
Predgovor

Področje opremljanja stavbnih zemljišč je bilo s pogostimi spremembami prostorske zakonodaje v zadnjih letih skoraj povsem na novo urejeno. Med letoma 2002 in 2008 je bila s predpisi, ki urejajo pripravo programov opremljanja stavbnih zemljišč, izračun in odmero komunalnega prispevka ter pogodbe o opremljanju, izpeljana prva faza reforme ureditve tega področja. Kako pomembno je to področje v okviru financiranja lokalne samouprave, govori dejstvo, da se je v vseh slovenskih občinah skupaj v letu 2008 s komunalnim prispevkom zbralo skoraj 100 milijonov evrov, kar v zadnjem desetletju v povprečju pomeni skoraj 5 odstotkov vseh občinskih prihodkov.

K udejanjanju nove ureditve v praksi naj bi pripomogla tudi ta knjiga. V prvem poglavju je pregled razvoja predpisov in uvedenih novosti oziroma sprememb na področju opremljanja stavbnih zemljišč v zadnjih desetletjih, predstavljena so vsa pomembna izhodišča, ki so vodila v reformo sistema v letih od 2004 naprej, opremljanje stavbnih zemljišč pa je postavljeno tudi v širši kontekst urejanja prostora oziroma zemljiške politike. Predstavljeni so zamisli in predlogi za prihodnje spremembe oziroma dopolnitve sistema.

V drugem poglavju je predstavljena veljavna ureditev področja opremljanja stavbnih zemljišč. Komentar ne sledi posameznim členom relevantnih predpisov, temveč zajema vsebinske sklope, s katerim se srečujemo v vsakdanji praksi. Najprej so pojasnjene določbe predpisov, ki urejajo pojem opremljanja stavbnih zemljišč, nato je opisan in razložen program opremljanja stavbnih zemljišč, ki je podlaga za izračun in odmero komunalnega prispevka, poglavje pa se nadaljuje s komentarjem vseh določb, ki urejajo izračun in odmero komunalnega prispevka. Predstavljene so tudi novosti pri namenski porabi sredstev, ki se zberejo iz naslova komunalnega prispevka.

V nadaljevanju sta podrobneje pojasnjeni pogodba o opremljanju in vsa z njo povezana vprašanja ter pogodba o priključitvi. Predvsem pogodba o oprem-

ljanju je v slovenski praksi opremljanja stavbnih zemljišč zaživela, poraja pa se vprašanje, ali ne bi morda kazalo tega instituta v prihodnje še bolj podrobno urediti.

Naslednje poglavje je namenjeno vsebini, ki je med strokovnimi delavci na občinskih upravah in upravnih enotah na področju opremljanja stavbnih zemljišč najbolj poznana – odmeri komunalnega prispevka. Poleg postopka odmere ter vsebine in oblike odmerne odločbe sta posebej komentirana še dokazilo o poravnanih obveznostih iz naslova komunalnega prispevka, ki je še danes (večinoma) eden izmed pogojev, ki mora biti izpolnjen pred izdajo gradbenega dovoljenja, ter upravičenost do vračila že plačanega komunalnega prispevka.

V petem poglavju je na številnih praktičnih primerih pojasnjeno, kako se uporabijo različne formule za izračun komunalnega prispevka in kako posamezna podrobnejša merila za odmero, ki jih lahko v okviru omejitev predpiše občina, vplivajo na višino komunalnega prispevka.

Podrobneje je predstavljena tudi večja novost: možnost, da si občina od izvajalca obvezne državne javne službe distribucije električne energije povrne stroške opremljanja stavbnih zemljišč z elektrodistribucijskim omrežjem.

V zadnjem poglavju smo želeli praktikom odgovoriti na najpogostejša vprašanja, ki se jim postavljajo pri opremljanju stavbnih zemljišč, pri pripravi programa opremljanja stavbnih zemljišč, pri izračunu ter odmeri komunalnega prispevka.

V prilogi so objavljeni vsi predpisi oziroma njihovi deli, ki trenutno normativno urejajo področje opremljanja stavbnih zemljišč oziroma pripravo programa opremljanja stavbnih zemljišč, izračun in odmero komunalnega prispevka ter pogodbo o opremljanju (*Zakon o prostorskem načrtovanju, Uredba o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč, Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka, Pravilnik o podlagah za odmero komunalnega prispevka na osnovi povprečnih stroškov opremljanja stavbnih zemljišč s posameznimi vrstami komunalne opreme in Pravilnik o povrnitvi stroškov občinam za investicije v izgradnjo elektroenergetskega omrežja*). Dodani so tudi deli predpisov, v katerih so opredeljeni pojmi, pomembni za razumevanje tega področja, in predpisov, ki posredno urejajo zadeve, povezane z opremljanjem stavbnih zemljišč (*Zakon o graditvi objektov, Pravilnik o projektni dokumentaciji, Uredba o uvedbi in uporabi enotne klasifikacije vrst objektov in o določitvi objektov državnega pomena*).

