

MOŽNOSTI UPORABE KOMASACIJE ZEMLJIŠČ ZA NAMEN GRADNJE

APPLICATIONS OF LAND READJUSTMENT

Mojca Foški

UDK: 528.45:69:711(497.4)

POVZETEK

V prispevku so prikazane možnosti, ki jih ponuja komasacija zemljišč za namen gradnje pri reševanju različnih prostorskih problemov. Opravljeni sta analiza izvedenih komasacij zemljišč za namen gradnje v Sloveniji od leta 2002 do danes in primerjava uporabe komasacije v Sloveniji z možnostmi uporabe v drugih državah in za druge namene. Domneva, da se v Sloveniji komasacije zemljišč za namen gradnje uporabljajo na območjih, načrtovanih za novogradnjo (stanovanjsko in poslovno), se je izkazala za pravilno. Uporaba komasacij za druge namene, ki so prikazani v prispevku, pa je še neizkoriščena. Verjetno vseh možnosti uporabe v Sloveniji niti ne potrebujemo, kljub temu pa je analiza možnosti uporabe smiselna, saj lahko na podlagi tega komasacijo zemljišč za namen gradnje v Sloveniji v prihodnje tudi vsebinsko razvijamo.

KLJUČNE BESEDE

komasacija zemljišč za namen gradnje, možnost uporabe, Slovenija

Klasifikacija prispevka po COBISS-u: 1.02

ABSTRACT

The paper discusses the applications of land readjustment while solving various spatial problems. An analysis of land readjustments in Slovenia from 2002 until today is performed and a comparison considering the applications of land readjustment in Slovenia and in other countries, and for other kinds of applications, is made. The assumption that in Slovenia land readjustment is used in areas planned for new construction (housing and business) has been proven valid. However, the applications of land readjustments for other purposes shown in this paper remain unexploited. Indeed, all application options are probably not needed in Slovenia, but it makes sense to make an analysis of these options, thereby providing the basis for future substantive development of land readjustment.

KEY WORDS

Land Readjustment, applications of Land Readjustment, Slovenia

1 UVOD

Komasacija zemljišč za namen gradnje v Sloveniji je bila v preteklih letih nekajkrat predmet strokovne obravnave (Foški in Prosen, 2000; Foški in Prosen, 2003; Foški in Borštnar, 2008; Štritof-Brus, 2006, in drugi). Navadno je bilo obravnavano neko vsebinsko vprašanje (zakonodaja, komasacija zemljišč za namen gradnje v načrtovalskem procesu, primeri dobre prakse itd), v prispevku Vrednotenje komasacije zemljišč za namen gradnje v Sloveniji v mednarodnem kontekstu (Foški, 2009) pa je bila opravljena primerjava vsebin in načinov izvajanja komasacije zemljišč za namen gradnje med izbranimi državami in Slovenijo. Zaradi prostorske omejenosti

in obsežnosti obravnavane vsebine je bila v celoti izpuščena obravnava možnosti uporabe komasacije zemljišč za namen gradnje pri reševanju različnih prostorskih težav, na katere smo naleteli pri proučevanju tuje strokovne literature. Ugotovili smo, da se komasacija zemljišč za namen gradnje v tujini ne uporablja le pri širitvi poselitve ali zapolnjevanju obstoječega poselitvenega vzorca, temveč tudi na območjih mestne prenove, za pridobivanje zemljišč pri gradnji infrastrukturnih objektov in za povečevanje gostote obstoječe izrabe prostora. Tovrstne primere uporabe komasacije zemljišč za namen gradnje smo predstavili v tem prispevku in poiskali tudi praktične primere njihove uporabe.

V podporo tezi, da se komasacija zemljišč za namen gradnje v Sloveniji uporablja predvsem na nezazidanih območjih, načrtovanih za gradnjo (stanovanjsko, poslovno, obrtno), in sicer največkrat na robu obstoječe poselitve, smo s podporo Urada za nepremičnine pri Geodetski upravi Republike Slovenije ter območnih geodetskih uradov in pisarn zbrali podatke o vseh komasacijah zemljišč za namen gradnje v Sloveniji od leta 2002¹ do avgusta 2009. Čeprav je bil glavni cilj zbiranja podatkov raziskati namen uporabe komasacije zemljišč za namen gradnje v Sloveniji, smo zbrali tudi nekatere druge podatke (velikost komasacijskih območij, število zemljiških parcel in lastnikov zemljišč, vključenih v komasacijske postopke, število pridobljenih zemljiških parcel za gradnjo objektov). Podatke smo ustrezno obdelali, komentirali in jih v prispevku tudi predstavili.

V prispevku je uporabljen deskriptivni in analitični pristop k raziskovanju. Pri prvem smo uporabili metodo deskripcije in komparativno metodo, pri drugem pa metodo deduktivnega sklepanja na podlagi zbranih in analiziranih podatkov.

2 UPORABA KOMASACIJE ZEMLJIŠČ ZA NAMEN GRADNJE

Čeprav je zamisel o komasaciji zemljišč za namen gradnje prvič zaživela že leta 1791, ko je predsednik George Washington oblikoval dogovor med lastniki zemljišč in mestom Washington, v katerem so lastniki zemljišč darovali ali prodali del svojih zemljišč za razvoj mesta (Li, Li, 2007b, cit. po UNESCAP, 1995), nekateri avtorji (Doebele, 1982; Müller-Jökel, 2004) kot začetnico komasacij zemljišč za namen gradnje izpostavljajo Nemčijo. V Nemčiji so poznali dobro prakso in zakonsko opredelitev komasacij zemljišč že na prehodu iz 19. v 20. stoletje. Leta 1902 je župan Frankfurta oblikoval in sprejel prvi zakon o komasacijah zemljišč za namen gradnje (imenovan »Lex Adickes«), ki je bil usmerjen predvsem v pridobivanje zemljišč za javne potrebe brez razlastitve. Mesto pridobi na območju urejanja javne površine (zajemanje povečane vrednosti zemljišč v komasacijskem skladu), neto površina komasacijskega sklada pa se nato prerazporedi med predhodne lastnike, ki lahko na novo oblikovanih zemljiščih gradijo ali jih prodajo (Müller-Jökel, 2004, str. 1; Sandmann, 1990, str. 59). Komasacije so se kot ustrezen in učinkovit pristop izkazale pri obnovi v drugi svetovni vojni porušeni mest, razcvet v Nemčiji pa doživele v obdobju med letoma 1960 in 1990.

