



pilotMOP

Pilotni projekt za implementacijo
prostorske in gradbene zakonodaje



Pilot MOP

Pilotni projekt za implementacijo
prostorske in gradbene zakonodaje



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR



GEODETSKI INŠTITUT SLOVENIJE

Priporočila občinam za izvedbo upravne komasacije na območju stavbnih zemljišč

Predlog

Ljubljana, 15. 11. 2022



PODATKI O PROJEKTU

Naročnik:

Republika Slovenija – Ministrstvo za okolje in prostor

Dunajska cesta 48

1000 Ljubljana

Matična številka: 2482789000

ID za DDV: SI55058515

Račun: 01100-6300109972

Odgovorna oseba: Andrej Vizjak, minister

Izvajalec:

Geodetski inštitut Slovenije

Jamova cesta 2

1000 Ljubljana

Matična številka: 5051649000

ID za DDV: SI81498756

Račun: 01100-6030348025

Odgovorna oseba: Milan Brajnik, direktor

Pogodba:

Naslov pogodbe: Izvedba pilotnega projekta za implementacijo prostorske in gradbene zakonodaje v letih 2021 - 2022

Številka pogodbe (naročnik): 2550-21-510001 Datum: 15. 2. 2021

Številka pogodbe (izvajalec): U084008/P2 Datum: 10. 2. 2021

Naslov pogodbe: Aneks št 1. k pogodbi št. 2550 – 21 – 510001 Izvedba pilotnega projekta za implementacijo prostorske in gradbene zakonodaje v letih 2021 – 2022

Številka pogodbe (naročnik): 2550-21-510001 Datum: 21. 2. 2022

Številka pogodbe (izvajalec): U084008/A1 k P2 Datum: 22. 2. 2022

Zastopnik

Naročnik: Damjan Doler

Izvajalec: Barbara Černič

Avtorji:

Ajda Kafol Stojanović ^a, Lucija Krajnc ^a, Tomaž Černe ^b, Matej Kovačič ^c, Petra Recko Novak ^c,
Edvard Mivšek ^a

^a Geodetski inštitut Slovenije, ^b IGEA d. o. o, ^c Geodetski zavod Celje, d. o. o

KAZALO VSEBINE

1	UVOD.....	1
2	SPLOŠNO O KOMASACIJI STAVBNIH ZEMLJIŠČ.....	2
3	PREPOZNAVA OBMOČIJ, KI SO PRIMERNA ZA IZVEDBO KOMASACIJE	7
3.1	Območja nepozidanih stavbnih zemljišč, ki se urejajo z OPPN in parcelna struktura ni v skladu z načrtom gradbenih parcel iz OPPN	8
3.2	Območja nepozidanih stavbnih zemljišč, ki se urejajo z OPN in parcelna struktura onemogoča izvedbo prostorskih ureditev, načrtovanih z OPN	10
3.3	Prepoznavna potrebe po komasaciji v postopku pridobivanja soglasja za spremembo meje parcele.....	13
3.4	Sklepi glede prepoznave območja na katerem bi bilo potrebno izvesti komasacijo stavbnih zemljišč in povezava z evidenco stavbnih zemljišč	14
3.5	Razvrednotena območja, kjer parcelna in lastniška struktura ovirata revitalizacijo	15
4	AKTIVNOSTI OBČINE ZA IZVEDBO KOMASACIJE.....	18
4.1	Poziv k izvedbi pogodbene komasacije.....	18
4.2	Pridobivanje pobud lastnikov za izvedbo upravne komasacije	19
4.3	Ustanovitev komasacijske komisije / zagotovitev strokovnih kadrov za izvedbo komasacije.....	20
4.4	Zagotovitev javnih površin v komasacijskem območju	20
4.5	Priporočila glede prepovedi gradnje, posegov v prostor in prometa z zemljišči	21
4.6	Priporočila glede vpisa novega stanja v javne evidence	21
4.7	Priporočila glede plačila stroškov upravne komasacije.....	22
5	PRIPOROČILA GLEDE KOMASACIJE, KI SE IZVAJA SOČASNO Z OPPN	24
6	ZAKLJUČEK.....	26
	LITERATURA.....	27