Tako so prvič na enem mestu zbrani vsi relevantni predpisi oziroma njihovi deli, ki urejajo to zahtevno področje.

Ker pa so to področje od leta 1997 naprej določali trije zakoni in njihovi podzakonski predpisi, ki večinoma sicer ne veljajo več, pa so dodani tudi njihovi deli, ki so urejali to področje (*Zakon o stavbnih zemljiščih in Zakon o urejanju prostora*) in njihovi podzakonski akti (*Navodilo o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč, Navodilo za izračun komunalnega prispevka, Uredba o vsebini programa opremljanja zemljišč za gradnjo in njene manjše spremembe in dopolnitve ter Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka iz leta 2004 in njegove dopolnitve*). Ti predpisi so bili namreč podlaga za občinske predpise, ki jih mnoge občine še danes uporabljajo pri izračunu in odmeri komunalnega prispevka. Iz kronološke ureditve predpisov se da tudi lepo razbrati razvoj normativne ureditve področja v zadnjih 15 letih, kar je za vsakogar, ki se ukvarja s tem področjem, dodana vrednost k programskemu, priročniškemu in pojasnjevalnemu delu knjige.

mag. Luka Štravs

Kazalo

Kratice in okrajšave	17
1. IZHODIŠČA NOVE UREDITVE OPREMLJANJA STAVBNIH ZEMLJIŠČ (Jože Dekleva)	19
1.1. Pregled predpisov	24
1.1.1. Predpisi iz obdobja 1945–1977	24
1.1.2. Predpisi iz obdobja 1984–1997	28
1.2. Posledice subvencioniranja razpršene poselitve	34
1.3. Odmera na podlagi programa opremljanja: prvi korak reforme	38
1.4. Od komunalnega prispevka k prispevku za obremenitev družbene in gospodarske infrastrukture: drugi korak reforme	45
1.4.1. Ponudba in povpraševanje po stavbnih zemljiščih	48
1.4.2. Koncept reforme prostorskega načrtovanja	52
1.4.3. Sočasna priprava prostorskega načrta in operativnega programa infrastrukturnih projektov	55
1.4.4. Instrumenti opremljanja stavbnih zemljišč	58
1.4.5. Sklep	64
2. VELJAVNA UREDITEV PODROČJA OPREMLJANJA STAVBNIH ZEMLJIŠČ, PROGRAMOV OPREMLJANJA STAVBNIH ZEMLJIŠČ IN KOMUNALNEGA PRISPEVKA (Luka Štravs)	69
2.1. Opremljanje stavbnih zemljišč	69
2.2. Načrtovanje opremljanja oziroma opremljenosti stavbnih zemljišč po enotah urejanja prostora v občinskih prostorskih aktih	73

2.3.	Opremljanje stavbnih zemljišč z elektroenergetskim omrežjem	77
2.4.	Program opremljanja stavbnih zemljišč	78
2.4.1.	Splošno	78
2.4.2.	Program opremljanja stavbnih zemljišč v odnosu do procesa opremljanja stavbnih zemljišč	80
2.4.3.	Program opremljanja stavbnih zemljišč v odnosu do občinskih prostorskih aktov.	81
2.4.4.	Priprava programa opremljanja, vključno s podlagami za odmero komunalnega prispevka za vso obstoječo komunalno opremo na območju celotne občine, in uporaba Pravilnika o podlagah za odmero komunalnega prispevka na osnovi povprečnih stroškov opremljanja stavbnih zemljišč s posameznimi vrstami komunalne opreme	82
2.4.5.	Sprejem in objava odloka o programu opremljanja stavbnih zemljišč	84
2.4.6.	Vsebina in namen programa opremljanja stavbnih zemljišč	87
2.4.7.	Podlage za odmero komunalnega prispevka	89
2.4.8.	Obračunska območja	90
2.4.9.	Določitev skupnih stroškov komunalne opreme	95
2.4.10.	Določitev obračunskih stroškov komunalne opreme	99
2.4.11.	Preračun obračunskih stroškov komunalne opreme na enoto mere	100
2.5.	Komunalni prispevek	102
2.5.1.	Zavezanec za plačilo komunalnega prispevka	103
2.5.2.	Izračun višine komunalnega prispevka	104
2.5.3.	Posebna načina izračuna komunalnega prispevka za objekte, za katere ni mogoče določiti neto tlorisne površine, in za objekte, ki se jim spremeni neto tlorisna površina objekta ali njegova namembnost	106
2.5.4.	Merila za odmero komunalnega prispevka	107
2.5.4.1.	Določitev parcele, za katero se odmeri komunalni prispevek	107
2.5.4.2.	Določitev neto tlorisne površine objekta, za katerega se odmeri komunalni prispevek	108

