slovenije. 2004. Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Direktorat za prostor, Urad za prostorski razvoj: 75 str.

StROG, 2010. Steiermärkisches Raumordnungsgesetz (StROG). 2010. Uradni list št. 42/2010.

Šubic Kova , M. 2001. Cilji in instrumenti zemljiške politike ter rast in razvoj mest. Urbani izziv 12, 1: 46–51.

Šubic Kova , M. 1998. Komunalno gospodarstvo in gradbena zakonodaja. Študijsko gradivo. Ljubljana, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Institut za komunalno gospodarstvo

Triglav, J. 2003. Zemljiški kataster na Slovenskem - neko in danes. Maribor, Društvo geodetov severovzhodne Slovenije.

Tomc, V. 2008. Postopek ureditev meje in parcelacije od leta 1974 do 2007 ter njihove primerjave. Diplomaska naloga. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Oddelek za geodezijo: 114 str.

Uredba o prostorskem redu Slovenije. Uradni list RS št. 122/2004 in 33/2007 – ZPNa rt.

Uredba o upravnem poslovanju. Uradni list RS št. 20/2005, 106/2005, 30/2006, 86/2006, 32/2007, 63/2007, 115/2007, 31/2008, 35/2009, 58/2010, 101/2010 in 81/2013.

URS, 1991. Ustava Republike Slovenije. Uradni list RS št. 33/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006 in 47/2013.

Ustavno sodiš e Republike Slovenije. 2014a. Pritrdilno lo eno mnenje sodnice mag. Marte Klampfer k odlo bi št. u-i-313/2013 z dne 21. 3. 2014. <http://odlocitve.us-rs.si/documents/f7/84/u-i-313-13-lm-mag-klampfer4.pdf> (Pridobljeno 21. 4. 2016.)

Ustavno sodiš e Republike Slovenije. 2014b. Sklep Ustavnega sodiš a št. U-I-313/13 z dne 21.3.2014. <http://odlocitve.us-rs.si/documents/f7/84/u-i-313-13-sklep4.pdf> (Pridobljeno 21. 4. 2016.)

Virtanen, P., Verlaat, J. 1999. Urban Land Policy-Goals and Instruments. International Federation for Housing and Planning.

Vugrin, M. 2012. Dolo anje gradbene parcele. Vabljen predavanje pri predmetu Zemljiška politika, študij UL BF – Krajinska arhitektura – II. stopnja. Ljubljana, 29. 3. 2012.

Vugrin, M. 2016. Sodne odlo be po ZVEtL v Republiki Sloveniji. Pogovor s strokovnjakinjo za nepremi ninske evidence iz podjetja Digi data d. o. o. in predavateljico pri Inženirski zbornici Slovenije. Osebna komunikacija.

Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (Bauordnung für Wien – BO für Wien). Uradni list št. 2013/46. (BO für Wien, 2013).

Zakon o nacionalizaciji najemnih zgradb in gradbenih zemljiš . UL FLRJ št. 52/1958.

ZDavNepr, 2013. Zakon o davku na nepremi nine (ZDavNepr). Uradni list RS št. 101/2013 in 22/2014 – odl. US.

ZEN, 2006. Zakon o evidentiranju nepremičnin (ZEN). Uradni list RS št. 47/2006, 65/2007 – odl. US in 79/2012 – odl. US.

ZENDMPE, 2000. Zakon o evidentiranju nepremičnin, državne meje in prostorskih enot (Uradni list RS, št. 52/2000, 87/2002 – SPZ in 47/2006 – ZEN)

ZGO-1, 2004. Zakon o graditvi objektov (ZGO-1). Uradni list RS št. 102/2004 – uradno prečiščeno besedilo, 14/2005 – popr., 92/2005 – ZJC-B, 93/2005 – ZVMS, 111/2005 – odl. US, 126/2007, 108/2009, 61/10 – ZRud-1, 20/2011 – odl. US, 57/12, 101/2013 – ZDavNepr, 110/2013 in 19/2015.

ZGO-1B, 2007. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o graditvi objektov (ZGO-1B). Uradni list RS št. 126/2007.

ZLNDL, 1997. Zakon o lastninjenju nepremičnin v družbeni lastnini (ZLNDL). Uradni list RS št. 44/1997 in 59/2001.

ZLS, 2007. Zakon o lokalni samoupravi (ZLS). Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/2008, 79/2009, 51/2010, 40/2012 – ZUJF in 14/2015 – ZUUJFO.

ZMVN, 2006. Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin (ZMVN). Uradni list RS št. 50/2006, 87/2011, 40/2012 – ZUJF in 22/2014 – odl. US.

ZPPLPS, 2003. Zakon o posebnih pogojih za vpis lastninske pravice na posameznih delih stavbe v zemljiško knjigo (ZPPLPS). Uradni list RS št. 47/2003 – uradno prečiščeno besedilo in 58/2003 – ZZK-1.

ZPZS, 1954. Zakonom o prometu z zemljišči in stavbami. UL FLRJ št. 26/1954.

ZPNa rt, 2007. Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNa rt). 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 14/2015 – ZUUJFO.

ZSZ, 1984. Zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ). Uradni list SRS št. 18/1984.

ZSZ-1, 1997. Zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ-1). Uradni list RS, št. 44/1997.

ZVEtL-A, 2001. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vzpostavitvi etažne lastnine na predlog pridobitelja posameznega dela stavbe in o določitvi pripadajočega zemljišča k stavbi (ZVEtL-A). Uradni list RS št. 59/2011.

ZUN, 1984. Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUN). Uradni list SRS št. 18-931/1984.

ZUPUDPP, 2010. Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP). Uradni list RS št. 80/2010, 106/2010 – popr. in 57/12.

ZUreP, 1984. Zakon o urejanju prostora (Uradni list SRS, št. 18/1984, 15/89, Uradni list RS, št. 23/2002 – odl. US in 110/2002 – ZUreP-1)

ZUreP-1, 2002. Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1). Uradni list RS št. 110/02 (8/03 – popr.), 58/2003-ZZK-1, 33/2007-ZPNa rt, 108/2009-ZGO-1C in 80/2010 – ZUPUDPP.

ZVDAGA, 2006. Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (ZVDAGA). Uradni list RS št. 30/2006.

ZVetL, 2008. Zakon o vzpostavitvi etažne lastnine na predlog pridobitelja posameznega dela stavbe in o dolo anju pripadajo ega zemljiš a k stavbi (ZVEtL). Uradni list RS št. 45/2008.

ZZKat, 1974. Zakon o zemljiškem katastru (ZZKat). Uradni list SRS št. 16/1974.

Zgodovinski arhiv Ljubljana. 2016. Navodila za obiskovalce in uporabnike arhivskega gradiva. <http://www.zal-lj.si/index.php/za-uporabnike-arhivskega-gradiva> (Pridobljeno 21. 4. 2016.)

Žumer, V. 2012. Poslovanje organov javne uprave. Ministrstvo za pravosodje in javno upravo. Upravna akademija
[http://www.mpju.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/Upravna_akademija/UA/ucna_gradiva/us_posabljanje_za_IN/Zumer - Poslovanje organov javne uprave november 2012 01.pdf](http://www.mpju.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/Upravna_akademija/UA/ucna_gradiva/us_posabljanje_za_IN/Zumer_-_Poslovanje_organov_javne_uprave_november_2012_01.pdf) (Pridobljeno 21. 4. 2016.)