K razvoju komasacij zemljišč za namen gradnje je veliko pripomogla tudi Japonska, ki je

¹ Komasacija zemljišč za namen gradnje se v Sloveniji uporablja šele od leta 2002 naprej, ko je bil sprejet Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1, 2002).

preoblikovanje zemljiških parcel leta 1919 vključila v svojo zakonodajo (Zakon o načrtovanju mesta) in komasacijo zemljišč za namen gradnje prvič uporabila leta 1923 pri obnovi v potresu porušenega Tokia in drugih prizadetih naselij. Japonski je primanjkovalo javnofinančnih sredstev, potrebnih za celovito obnovo, zato so predpisali 15-odstotni obvezen delež površin za javne potrebe (zajem povečane vrednosti zemljišč v komasacijskem območju). Uspešna uporaba komasacije in popolna obnova Tokia sta komasacijo zemljišč za namen gradnje na Japonskem uvrstili med temeljne pristope pri prenovi degradiranih urbanih območij in načrtovanju novih poselitvenih območij. Postopek je bil uporabljen tudi pri obnovi mest, uničenih v drugi svetovni vojni. Po sprejetju nove zakonodaje leta 1953 in v obdobju hitrega gospodarskega razvoja (1960–1980) je komasacija zemljišč za namen gradnje postala najpomembnejša metoda urbanističnega načrtovanja na Japonskem (Larsson, 1997a, str. 18). Japonska je svoje izkušnje s komasacijami zemljišč za namen gradnje širila v države vzhodne Azije (Indijo, Južno Korejo, Tajsko, Tajvan, Kitajsko, Nepal, Indonezijo), ki se srečujejo s pospešeno urbanizacijo in pomanjkanjem finančnih sredstev za zagotavljanje ustreznih zazidljivih površin. S komasacijami se v teh državah želi zagotoviti minimalna komunalna opremljenost in oblikovati poselitvena območja za revnejše skupine prebivalstva.

Poleg Nemčije in Japonske, ki sta k razvoju komasacij zemljišč za namen gradnje prispevali največ, in držav vzhodne Azije, ki smo jih že navedli, poznajo komasacijo zemljišč v različnih oblikah in s posebnimi značilnostmi še v Avstraliji, ZDA, na Havajih, v Turčiji, Izraelu, Veliki Britaniji, na Švedskem, Finskem, v Franciji in Sloveniji. Seveda se način dela in metode razlikujejo med državami (za posebnosti nekaterih držav glej Foški, 2009).

Vse od leta 1791 so se komasacije metodološko in vsebinsko razvijale, povečevalo se je tudi število področij, kjer se uporabljajo. Če se prvotno izkoriščale predvsem za razvoj poselitve na mestnem obrobju, so pozneje postale pomembne tudi na območjih mestne prenove (ne le pri obnovi porušeni mest). Uspešno so se uveljavile za pridobivanje zemljišč in urejanje prostora pri gradnji infrastrukturnih objektov, v Sloveniji pa bi z njimi želeli rešiti lastniško-pravna razmerja na zemljiščih k že zgrajenim objektom. Na celinski Kitajski in v Hongkongu, kjer metodo uporabljajo za povečevanje gostote poselitve, govorijo o »vertikalnih« komasacijah (Li, Li, 2007a). Zato lahko komasacije zemljišč za namen gradnje razvrstimo po namenu:

- komasacije zemljišč za namen gradnje na komunalno neopremljenih območjih,
- komasacije zemljišč za namen gradnje kot zapolnjevanje (zgoščevanje) obstoječega poselitvenega vzorca,
- komasacije zemljišč za namen gradnje s ciljem revitalizacije degradiranih urbanih območij in drugih že pozidanih območij, ki so potrebna urbane prenove (Larsson, 1997a, str. 14, cit. po Archer, Sagalyn, 2002),
- komasacije zemljišč za namen gradnje s ciljem pridobivanja zemljišč in urejanja prostora pri gradnji infrastrukturnih objektov, kot so avtoceste, železnice, in drugih večjih infrastrukturnih objektov (Thomas, 1995, str. 172; Larsson, cit. po Nishijama, 1997a),
- komasacije zemljišč za namen gradnje kot način reševanja lastniško-pravnih razmerij na zemljiščih k že zgrajenim objektom ali »komasacije zatečenega stanja« (Foški, Borštner, 2008);

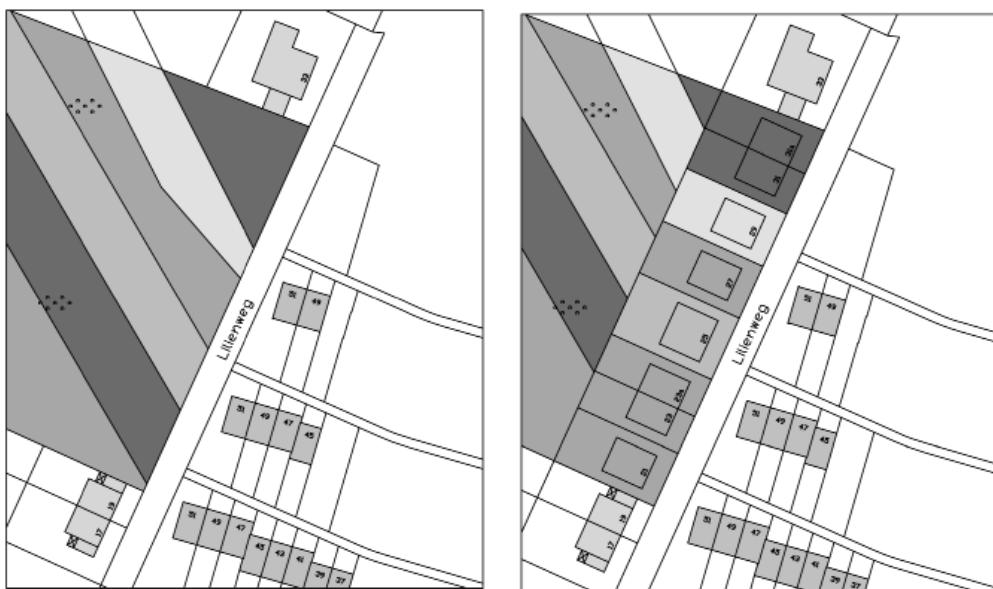
- »vertikalne komasacije« s ciljem urbane prenove in povečanja gostote poselitve (Li, Li, 2007a, Li, Li, 2007b).

Različne namene uporabe komasacije zemljišč za namen gradnje predstavljamo v nadaljevanju.

2.1 Komasacije zemljišč za namen gradnje na komunalno neopremljenih območjih

Običajna uporaba komasacije zemljišč za namen gradnje je preoblikovanje lastniške in parcelne strukture na zazidljivih in komunalno neopremljenih območjih, najpogosteje na obrobjih naselij in mest, in preoblikovanje kmetijskega v naselitveni prostor.

Uporaba komasacije zemljišč za namen gradnje za potrebe širitve poselitve se razlikuje med razvitimi in razvijajočimi se državami. V prvih (Nemčija, Švedska, Francija, Turčija, Norveška) uporabljajo komasacijo zemljišč za širjenje in zapolnjevanje obstoječe poselitve, vendar na manjših površinah (slika 1). Z načrtovano in usmerjeno poselitvijo se želi preprečiti razprševanje poselitve in preskok mest (ang. urban sprawl). Problematika hitro razvijajočih se držav vzhodne Azije (kjer se komasacija uporablja) z visoko stopnjo naravnega prirastka prebivalstva in urbanizacije je povsem drugačna. Na Kitajskem se je stopnja urbanizacije s 25 % leta 1987 povečala na 42 % leta 2007, pričakuje pa se, da bo do leta 2030 skoraj 60 % prebivalstva na Kitajskem živel v mestih (UN-HABITAT, 2008, str. 79). V Nepalju se je stopnja urbanizacije s 6 % leta 1981 povzpela na 16 % leta 2001, kar pomeni, da je leta 1981 v mestih živel 0,9 milijona ljudi, leta 2001 pa kar 3,7 milijona ljudi (Karki, 2001, cit. po ADB, 2001). V Južni Koreji se je populacija v mestih povečala s 26,7 % (20,17 milijona) leta 1950 na 87,8 % (46,14 milijona) leta 2000. Uporabo komasacije zemljišč za reševanje stanovanjskega vprašanja na večjih območjih, predvsem