2.5.4.3.	Določitev opremljenosti objekta, za katerega se odmeri komunalni prispevek	108
2.5.4.4.	Določitev namembnosti objekta, za katerega se odmeri komunalni prispevek	108
2.5.4.5.	Izboljšanje opremljenosti stavbnega zemljišča s komunalno opremo	108
2.5.4.6.	Določitev podrobnejših meril za odmero komunalnega prispevka	109
2.5.5.	Načini odmere komunalnega prispevka	110
2.5.6.	Oprostitive plačila komunalnega prispevka	111
2.6.	Pogodba o opremljanju	112
2.7.	Namenska poraba sredstev zbranih s komunalnim prispevkom	114
3.	POGODBA O OPREMLJANJU IN POGODBA O PRIKLJUČITVI (<i>Luka Ivanič</i>)	117
3.1.	Splošno	117
3.1.1.	Opredelitev in namen	117
3.1.2.	Narava pogodb	119
3.1.3.	Dosedanja ureditev	120
3.2.	Pogodba o opremljanju	122
3.2.1.	Predmet pogodbe	122
3.2.2.	Obveznost sklenitve	123
3.2.3.	Pogoj za sklenitev	124
3.2.4.	Stranki pogodbe	125
3.2.5.	Pravice in obveznosti strank	126
3.2.6.	Obvezne vsebine	127
3.3.	Pogodba o priključitvi	132
4.	ODMERA KOMUNALNEGA PRISPEVKA, DOKAZILO O PLAČANEM KOMUNALNEM PRISPEVKU IN VRAČILO KOMUNALNEGA PRISPEVKA (<i>Luka Ivanič</i>)	135
4.1.	Odmera komunalnega prispevka	135
4.1.1.	Odmerna odločba za potrebe gradnje (odločba na zahtevo zavezanca)	136
4.1.1.1.	Vlaganje zahteve za odmero komunalnega prispevka (in plačilo upravne takse)	136

4.1.1.2.	Roki za izdajo odločbe	139
4.1.1.3.	Posledica zamude rokov za izdajo odločbe	140
4.1.1.4.	Pritožba na odločbo	142
4.1.2.	Odmerna odločba zaradi izboljšanja opremljenosti stavbnega zemljišča s komunalno opremo (odločba po uradni dolžnosti)	143
4.1.2.1.	Razlog in namen odločbe	143
4.1.2.2.	Postopkovni vidik odločbe	144
4.1.2.3.	Pristop pri izdajanju odločbe	145
4.1.3.	Določanje obveznosti v odmerni odločbi in o njeni obrazložitvi	145
4.2.	Dokazilo o plačanem komunalnem prispevku	147
4.3.	Vračilo komunalnega prispevka	148
5.	IZRAČUN KOMUNALNEGA PRISPEVKA	151
	<i>(Luka Štravs)</i>	
5.1.	Izračun in odmera komunalnega prispevka na podlagi občinskega odloka o programu opremljanja in Pravilnika o merilih za odmero komunalnega prispevka.	151
5.1.1.	Formula za izračun komunalnega prispevka na podlagi Pravilnika o merilih	151
5.1.2.	Podrobnejša merila za odmero komunalnega prispevka ..	152
5.1.3.	Praktični primeri izračuna komunalnega prispevka po Pravilniku o merilih	154
5.1.3.1.	Izračuni za primere novogradenj	154
5.1.3.2.	Izračun za primer, ko se objektu spremeni neto tlorisna površina ali namembnost	155
5.1.3.3.	Izračun za primer, ko za objekt ni mogoče izračunati neto tlorisne površine	157
5.1.4.	Vpliv odnosa med D_p in D_t na višino izračunanega komunalnega prispevka	158
5.2.	Izračun in odmera komunalnega prispevka na podlagi Pravilnika o podlagah za odmero komunalnega prispevka na osnovi povprečnih stroškov opremljanja stavbnih zemljišč s posameznimi vrstami komunalne opreme	161

5.2.1.	Formula za izračun komunalnega prispevka na podlagi Pravilnika o povprečnih stroških opremljanja	161
5.2.2.	Praktični primer izračuna komunalnega prispevka po Pravilniku o povprečnih stroških opremljanja	163
5.2.3.	Primerljivost stroškov opremljanja C_p in C_t po Pravilniku o povprečnih stroških opremljanja in po Pravilniku o merilih	163
6.	PRAVILNIK O POVRNITVI STROŠKOV OBČINAM ZA INVESTICIJE V IZGRADNJO ELEKTROENERGETSKEGA OMREŽJA (Jože Dekleva)	165
7.	POGOSTE TEŽAVE PRI PRIPRAVI PROGRAMA OPREMLJANJA STAVBNIH ZEMLJIŠČ, ODMERI KOMUNALNEGA PRISPEVKA IN OPREMLJANJU STAVBNIH ZEMLJIŠČ (Luka Štravs)	169
7.1.	Priprava programa opremljanja stavbnih zemljišč	169
7.1.1.	Občinski svet sprejme program opremljanja stavbnih zemljišč s sklepom	169
7.1.2.	Podrobnejša merila za odmero komunalnega prispevka so del odloka o programu opremljanja stavbnih zemljišč	169
7.1.3.	Obvezne sestavine elaborata o programu opremljanja, ki jih mora obvezno vsebovati odlok o programu opremljanja stavbnih zemljišč	170
7.1.4.	Koliko kart obračunskih območij mora biti v programu opremljanja stavbnih zemljišč in na koliko obračunskih območij je treba razdeliti območje celotne občine	170
7.1.5.	Razdelitev stroškov komunalne opreme, ki je namenjena objektom na območjih več občin (na primer čistilna naprava)	171
7.1.6.	Odmerna komunalnega prispevka na zemljiščih, ki so z zadnjimi spremembami občinskega prostorskega akta postala zazidljiva, niso pa še opredeljena kot del obračunskega območja posameznih vrst komunalne opreme	172
7.2.	Izračun in odmera komunalnega prispevka	172

7.2.1.	Uporaba Pravilnika o podlagah za odmero komunalnega prispevka na osnovi povprečnih stroškov opremljanja stavbnih zemljišč s posameznimi vrstami komunalne opreme	172
7.2.2.	Vrste infrastrukture, za katere lahko občina odmerja komunalni prispevek	173
7.2.3.	Ali se občinska javna razsvetljava uvršča med komunalno opremo, za katero se lahko odmeri komunalni prispevek .	174
7.2.4.	Ali lahko občina odmeri komunalni prispevek za priključitev na lokalni oziroma vaški vodovod, ki je v lasti in upravljanju vaščanov (vaškega odbora) ter je fizično povsem ločen od javnega vodovodnega omrežja . .	174
7.2.5.	Določitev parcele pri odmeri komunalnega prispevka	175
7.2.6.	Ali lahko komunalni prispevek za vodovodno in kanalizacijsko omrežje odmeri tudi izvajalec teh dveh lokalnih gospodarskih javnih služb, na primer koncesionar ali javno podjetje	175
7.2.7.	Oprostitev plačila komunalnega prispevka za na primer mlade družine ali zaradi gospodarske krize ali zato, ker je nekdo prispeval za komunalno infrastrukturo pred 25 leti	176
7.2.8.	Obročno odplačevanje komunalnega prispevka	177
7.2.9.	Možnost, da bi vsi zavezanci na posameznem območju plačali enako višino komunalnega prispevka	177
7.2.10.	Zaračunavanje različno visokih stroškov opremljanja na kvadratni meter v isti občini oziroma ali je možno plačati za enak objekt z enako komunalno opremo na območju iste občine zelo različen komunalni prispevek . .	178
7.2.11.	Ali mora občina obvezno upoštevati velikost parcele in vrednost neto tlorisne površine, ki ju je investitor (ali njegov pooblaščenec ali na primer projektant) navedel na vlogi za odmero komunalnega prispevka	179
7.2.12.	Odmerna komunalnega prispevka za objekte, za katere ni mogoče izračunati neto tlorisne površine	179
7.2.13.	Plačilo komunalnega prispevka kot pogoj za izdajo gradbenega dovoljenja	180
7.2.14.	Pojem nadomestne gradnje in komunalni prispevek	180