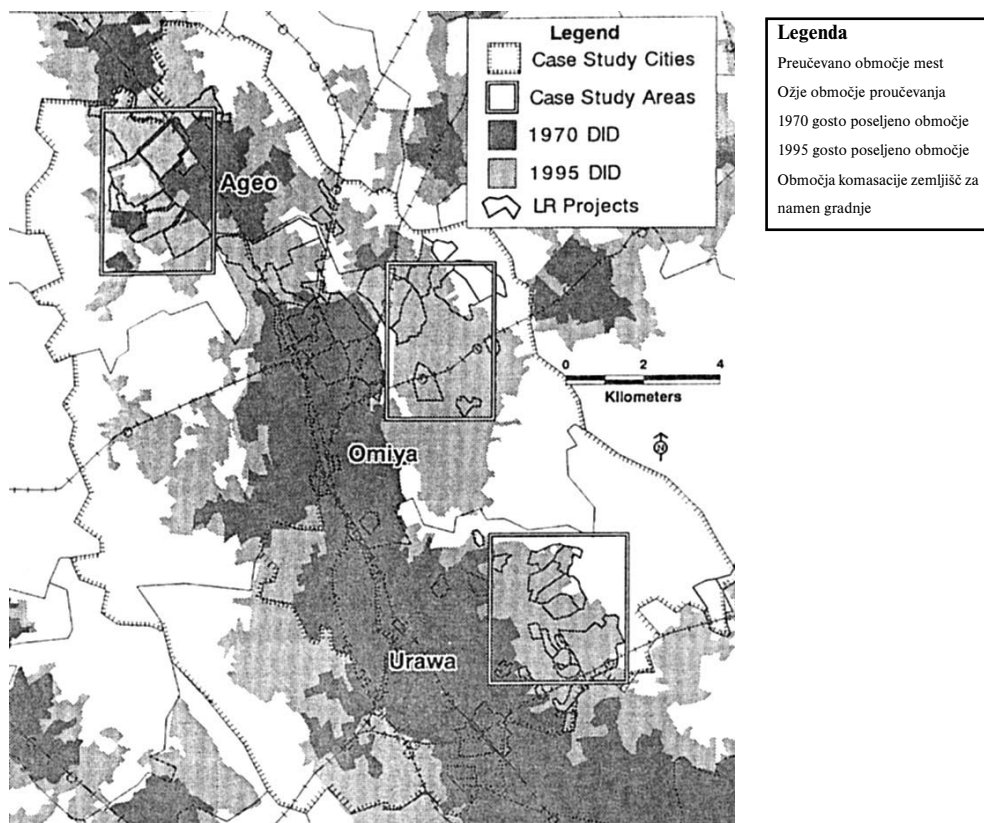


Slika 1: Primer uporabe komasacije zemljišč za namen gradnje na stiku poseljenega s kmetijskim prostorom (levo: stanje pred komasacijo, desno: stanje po komasaciji) (http://www.wiesbaden.de/die_stadt/vermessungsamt/download/3_Vereinfachte_Umlegung_komplett.pdf, 2009).

za šibkejšo sloje prebivalcev, so zato priporočali državam vzhodne Azije tudi Združeni narodi (UN-HABITAT, 1995, str. 92-103).

Na sliki 1 je prikazan primer manjšega območja komasacije za potrebe zasebne stanovanjske gradnje v mestu Wiesbaden (Nemčija) (http://www.wiesbaden.de/die_stadt/vermessungsamt/download/3__Vereinfachte_Umlegung_komplett.pdf, 2009). Prav ob stiku poselitvenega območja s kmetijskim prostorom je zaznati velike težave z neustrezno parcelno strukturo, kar se da učinkovito rešiti s komasacijo zemljišč za namen gradnje.

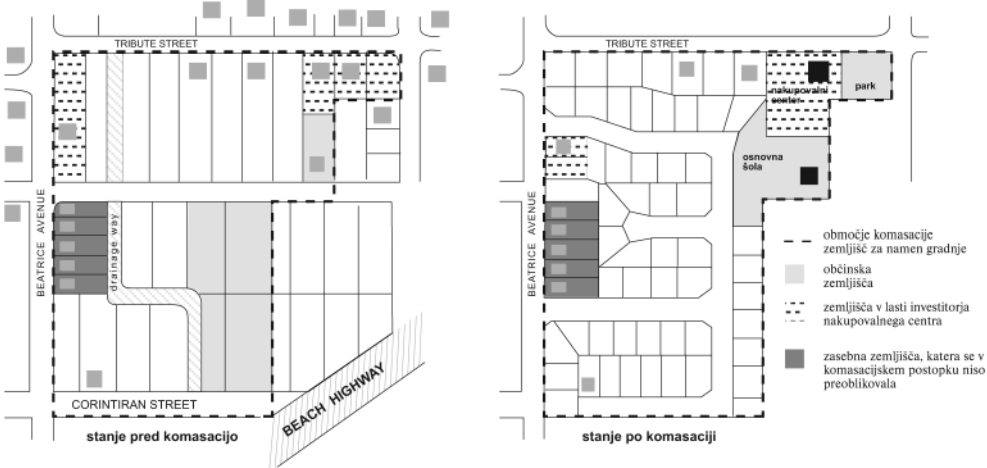
Na sliki 2 je prikazan primer uporabe komasacije zemljišč na Japonskem pri urejanju in načrtovanju novih poselitvenih območij. Podoben pristop uporabe komasacije zemljišč za namen gradnje uporabljajo druge, predvsem azijske države, ki so prevzele japonski način izvajanja komasacij (Sorensen, 2007).



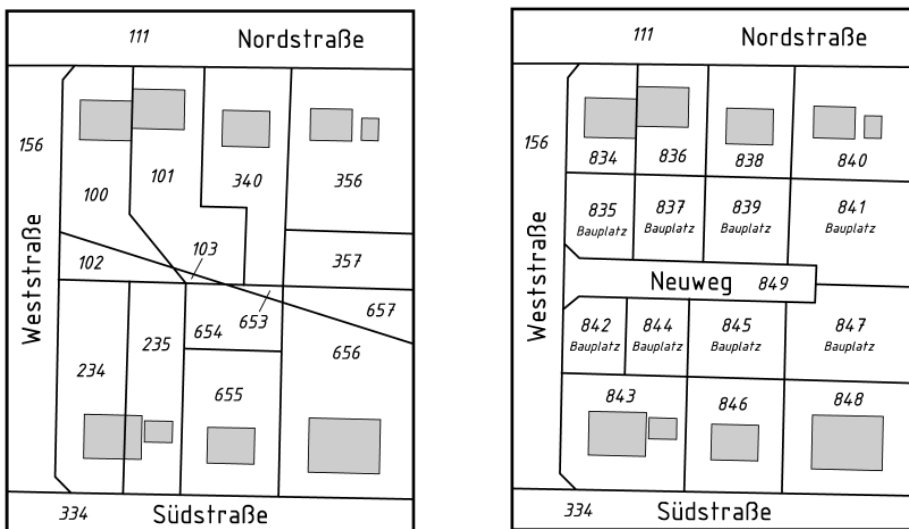
Slika 2: Primer uporabe komasacije zemljišč za namen gradnje pri načrtovanju velikih poselitvenih območij v bližini mest Ageo, Urawa, Omiya na Japonskem (Sorensen, 2000). S temno obrobo so označena območja komasacije zemljišč za namen gradnje.