7.3.	Zadeve s področja opremljanja stavbnih zemljišč	181
7.3.1.	Gradnja komunalne opreme brez programa opremljanja . .	181
7.3.2.	Obveznost priključevanja na komunalno opremo	181
7.3.3.	Ali lahko občina sprejme odlok o obvezni priključitvi novogradenj na obstoječe plinovodno omrežje	182
7.3.4.	Komunalni prispevek kot vir financiranja izvajanja javne službe	182
7.3.5.	Nove investicije v komunalno opremo in odmera komunalnega prispevka, ko občina na novo opremi obstoječa naselja oziroma objekte	183
7.3.6.	Ali četrti in peti odstavek 79. člena ZPNačrt narekujeta, da je treba do meje zemljišča investitorja, ki je plačal komunalni prispevek, pripeljati javno komunalno opremo (vodovod, kanalizacijo, cesto in drugo)	184
7.3.7.	Ali je po plačilu komunalnega prispevka treba plačati še takso za priključitev na vodovodno in kanalizacijsko omrežje	184
7.3.8.	Gradnja na zemljiščih, na katerih se morajo po določbi v občinskem prostorskem aktu objekti priključiti na javno kanalizacijo ali javni vodovod, teh pa blizu tega zemljišča ni	185
7.3.9.	Nadzor nad občinskimi akti s področja opremljanja stavbnih zemljišč in odmere komunalnega prispevka	186

PRILOGA

1.	VELJAVNI PREDPISI OZIROMA NJIHOVI DELI	187
1.1.	Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt)	187
1.1.1.	Uredba o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč	200
1.1.2.	Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka . . .	211
1.1.3.	Pravilnik o podlagah za odmero komunalnega prispevka na osnovi povprečnih stroškov opremljanja stavbnih zemljišč s posameznimi vrstami komunalne opreme	217
1.1.4.	Pravilnik o povrnitvi stroškov občinam za investicije v izgradnjo elektroenergetskega omrežja	220

1.2.	Zakon o graditvi objektov (ZGO-1)	224
1.2.1.	Pravilnik o projektni dokumentaciji	236
1.2.2.	Uredba o uvedbi in uporabi enotne klasifikacije vrst objektov in o določitvi objektov državnega pomena	239
2.	NEVELJAVNI PREDPISI, KI PA SO ŠE ZMERAJ RELEVANTNI ZA VSAKDANJE DELO NA PODROČJU OPREMLJANJA STAVBNIH ZEMLJIŠČ	243
2.1.	Navodilo o tem, kaj se šteje za sekundarno, primarno in magistralno omrežje komunalnih in drugih objektov in naprav	244
2.2.	Zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ)	253
2.2.1.	Navodilo o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč	259
2.2.2.	Navodilo za izračun komunalnega prispevka	267
2.3.	Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1)	272
2.3.1.	Uredba o vsebini programa opremljanja zemljišč za gradnjo	280
2.3.2.	Uredba o spremembi in dopolnitvi Uredbe o vsebini programa opremljanja zemljišč za gradnjo	294
2.3.3.	Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka ...	295
2.3.4.	Pravilnik o dopolnitvi Pravilnika o merilih za odmero komunalnega prispevka	304
	Stvarno kazalo	305

1.

Izhodišča nove ureditve opremljanja stavbnih zemljišč

Namen tega poglavja je osvetliti razmere na področju opremljanja stavbnih zemljišč v Sloveniji in utemeljiti cilje, ki so nas vodili pri pripravi ureditve, določene v Uredbi o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč¹ in Pravilniku o merilih za odmero komunalnega prispevka.² Oba predpisa sta nastala na podlagi Zakona o urejanju prostora.³ Še preden se je ta zakon začel uveljavljati v praksi, ga je v nekaterih delih nadomestil Zakon o prostorskem načrtovanju.⁴ Rešitve, ki so bile najprej opredeljene v navedenih podzakonskih aktih Zakona o urejanju prostora in ki so pomenile pomemben odmik od dotodanje prakse, smo nato preoblikovali in dopolnili v Zakonu o prostorskem načrtovanju in njegovih podzakonskih predpisih.⁵

Namen knjige je predstaviti in razložiti veljavne predpise, ki urejajo opremljanje stavbnih zemljišč s komunalno infrastrukturo in odmerjanje komunalnega prispevka. Namenjena je praktikom, ki pripravljajo programe opremljanja ali v občinah odmerjajo komunalne prispevke, ter projektantom in investitorjem, ki želijo preveriti ustreznost odmerjenega komunalnega prispevka. Dodali smo tudi nekaj širših informacij, ki pripomorejo k boljšemu razumevanju posamičnih rešitev. Ureditve, ki bo podrobneje predstavljena v nadaljevanju, je zasnovana kot prvi korak reforme na področju opremljanja stavbnih zemljišč. Sledil naj bi mu drugi korak, ki ga bomo na kratko predstavili. Uvedba drugega koraka začrtane reforme je povezana z nekaterimi spremembami v sistemu prostorskega načrtovanja. Občine bi z uvedbo drugega koraka pridobile nove učinkovite instrumente za uresničevanje prostorskih načrtov. Uvedba drugega

¹ Uradni list RS, št. 117/04.

² Uradni list RS, št. 117/04.

³ Uradni list RS, št. 110/02, 8/03 – popr.

⁴ Uradni list RS, št. 33/07, 70/08, 108/09.

⁵ Uredba o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč. Uradni list RS, št. 80/07, in Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka. Uradni list RS, št. 95/07.

koraka reforme je zasnovana evolutivno, tako da bo za občine prehod lahek. Pričakovani učinek pa bo večja ponudba opremljenih stavbnih zemljišč, kar je vsekakor povezano tudi s ciljem povečanja mednarodne konkurenčnosti Slovenije.

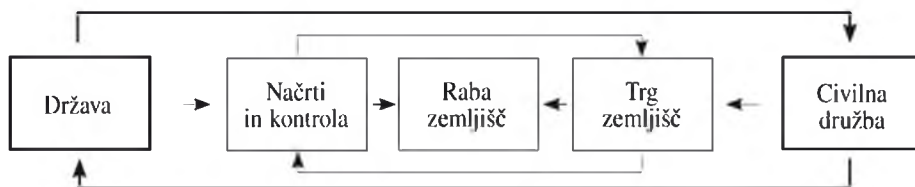
Urejanje prostora v Sloveniji je že od osamosvojitve v resni krizi. Povzročili so jo številni dejavniki, ki jih posebej ne bomo obravnavali. V družbenem sistemu, ki je do osamosvojitve veljal tudi na ozemlju sedanje Republike Slovenije, sta bila temeljna mehanizma usmerjanja prostorskega razvoja prostorski načrt in mestna zemljišča v družbeni lastnini. Javno lastništvo nad zemljišči velja, v teoriji prostorskega načrtovanja, za najučinkovitejši instrument uresničevanja javnih interesov. Če učinkovitost prostorskega načrtovanja merimo z odstopanjem stanja, ki ga lahko izmerimo *ex post* od stanja, ki je bilo *ex ante* predvideno v prostorskem načrtu, lahko ugotovimo, da je bilo načrtovanje prostorskega razvoja na zemljiščih v družbeni lasti učinkovito. Velik problem je nastal, ko so v šestdesetih letih prejšnjega stoletja množice samograditeljev posegle po zemljiščih v zasebni lasti in skoraj povsem nenadzorovano gradile na slabo opremljenih zemljiščih. Tako je nastal – za nadaljnji razvoj Slovenije vprašljiv – vzorec razpršene poselitve, ki močno otežuje uresničevanje ciljev, ki so pomembni s stališča trajnostnega razvoja in prilagajanja podnebnim spremembam.

Po osamosvojitvi so stavbna zemljišča prešla ali se vrnila v zasebno last. Nadzor nad prostorskim razvojem je bil prepuščen prostorskemu načrtovanju, ki pa v odsotnosti družbene oziroma javne lastnine mestnih zemljišč ni več učinkovito uresničevalo javnih interesov. Spontani razvoj, ki je pred osamosvojitvijo prevladoval na podeželju, se je prenesel tudi na mesta.

Ali je bila taka deregulacija prostora nujna ali ne, je kompleksno vprašanje, na katero bodo odgovorili zgodovinarji tranzicije. Če primerjamo sistem prostorske regulacije, kot je nenačrtno nastajal po osamosvojitvi, s sistemi v državah članicah EU, ugotovimo, da od sedemdesetih let prostorskega razvoja ne usmerjajo več izključno s prostorskimi načrti oziroma rabo zemljišč. Kot ponazarja slika 1, regulacija rabe zemljišč poteka z načrti in prek trga. Poleg načrta so potrebni tudi instrumenti regulacije trga. Pri načrtovanju pa je treba upoštevati delovanje trga povsod, kjer to ne ogroža uresničevanja javnih interesov. V državah s tržno ekonomijo, ki prostorski razvoj učinkovito obvladujejo, na primer Nizozemska, Velika Britanija, Nemčija in skandinavske države, poleg prostorskih načrtov poznajo še razvejen sistem davčnih, upravnih in

institucionalnih mehanizmov, ki skupaj s prostorskimi načrti usmerjajo razvoj v prostoru.