2.2 Uporaba komasacije zemljišč za namen gradnje pri zapolnjevanju (zgoščevanju) poselitvenega vzorca

Zaradi različnih vzrokov (npr. lastniška struktura, ki ni v skladu s predvideno namensko rabo, zastareli prostorski dokumenti, interesi lastnikov zemljišč, ki se razlikujejo od predvidene namenske rabe prostora itd.) ostajajo v mestih in naseljih nekatera območja nepozidana (neaktivna). Preureditve včasih narekujejo tudi potrebe po boljši komunalni opremljeni ali načrtovanih prometnih povezavah. Spremembe funkcionalne ureditve, preoblikovanje namembnosti območij



Slika 3: Primer uporabe komasacije zemljišč za namen gradnje znotraj poselitvenega območja, ki ga je bilo treba posodobiti in revitalizirati (levo: stanje pred komasacijo; desno: stanje po komasaciji) (Larsson, 1997a, str. 779, cit. po Archer 1987).



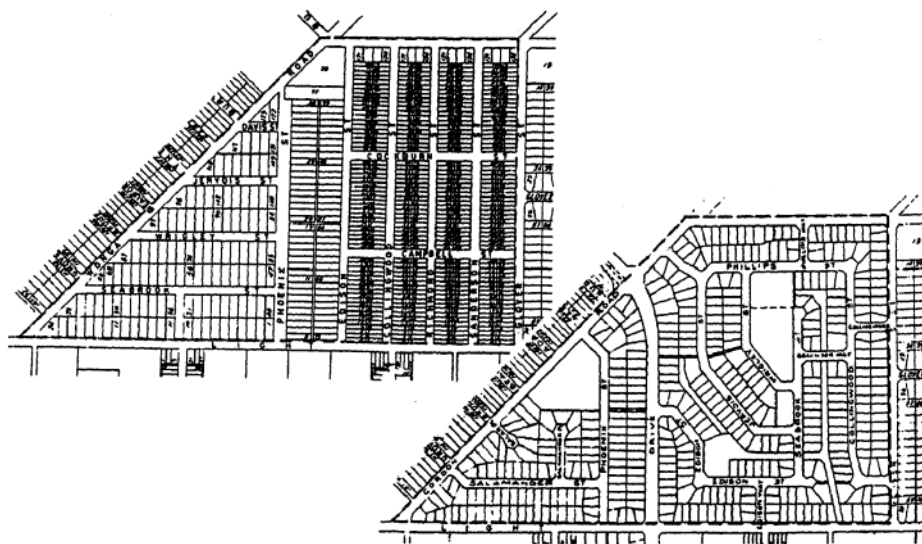
Slika 4: Primer zgoščevanja in zapolnjevanja obstoječega poselitvenega vzorca v naselju Paderborn v Nemčiji z uporabo komasacije zemljišč za namen gradnje (levo: stanje pred komasacijo; desno: stanje po komasaciji). (http://www.paderborn.de/microsite/vv/vermessungsamt/Bodenordnung_-_Umlegung.php.media/45483/Umlegung_Faltblatt.pdf, 2009).

in zasnovne prostora so odraz družbenih potreb in novih prostorskih izzivov. Na sliki 3 je prikazana komasacija zemljišč za namen gradnje pri preureditvi območja naselja Perth v Avstraliji (Larsson 1997a, str. 779, cit. po Archer 1987), kjer so dvajset let staro pozidavo zaradi potreb v mestu (šola, nakupovalno središče, zelene površine, prometna ureditev) preuredili na podlagi novega urbanističnega načrta. Na sliki 4 sta prikazana zgoščevanje obstoječe pozidave v naselju Paderbon v Nemčiji in ureditev dovoznih poti (http://www.paderborn.de/microsite/vv/vermessungsamt/Bodenordnung__Umlegung_.php.media/45483/Umlegung_Faltblatt.pdf, 2009).

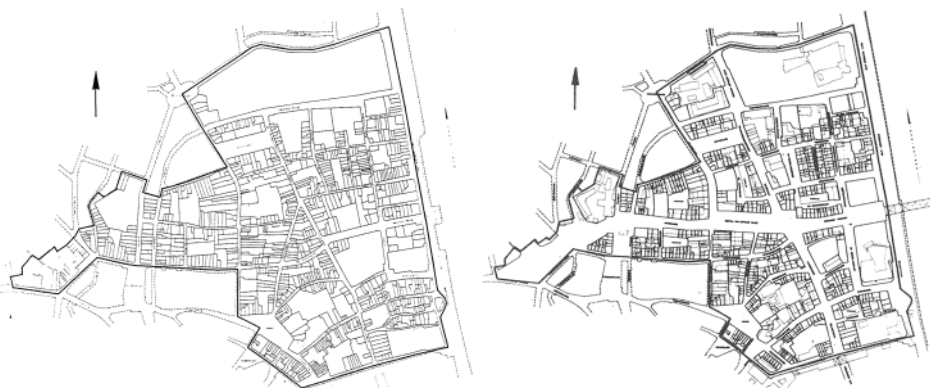
2.3 Komasacija zemljišč za namen gradnje z namenom revitalizacije degradiranih urbanih območij

Degradirana urbana območja so zapuščena ali še neuporabljena zemljišča znotraj urbanih območij in urbana območja, ki so v fazi ekstenzivne, manjvredne rabe. So spremenljiva sestavina mest in prav zato trajno potencialna možnost za uvajanje sprememb in preurejanje obstoječega stanja (Koželj, 1988). Degradirana urbana območja so lahko notranja rezerva za prihodnji razvoj urbanih območij, njihovo urejanje omogoča uvajanje višjih sanitarnih, okoljskih in bivanjskih standardov, urejanje obstoječih lastniških razmerij na zemljiščih in objektih pa je lahko, zaradi obstoječe rabe, večja težava. Prav zato so nekatera mesta (Perth v Avstraliji na sliki 4) že leta 1951 uporabila komasacijo zemljišč za namen gradnje kot ustrezen način za preurejanje lastniških razmerij in uveljavljanje novih prostorskih rešitev z večjim deležem javnih površin na degradiranih urbanih območjih.

Med komasacije, usmerjene v urejanje degradiranih urbanih območij, bi lahko prištevali tudi vse tiste, ki so se izvajale za sanacijo posledic naravnih nesreč, kot so potresi na Japonskem, ali posledic vojn (predvsem Tokio in druga večja mesta na Japonskem ter Bonn v Nemčiji).



Slika 4: Modernizacija in sanacija degradiranega urbanega območja v vzhodni Avstraliji, mesto Perth (levo: stanje pred komasacijo, desno: stanje po komasaciji) (Larsson 1997a, str. 14, cit. po Archer 1987).