V povezavi s komunalnim prispevkom je pomembno opozoriti, da imajo javne dajatve in davki lahko tako fiskalno kot usmerjevalno funkcijo. Eden od takih instrumentov je komunalni prispevek, če se odmerja na ustreznih podlagah oziroma po ustrezno pripravljenem programu opremljanja. V Sloveniji smo po osamosvojitvi usmerjanje razvoja prepustili izključno prostorskemu načrtovanju, nismo pa poskrbeli, da bi se razvoj načrtoval celovito in dolgoročno v skladu s tradicijo držav EU. Brez časovne omejitve smo z zakonom⁶ podaljšali veljavnost prostorskega vidika družbenih planov občin in države, ki so bili pripravljene za potrebe v obdobju 1986–1990 do sprejema novih predpisov o urejanju prostora. V nasprotju s takratnimi pričakovanji se je to zgodilo šele dvanajst let po sprejemu začasnega premostitvenega ukrepa iz leta 1990. Občine so torej povsem zastarele načrte inkrementalno spreminjale, pogosto na pobudo investorjev. V državah EU prostorske načrte, ki se sicer sprejemajo za 15-letno obdobje, obnavljajo na vsakih pet ali več let. Slovenske občine so v dolgem prehodnem obdobju prostorske načrte samo inkrementalno spreminjale brez strateškega premisleka, ki se ga lahko opravi ob pripravi celovitega prostorskega načrta. Kot smo že opozorili, po odpravi družbene lastnine nad mestnimi zemljišči nismo uvedli instrumentov zemljiške politike, ki lahko pripomorejo k uresničevanju javnih interesov.⁷ Prostorski razvoj je bil prepuščen stihijskim procesom.



Slika 1: Regulacija rabe zemljišč prek trga in načrtov

Kot je nakazano na sliki 1, rabo zemljišč določata trg in načrti. Povpraševanje po zazidljivih zemljiščih na nekem območju lahko sproži pravo načrtov, če je območje primerno za poselitev. Ko pa je prostorski načrt

⁶ Zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju. Uradni list RS, št. 48/90.

⁷ Pekka V. Virtanen, Jan van't Verlaat, Land Policy: goals and instruments. IFHP, Rotterdam 1999.

sprejet, je s tem določeno tudi, kaj je prepuščeno trgu in kateri javni interesi so določeni s prostorskim aktom. Iz sheme je tudi razvidno, da tradicionalni pogledi na urejanje prostora, ki so žal še močno zakoreninjeni v naših predpisih in mišljenju, in sicer da najprej narišemo prostorski načrt in se šele potem začnemo spraševati, kako ga bomo uresničevali, ne morejo zagotoviti učinkovite regulacije prostora. Tak pristop je treba preseči. Analiza trga zemljišč mora postati sestavni del priprav prostorskega načrta, če želimo razumeti, kaj lahko in česar ne moremo pričakovati od nereguliranega trga zemljišč pri razporejanju dejavnosti. Vprašati se moramo, kaj od tega je sprejemljivo in kako za zavarovanje javnih interesov s prostorskimi načrti in instrumenti zemljiške politike preprečiti nesprejemljivo. Komunalni prispevek, ki odraža dejanske stroške opremljanja na nekem območju, je lahko ekonomska spodbuda za uresničevanje prostorskega načrta.

Usmerjanje prostorskega razvoja z izključno prostorskimi načrti, kot je trenutno praksa v Sloveniji, je nasprotno s smernicami v razvitih državah s tržnim gospodarstvom in učinkovito regulacijo prostorskega razvoja.⁸ Komunalni prispevek kot obvezna javna dajatev in pogodba o opremljanju, če se ustrezno uporabljata, sta del instrumentov aktivne zemljiške politike. Z drugimi besedami, če želimo vzpostaviti učinkovit sistem prostorske regulacije, je nujno uveljavljeno prakso načrtovanja prostorskih rab integrirati še z ekonomskimi mehanizmi, ki ustrezajo tržnemu gospodarstvu. Zato bomo posebno pozornost namenili programu opremljanja, ki je predviden v veljavnem pravnem sistemu in ki naj bi se pripravljajl sočasno s prostorskim načrtom. Na ta način lahko preidemo od sedanjega sistema izključno fizičnega nadzora prostora (*growth control*) do sistema prostorskega managementa, ki regulira prostorski razvoj s prostorskimi načrti in instrumenti aktivne zemljiške politike (*growth management*).

Nakazana izhodišča bomo predstavili po poglavjih.

Pregled dosedanjih predpisov

Iz pregleda predpisov, ki so po letu 1945 urejali opremljanje stavbnih zemljišč, je razvidno, da je komunalni prispevek imel predvsem fiskalno

⁸ George E. Peterson, *Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure*. World Bank Publications, 2009.

funkcijo. Pogosto so se komunalni prispevki odmerjali v nasprotju s stroški opremljanja in so ekonomsko nagrajevali razpršeni vzorec poselitve.