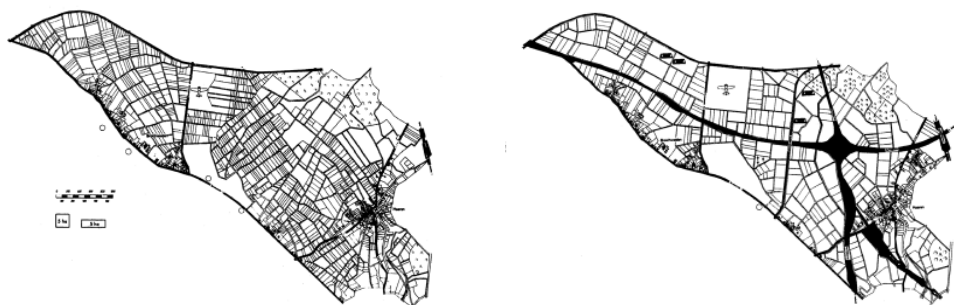


Slika 5: Komasacija zemljišč za namen gradnje v starem delu Bonna (levo: stanje pred komasacijo; desno: stanje po komasaciji) (Sandmann, 1990, str. 69–70).

2.4 Komasacija zemljišč za namen gradnje infrastrukturnih objektov (ceste, železnice, vodni kanali itd.)

Pri gradnji dolžinskih objektov, kot so ceste, avtoceste, železnice, vodni kanali, ali pri regulacijah vodotokov se zemljišča običajno pridobivajo s postopkom odkupa, prisilnega odkupa (predkupna pravica) ali z razlastitvijo. Ti uveljavljeni načini so verjetno najhitrejši, lahko pa povzročijo veliko nasprotovanja – predvsem pri lastnikih, ki morajo odstopiti večje dele zemljišč, in pri posameznikih, ki tega ne želijo storiti. Zato je pristop k pridobivanju zemljišč za gradnjo infrastrukturnih objektov s postopkom komasacije zemljišč za namen gradnje, pri katerem se prednosti in slabosti gradnje ali urejanja dolžinskih objektov prerazporedijo na več lastnikov na večjem območju, pravičnejši. S prerazporejanjem prednosti in slabosti med več deležnikov na obravnavanem območju lahko bistveno omilimo ali celo preprečimo špekulativno vedenje lastnikov zemljišč v koridorju dolžinskega objekta. Ena glavnih prednosti pa je celovito urejanje širšega prostora dolžinskega objekta in hkratno reševanje vseh posledic, ki jih umeščanje dolžinskega objekta v prostor lahko povzroči (prekinitev obstoječih in umeščanje novih dostopov do zemljišč, oblikovanje ustreznih zemljiških parcel na večjem območju, oblikovanje krajine itd.).

Komasacijo zemljišč za namen gradnje, usmerjeno v pridobivanje zemljišč za potrebe gradnje dolžinskega objekta, je mogoče uporabiti v podeželskem prostoru (slika 5) ali mestnem območju (slika 6). Na sliki 5 je prikazana gradnja dela avtocestnega sistema Köln–Aachen na območju kmetijskih zemljišč, pri kateri so se zemljišča za potrebe avtoceste pridobivala v postopku komasacije. Izgradnja omenjenega in prikazanega avtocestnega odseka je trajala štiri leta (Thomas, 1995, str. 172). Na sliki 6 je prikazana popolna preureditev širšega območja (delno že pozidanega) ob gradnji podzemne železnice v mestu Saitama na Japonskem, kjer so površine za železnico in druge javne površine, ki so jih potrebovali, pridobivali v postopku komasacije, pri tem pa tudi urejali širše poselitveno območje.



Slika 5: Stanje pred gradnjo avtocestnega odseka BAB Köln– Aachen (povezava Belgija–Nizozemska, B1) in po njej; zemljišča za avtocesto so pridobivali v postopku komasacije (levo: stanje pred komasacijo; desno: stanje po komasaciji) (Thomas, 1995, str. 172).



Slika 6: Primer komasacije zemljišč za namen gradnje ob gradnji podzemne železnice v Saitami (levo: stanje pred komasacijo; desno: stanje po komasaciji) (Larsson, 1997a, str. 146, cit po Nishijama, 1987).

V Sloveniji komasacije zemljišč za namen gradnje kot pristopa k pridobivanju zemljišč za potrebe gradnje infrastrukturnih objektov ne uporabljamo. Predvsem v Prekmurju pa so po gradnji dolžinskih objektov (avtocesta, železnica, regulacija vodotokov) izvedli komasacijo kmetijskih zemljišč, s katero so uredili stanje zemljiško-lastniških razmerij in racionalizirali kmetijsko proizvodnjo po umestitvi dolžinskega objekta. To temo je obravnaval Triglav (2008) v prispevku Komasacija zemljišč ob gradnji infrastrukturnih objektov v Prekmurju.

2.5 Komasacija zemljišč za namen gradnje kot način za reševanje lastniško-pravnih razmerij na zemljiščih k že zgrajenim objektom ali »komasacija zatečenega stanja«

Tovrstna uporaba komasacije zemljišč za namen gradnje je posebnost v svetovnem merilu in jo poznamo le v Sloveniji. Uvajanje komasacije zemljišč za urejanje lastniško-pravnih odnosov na zemljiščih k že zgrajenim objektom je posledica neurejenega lastniško-pravnega stanja v stanovanjskih soseskah, zgrajenih med letoma 1957 in 1992.

Vse od leta 1957, ko je bil sprejet Zakon o razlastitvi (1957), do sprejetja ustave Republike Slovenije leta 1992 je bilo mogoče na podlagi različnih zakonov razlaščati zemljiške komplekse na območjih, za katera je bil sprejet urbanistični načrt, ki je predvideval gradnjo. Zasebna lastnina ni bila ovira za načrtovano gradnjo, zato pa se tudi ni urejalo parcelno in lastniško stanje.

Zakon o graditvi objektov (ZGO-1A, 2002) dopušča možnost, da se s komasacijo zemljišč za namen gradnje določijo gradbene parcele obstoječim objektom (216. člen ZGO-1A, 2002) ali preoblikujejo funkcionalna zemljišča večstanovanjskih stavb oziroma stavb v etažni lastnini v eno ali več parcel (217. člen ZGO-1A, 2002). Oba člena sta ostala v veljavi tudi po spremembi Zakona o graditvi objektov (ZGO-1B, 2004).

Na sliki 7 (desno) je prikazan izsek zemljiškokatastrskega prikaza za del soseske BS3 v Ljubljani, zgrajene v obdobju 1965–1975, na katerem je lepo vidno, da parcelno stanje ne odraža zazidalne situacije, prikazane na levi strani slike 7.



Slika 7: Izsek iz zemljiškokatastrskega prikaza dela soseske BS3 v Ljubljani (desno) in prikaz zazidalne situacije na zemljiškokatastrskem prikazu (levo) (<http://urbinfo.gis.ljubljana.si.>, 2009).

Kljub zakonski podlagi (ZGO-1B, 2004) se za urejanje lastniško-pravnega stanja v stanovanjskih soseskah komasacije zemljišč za namen gradnje ne uporabljajo. Vzrok pripisujemo metodološki nedorečenosti urejanja lastninsko-pravnih razmerij na zemljiščih in objektih v stanovanjskih soseskah, ne pa pomanjkljivostim v postopku komasacije.

2.6 »Vertikalna« komasacija za povečevanje gostote poselitve

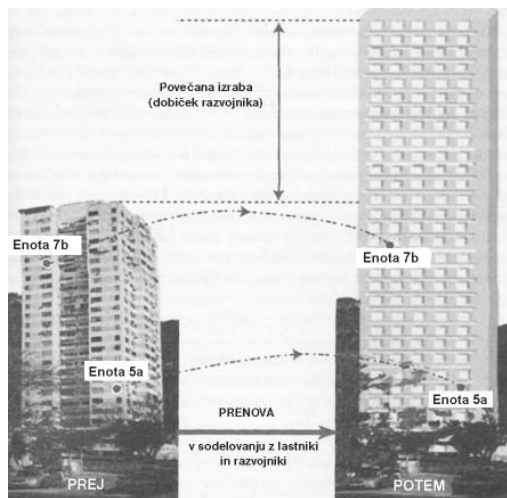
Hongkong, posebno administrativno območje Ljudske republike Kitajske, je gosto poseljeno območje (1104 km², 6771 preb/km² in približno 39.000 zgradb), teritorialno omejeno in pretežno pozidano. Urbani razvoj temelji predvsem na preoblikovanju obstoječe rabe, kjer se ob povečevanju gostote poselitve iščejo kakovostnejše rešitve in boljši izkoristek prostora. Mestna prenova je glavno vodilo mestne politike že desetletja. Četrtna objektov je starih in razpada, zaradi hitrega razvoja in potrebe po boljšem izkoristku prostora pa kličejo po prenovi tudi drugi objekti in območja (Yau, Chan, 2008). Povečan dopustni izkoristek prostora (FSI) v odnosu do

trenutne izrabe prostora, ki ga dovoli pristojni urad za prostor, omogoča dobiček investitorja, višji predpisani standardi gradnje, komunalne opreme in urejanja okolja pa povečajo vrednost nepremičnine in zagotavljajo boljše bivalne razmere, kar je v interesu lastnikov starejših stanovanj.

Prenova območja lahko poteka na podlagi prostovoljnega ali prisilnega odkupa (razlastitev) objektov (stanovanj), kar pa zaradi posebnosti nepremičninskega trga v Hongkongu (prostorska omejenost, veliko priseljevanje in povpraševanje, pomanjkanje stanovanj, nenehno spreminjanje vrednosti nepremičnin itd., Li, Li, 2007b) vzbuja negotovost in odpor med lastniki stanovanj, saj je težko dobiti nadomestno stanovanje, cene nepremičnin se nenehno spreminjajo, sprememba bivališča pa je še posebej stresna za starejšo populacijo. Javni in zasebni investitorji se morajo pogosto spopadati z nerazumno visokimi cenami pri pridobivanju zadnjih potrebnih enot (stanovanj) v območju prenove (Lin, Lin, 2006), kar lahko popolnoma zaustavi projekt prenove ali privede do delne ali celo neuspešne realizacije.

Tako se je po načelu komasacije zemljišč razvila »vertikalna komasacija« stanovanje za stanovanje, ki je v nasprotju z razlastitvijo ali odkupom učinkovitejša za lokalno skupnost (socialne in politične prednosti), lastnike nepremičnin (ekonomske in socialne prednosti) in investitorje (ekonomske prednosti) (Li, Li, 2007b, str. 87). Med vsemi prednostmi vertikalne komasacije avtorja Li in Li (2007a,b) izpostavljata »win-win-win« učinek, saj lahko prednosti uživajo vsi deležniki.

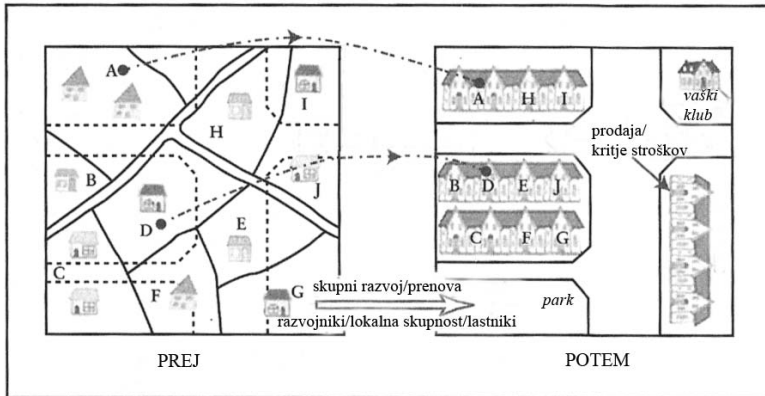
Na sliki 8 je prikazan primer »vertikalne komasacije« v Hongkongu, ki je potekala med letoma 2004 in 2006. Investitor novega objekta je starim lastnikom stanovanj zagotovil stanovanja v novem objektu, ki bodo enako velika, enako orientirana in bodo v istem nadstropju. Med gradnjo so bili lastniki upravičeni do denarnega povračila za najemnine, hkrati jim je bilo omogočeno pridobivanje ugodnih posojil za morebitne finančne poravnave.



Slika 8: Primer »vertikalne« komasacije v Hongkongu (Li, Li, 2007a).

Podobne pristope uporabljajo na celinski Kitajski, kjer je v mestnih in primestnih območjih zaradi velike stopnje urbanizacije treba povečevati gostoto poselitve in hkrati izboljšati bivalne razmere

sedanjih prebivalcev. Primer komasacije z večjo gostoto izrabe iz naselja Pujiang je prikazan na sliki 9. Od leta 2003 do leta 2005 so potekali pogovori s skoraj štiristo lastniki stanovanj ali hiš na območju, velikem 40,7 hektarja, gradnja območja s komasacijo zemljišč za namen gradnje pa se je izvedla do konca leta 2006.



Slika 9: Primer komasacije v mestu Pujiang, provinca Zhejiang (Li, Li, 2007a).

3 ANALIZA UPORABE KOMASACIJE ZEMLJIŠČ ZA NAMEN GRADNJE V SLOVENIJI

Urad za nepremičnine pri Geodetski upravi Republike Slovenije smo zaprosili za podatke o opravljenih komasacijah zemljišč za namen gradnje od leta 2002 do avgusta 2009 in o komasacijah, ki se trenutno izvajajo, da bi tako lahko raziskali cilje izvajanja komasacij zemljišč za namen gradnje v Sloveniji. Podatke urada za nepremičnine smo dopolnili s poizvedovanjem po območnih geodetskih uradih in njihovih pisarnah, opravljenih je bilo tudi nekaj poizvedb pri izvajalcih komasacij (geodetskih podjetjih). Čeprav je bil glavni cilj pridobiti podatke o namenu uporabe komasacije zemljišč za namen gradnje v Sloveniji, smo zbrali tudi podatke o velikosti komasacijskih območij, številu zemljiških parcel in lastnikov zemljišč pred komasacijo in po njej ter o številu novo oblikovanih parcel za potrebe gradnje. Iz podatkov Geodetske uprave Republike Slovenije lahko razberemo tudi, koliko traja uradni postopek in kakšna je izvedba komasacije (prostovoljna/pogodbena, upravna/uvredena).

Domnevali smo, da se komasacije zemljišč za namen gradnje praviloma izvajajo kot pogodbene (prostovoljne) komasacije. Poizvedba po iskalnem nizu »pogodbena komasacija« je iz podatkov Geodetske uprave RS izločila 33 zadetkov. Na podlagi dodatne poizvedbe smo ugotovili, da je bilo šest pogodbениh komasacij izvedenih na območju kmetijskih zemljišč, ena pa je bila uvedena zaradi urejanja napak na parcelni meji. Dve komasaciji sta se izvajali v območju dveh katastrskih občin z dvema ločenima vlogama (na Geodetski upravi je evidentirana komasacija za vsako katastrsko občino posebej). Za potrebe svoje raziskave smo podatke združili in namesto dveh komasacijskih postopkov evidentirali le enega.