Posledice subvencioniranja razpršene poselitve

V primerjavi z državami EU je Slovenija v obdobju 1961–1971 za vsakega novega prebivalca porabila največ zemljišč. Samo Italija je gospodarila s prostorom še bolj ekstenzivno. Komunalni prispevki zunaj strnjenih območij poselitve so bili lahko tudi do šestkrat nižji kot za območja z gostejšo poselitvijo. V poglavju I.1. so obrazložitev predpisov, ki urejajo prvi korak reforme.

Odmera na podlagi programa opremljanja: prvi korak reforme

Reformo sistema smo ob upoštevanju sedanjega stanja zasnovali v dveh korakih. V prvem koraku reforme so bili leta 2004 in 2007 sprejeti predpisi, ki občine zavezujejo k odmerjanju komunalnih prispevkov na podlagi programov opremljanja, ki temeljijo na dejanskih stroških. Vendar zaradi pomanjkljivega prostorskega načrtovanja lahko občine odmerjajo komunalne prispevke samo za obstoječo komunalno infrastrukturo in za tisto, ki je predvidena v občinskem proračunu.

Od komunalnega prispevka k prispevku za obremenitev družbene in gospodarske infrastrukture: drugi korak reforme

V drugem koraku reforme, ki pomeni nadgradnjo izkušenj in rezultatov potekajočih procesov, nameravamo predlagati, da občine – skladno s prakso razvitih držav – ob pripravi občinskega prostorskega načrta sprejemajo za srednjeročno obdobje operativne programe projektov družbene in gospodarske infrastrukture in tako izpolnijo pogoje za prehod od komunalnega prispevka k prispevku za obremenitev družbene in gospodarske infrastrukture. S prispevkom za obremenitev bodo zbirale finančne vire *ex ante* za širši nabor projektov, ki jih bodo v srednjeročnem obdobju uresničile po navedenem operativnem programu. Tako bodo občine načrtovale ponudbo opremljenih stavbnih zemljišč in posredno tudi gibanje cen zemljišč.

1.1. Pregled predpisov

V pregled so zajeti vsi predpisi, ki so veljali na območju današnje Republike Slovenije od konca druge svetovne vojne do danes.⁹ Tako kot zakonodaja na splošno, so se tudi predpisi s področja opremljanja pogosto spreminjali in prilagajali različnim etapam graditve samoupravne socialistične ureditve. Pogosto je šlo samo za spreminjanje terminologije, brez pravega učinka.

1.1.1. Predpisi iz obdobja 1945–1977

V obdobju 1945–1959 se je opremljanje zemljišč tako kot v drugih evropskih državah financiralo neposredno iz proračunov. Po odpravi centralnoplanskega sistema in z decentralizacijo odločanja na podjetja je bila leta 1959 sprejeta zvezna Uredba o začasnem načinu ureditve prispevkov investitorjev za pripravo in komunalno ureditev stavbnih zemljišč.¹⁰ Kmalu je bil sprejet še Zakon o urejanju in uporabi mestnega zemljišča,¹¹ v katerem je bil uveden prispevek za uporabo mestnega zemljišča, ki ga danes poznamo kot nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča. Nadomestilo je bilo do leta 1997 namenski vir za financiranje skladov stavbnih zemljišč za pridobivanje in opremljanje zemljišč.

Uredba o začasnem načinu ureditve prispevka investitorjev k stroškom za pripravo in komunalno ureditev stavbnih zemljišč iz leta 1959 je določala, da so občine lahko obremenile investitorje, ki so gradili objekte. Obremenile so jih lahko za stroške priprave in opremljanja stavbnih zemljišč. Prispevek investitorjev se ni odmerjal na celotnem območju občine, temveč le za gradnjo objektov v mestih in naseljih mestnega značaja (in sicer v 130 naseljih od 6181). Sorazmerni delež stroškov je bremenil samo pravne osebe, in sicer za gradnjo stanovanjskih hiš in poslovnih stavb, ki niso bile namenjene gospodarstvu. Gospodarska podjetja so zemljišča za lastne potrebe opremljala neposredno v okviru sredstev, ki so bila namenjena izvedbi investicije. Predpis ni določal, kako zavezancu izračunati sorazmerni delež. Prispevek so obračunali s pogodbo, in ker ni bilo enotnih navodil, so občine zavezance lahko obrav-

⁹ Pri pripravi pregleda smo deloma povzeli magistrsko nalogo: Lidija Kmet. Analiza financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo od konca 2. svetovne vojne do vstopa Slovenije v Evropsko unijo. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo. Interdisciplinarni podiplomski študij planiranja in urejanja prostora (IPŠPUP), junij 2007.

¹⁰ Uradni list SFRJ, št. 19/59.

¹¹ Uradni list SFRJ, št. 12/62.