V Sloveniji je bilo od leta 2002 do avgusta 2009 izvedenih 23 komasacij zemljišč za namen gradnje, še šest tovrstnih komasacij pa je v postopku izvajanja. Ena komasacija je bila izvedena kot

upravna, vse druge kot pogodbene, kar je razvidno iz preglednice 1. V nadaljevanju obravnavamo skupaj vseh 29 komasacij zemljišč za namen gradnje.

	Izvedene komasacije zemljišč za namen gradnje od leta 2002 do avgusta 2009		Komasacije zemljišč za namen gradnje v postopku izvajanja (avgust 2009)	
	Upravne/uvvedene	Pogodbene/prostovoljne	Upravne/uvvedene	Pogodbene/prostovoljne
Število komasacij	1	22	0	6

Preglednica 1: Število komasacij zemljišč za namen gradnje v Sloveniji od leta 2002 (vir: GURS, OGU, GP, geodetska podjetja, stanje: avgust 2009).

Komasacije so se izvajale na območju petnajstih geodetskih pisarn, pri čemer jih je bilo pet izvedenih na območju območne geodetske uprave Kranj, štiri na območju geodetske pisarne Kamnik in po tri na območju geodetske pisarne Ajdovščina in geodetske pisarne Domžale, na območjih drugih geodetskih pisarn pa po dve ali manj. Na sliki 10 smo po katastrskih občinah, ločeno po namenu izvajanja, prikazali prostorsko razporeditev komasacij zemljišč za namen gradnje v Sloveniji.

Izvedlo jih je dvanajst geodetskih podjetij, eno od njih osem komasacij, dve podjetji štiri komasacije, eno tri komasacije, druga podjetja pa po dve ali manj.



Slika 10: Razporeditev komasacij zemljišč za namen gradnje po katastrskih občinah v Sloveniji, ločeno za namen stanovanjske gradnje in poslovno-industrijske gradnje ali poslovno-stanovanjske gradnje (vir: GURS, OGU, GP, geodetska podjetja, stanje: avgust 2009)

V preglednici 2 smo prikazali podatke o komasacijah po različnih namenih izvajanja:

- komasacije za namen stanovanjske gradnje,
- komasacije za namen gradnje poslovno-industrijskih con in
- komasacije za namen poslovno-stanovanjske dejavnosti.

V osmih komasacijah za namen poslovno-industrijske gradnje se je uredilo 103,99 hektarja zemljišč, preoblikovalo 386 zemljiških parcel in pridobilo 247 zemljiških parcel za gradnjo poslovno-industrijskih objektov. Komasaacije za namen poslovno-stanovanjske gradnje so se izvedle na 6,98 hektarja zemljišč, pridobilo pa se je 46 parcel za gradnjo. Komasaacije za namen stanovanjske gradnje so se izvedle na 47,15 hektarja zemljišč, preoblikovalo se je 440 zemljiških parcel in pridobilo 520 parcel za stanovanjsko gradnjo. Pri komasacijah za namen poslovno-industrijske gradnje opazamo, da se je število zemljiških parcel pred komasacijo in po njej praviloma zmanjšalo (razen v dveh primerih), kar lahko pripišemo potrebi po oblikovanju večjih zemljiških parcel za poslovno-industrijsko gradnjo. Pri komasacijah za namen stanovanjske gradnje se je število zemljiških parcel povsod povečalo (le ena izjema), zanimivo pa je, da se število lastnikov zemljišč pri nobeni komasaciji za namen stanovanjske gradnje ni spremenilo. To bi lahko pripisali interesu lastnikov zemljišč na komasacijskem območju za pridobitev ustreznih zazidljivih zemljišč za stanovanjsko gradnjo. Hkrati ugotavljamo, da komasaacije niso bile izvedene v ožjem območju večjih mest (npr. Ljubljana, Maribor, Celje, Koper itd.), kar bi bilo pričakovano, temveč le na njihovem širšem območju (okolica Kranja, Kamnika, Domžal itd.). Razen ene so se vse komasaacije izvajale na novih poselitvenih območjih.

	Število komasacij	Skupna velikost komasacijskega območja (ha)	Število parcel pred uvedbo komasacije	Število parcel po izvedeni komasaciji	Število lastnikov zemljišč pred uvedbo komasacije	Število lastnikov zemljišč po izvedeni komasaciji	Število zemljiških parcel za gradnjo objektov po izvedeni komasaciji
Poslovno-industrijska gradnja	8	103,99	386	436	77	70	247
Poslovno-stanovanjska gradnja	3	6,98	85	84	20	17	46
Stanovanjska gradnja	18	47,15	440	659	225	225	520
SKUPAJ	29	158,12	911	1179	322	310	813

Preglednica 2: Prikaz podatkov o komasacijah zemljišč za namen gradnje glede na namen njihovega izvajanja (vir: GURS, OGU, GP, geodetska podjetja, stanje: avgust 2009).

4 SKLEP

Možnosti uporabe komasacije zemljišč za namen gradnje pri urejanju lastniško-pravnih razmerij so široke. Komasaacijo lahko uporabljamo pri urejanju in oblikovanju zemljišč za razvoj poselitve

na mestnem obrobju, revitalizacijo degradiranih območij, celovit pristop k urejanju širših območij ob gradnji infrastrukturnih objektov, urejanje lastniško-pravnih razmerij k že zgrajenim objektom. Številne prednosti komasacije se lahko izkoristijo tudi pri gradnji nadomestnih objektov, pri čemer se urejajo lastninsko-pravna razmerja na stanovanjih (stanovanje za stanovanje). Uporaba komasacije je odvisna od potreb, ki izhajajo iz prostora, družbe, ekonomskega položaja in časovnega obdobja.

Na podlagi zbranih podatkov o izvedenih komasacijah zemljišč za namen gradnje in komasacijah v postopku izvajanja od leta 2002 do avgusta 2009 lahko ugotovimo in podpremo raziskovalno tezo, da so komasacije v Sloveniji skrčene le na eno področje uporabe, to je razvoj stanovanjske in poslovno-industrijske gradnje na nezazidanih območjih v bližini manjših, a razvijajočih se naselij.

V Sloveniji je posebej izpostavljena uporaba komasacije zemljišč na že zgrajenih območjih, zato bi pričakovali, da se izvede vsaj kakšna taka komasacija, vendar komasacije, namenjene urejanju zemljiško-lastniških razmerij k že zgrajenim objektom, nismo zasledili.

Druge možnosti, kot so uporaba komasacij pri gradnji dolžinskih objektov, prenovi degradiranih območij in vertikalnih komasacij, so še neizkoriščene. »Vertikalnih« komasacij v Sloveniji verjetno ne bomo izvajali. Prenos zamisli komasacije z zemljišč na druga področja (npr. stanovanje za stanovanje) je zanimiv predvsem zato, ker izhaja iz spoznanja, da lahko pridobijo vsi vpleteni deležniki (lastniki nepremičnin, investitorji, družba) (»win-win-win«).

Komasacija v Sloveniji, skrčena le na eno področje uporabe, je pričakovan rezultat zbiranja in obdelave podatkov. Ne smemo pa zavreči tudi številnih drugih možnosti, čeprav za zdaj ni videti potrebe po njih. Razvoj komasacij zemljišč za namen gradnje v Sloveniji je odvisen tudi od sposobnosti za uporabo komasacije za druge namene in druga področja, ne le za potrebe stanovanjske in poslovno-industrijske gradnje na nepozidanih zemljiščih.

Težko bi presodili, ali je število izvedenih komasacij (23) in komasacij v postopku izvajanja (6) zadovoljivo, saj v nobenem gradivu ob sprejemanju zakona (ZUreP, 2002) niso bila izražena pričakovanja glede tega. To tudi ni bil namen prispevka. Glede na število izvedenih komasacij in trend uporabe, ki z leti narašča (ena komasacija leta 2002 in osem v letu 2009), glede na skupno velikost območij urejanja (158 hektarjev) in število pridobljenih zemljišč za gradnjo (813 gradbenih parcel) pa lahko trdimo, da so komasacije zemljišč za namen gradnje zelo primerno orodje za urejanje prostora. V komasacijske postopke je bilo vključenih 322 fizičnih ali pravnih oseb in vse komasacije so se uredile na podlagi dogovarjanja, brez sporov. To je pri urejanju zapletenih zemljiško-pravnih odnosov in usklajevanju različnih interesov dober kazalec o primernosti uporabe komasacije.

Ugodni kazalniki glede uporabe komasacij v Sloveniji in prikaz številnih še neizrabljenih priložnosti za uporabo, ki so bili predstavljeni in prispevku, nas napeljujejo k nadaljnjim strokovnim raziskavam in razvijanju komasacij v še boljše orodje za podporo pri načrtovanju in odločanju v prostorskem načrtovanju.

5 LITERATURA IN VIRI

- Doebele, W. A. (1982). *Land Readjustment: A Different Approach to Finance Urbanization*. Lexington, MA.
- Foški, M. (2009). Vrednotenje komasacije zemljišč za namen gradnje v Sloveniji v mednarodnem kontekstu. *Geodetski vestnik*, 53 (2), str. 253–275.
- Foški, M.; Borštner, A. (2008). Analiza primerov pogodbene komasacije za namen gradnje. *Geodetski vestnik*, 52 (4), str. 773–794.
- Foški, M.; Prosen A. (2003). Realizacija občinskih lokacijskih načrtov s komasacijo stavbnih zemljišč. V E. Koraca (ur.), I. Stanič (ur). *Izgrajevanja mesta – orodja na lokalni ravni*, DUPS, str. 48–53.
- Foški, M.; Prosen A. (2000). Analiza Možnost izvedbe komasacije stavbnih zemljišč v Sloveniji. *Geodetski vestnik*, 45 (3), str. 281–288.
- Karki, T. K. (2004). Implementation experience of land pooling projects in Katmandu Vally. *Habitat International*. 28; str. 67–88.
- Koželj, J. (1998). *Degradirana urbana območja*. Ministrstvo za okolje in prostor, Urad RS za prostorsko planiranje. Ljubljana, 250.
- Lin, T. C., Lin, S. T. (2006). Decision-making of property owners and tenants in the face of compulsory purchase. *Habitat International*, 30(3). str. 434–447.
- Li L-H., Li X. (2007a).. *New Experiments to Solve Urban Renewal Problems in China*. V: *Analayzing Land*. Ur. Hong, Needham. Lincoln Institute of Land Policy, str. 135–158.
- Li L-H., Li X. (2007b). *Land Readjustment: An Inovative Urban Experiment in China*. *Urban Studies*. 44; str. 81.
- Larsson, G. (1997a). *Land Readjustment: A modern approach to urbanization*. Ashgate Publishing Limited. USA.
- Larsson, G. (1997b). *Land Readjustment: A Tool for Urban Development*. *Habitat International*, 21/2, str. 141–152.
- Müller-Jökel, R. (2004). *Land Readjustment – A Win-Win-Strategy for Sustainable Urban Development*. FIG Work Week, Atene, Grčija.
- Sagalyn, L. B. (2002). *Land Assembly, Land Readjustment and Public/Private Redevelopment*. Workshop on Land Readjustment. Lincoln Institute of Land Policy. V: *Conference Paper*. Lincoln Institute Product Code: CP02C11.
- Sandmann, H. J. (1990). *Das Recht der ländlichen Bodenordnung als Instrument für die Altstadtumlegung in Bonn*. V *Entwicklung der ländlichen Bodenordnung im Lande Nordrhein-Westfalen*. Ur. Junius H. Wittwer. Stuttgart.
- Sorensen, A. (2000). *Land Readjustment and Metropolitan Growth: An examination of suburban land development and urban sprawl in the Tokyo metropolitan area*. *Progress in Planning*, 53, 4, str. 217–330.
- Sorensen, A. (2007). *Consensus, Persuasion, and Opposition: Organizing Land Readjustment in Japan*. V: *Analayzing Land Readjustment* Ur. Hong, Needham. Lincoln Institute of Land Policy, str. 89–114.
- Štritof-Brus, M. (2006). *Postopek komasacije s praktičnimi primeri: pojasnila Zakona o urejanju prostora in spremembe zakonodaje*. GV Izobraževanje. Ljubljana.
- Thomas, J. (1995). *Special Planning and Environmental Protection-Implementation through Land Regulation*. V B. Baer, E. Weiss, ur. : *From Centrally Planned to Market Economy Contributions of Land Regulation and Economics*. Wittwer, Stuttgart, str. 151–198.
- Triglav, J. (2008). *Komasacija zemljišč ob gradnji infrastrukturnih objektov v Prekmurju*. *Geodetski vestnik*, 52(4), str. 795–811.
- UN-HABITAT, 1995. *Citynet, Regional Network of Local Authorities for Management of Human Settlements*. *Municipal land Managemnt in Asia – A Comperative Study*. UN-Habitat.
- UN-HABITAT, 2008. *State of the World's Cities 2008/2009*. *Harmonius Cities*. UN-Habitat.
- Yau, Y., Chan, H. L. (2008) *To rehabilitate or redevelop? A study of the decision criteria for urban regeneration projects*. *Journal of Place Management and Development*, 1(3), str. 272–291.
- Zakon o razlastitvi*. *Uradni list Federativne ljudske Republike Jugoslavije*, 20. 3. 1957, št. 12, str. 205–217.
- Zakon o graditvi objektov (ZGO-1A)*. *Uradni list RS* 18. 12. 2002, št. 110, str. 13084–13132.
- Zakon o graditvi objektov (ZGO-1B)*. *Uradni list RS*, 21. 9. 2004, št. 102, str. 12358–12407 (sprememba: *Uradni list RS*, 31. 12. 2007, št. 126, str. 18714–18729).

Zakon o urejanju prostora. Uradni list RS, 18. 12. 2002, št. 110, str. 13057–13083.

http://www.wiesbaden.de/die_stadt/vermessungsamt/download/3__Vereinfachte_Umlegung_komplett.pdf; (14. avgust 2009)

http://www.paderborn.de/microsite/vv/vermessungsamt/Bodenordnung_Umlegung.php.media/45483/Umlegung_Faltblatt.pdf (14. avgust 2009).

<http://urbinfo.gis.ljubljana.si>. (5. julij 2009).

Prispelo v objavo: 25. avgust 2009

Sprejeto: 22. september 2009

asist. mag. Mojca Foški, univ. dipl. inž. geod.

UL FGG, Oddelek za geodezijo, Jamova 21, SI 1000 Ljubljana

e-pošta: mojca.foski@fgg.uni-lj.si