KAZALO SLIK

Slika 1: Izsek iz kartografskega dela OPPN. Prikazana je ureditvena situacija z načrtom gradbenih parcel.	2
Slika 2: Oblika in lastništvo parcel pred komasacijo.	3
Slika 3: Parcelna struktura po komasaciji.	3
Slika 4: Ureditvena situacija z načrtom parcelacije in označitvijo namembnosti bodočih parcel.	9
Slika 5: Obstoječe parcelno stanje na območju OPPN.	9
Slika 6: Lastniško stanje na območju OPPN.	10
Slika 7: Topografsko in parcelno stanje EUP.	11
Slika 8: Namenska raba prostora na EUP.	11
Slika 9: Lastniška struktura v EUP.	12
Slika 10: Ujemanje oblike in površine parcel sitega lastništva z merili za oblikovanje gradbenih parcel.	12
Slika 11: Prikaz podatka o možnosti dostopa parcel istega lastnika do javne ceste.	13
Slika 12: Shema parcelacije, ki je v nasprotju z določili prostorskega akta po katerem parcelacije v katerih nastanejo parcele, ki niso skladne z določili odloka o gradbenih parcelah niso dovoljene.	14
Slika 13: 1. primer RO, kjer je smiselno začeti s komasacijo stavbnih zemljišč.	16
Slika 14: 2. primer RO, kjer je smiselno začeti s komasacijo stavbnih zemljišč.	17

Ta stran je namenoma prazna.

1 UVOD

V skladu z Zakonom o katastru nepremičnin – ZKN (Uradni list RS, št. 54/21) je komasacija postopek, v katerem se izvedeta zložba parcel in njihova ponovna razdelitev. Komasacija se lahko izvaja v skladu z zakonom, ki ureja kmetijska zemljišča, in zakonom, ki ureja prostor. Zakon o katastru nepremičnin ureja vpis komasacije v kataster nepremičnin, medtem ko vsebinska določila glede komasacije stavbnih zemljišč, pogoje za izvedbo in postopek komasacije stavbnih zemljišč ureja Zakon o urejanju prostora – ZUREP-3 (Uradni list RS, št. 199/21).

ZUREP-3 opredeljuje pogodbeno in upravno komasacijo in sicer, da se upravna komasacija izvede šele v primeru, ko ni mogoče doseči pogojev za pogodbeno komasacijo. Upravna komasacija se lahko izvede v območju stavbnih zemljišč na podlagi občinskega prostorskega načrta (v nadaljevanju OPN) ali občinskega podrobnega prostorskega načrta (v nadaljevanju OPPN) ali pa se izvede hkrati s pripravo OPPN.

ZUREP-3 v členih 171.-176. opredeljuje poleg namena upravne komasacije tudi podlago za komasacijo, komasacijske udeležence, komasacijsko komisijo, komasacijsko območje in komasacijsko maso. V nadaljevanju členov (177.-188.) sledi opis postopka komasacije od uvedbe postopka do sprejetja komasacijskega načrta, izdaje komasacijske odločbe, stroškov postopka in vpisa v kataster nepremičnin.

Obstajata dva načina uvedbe postopka upravne komasacije, in sicer:

1. Po uradni dolžnosti občine
 - v območju stavbnih zemljišč, na katerih parcelna struktura onemogoča izvedbo prostorskih ureditev, načrtovanih z OPN;
 - na območjih, kjer je bil sprejet OPPN in v dveh letih po njegovi uveljavitvi še ni bila vložena zahteva za vložitev komasacijskega soglasja oziroma parcelna struktura ni v skladu z načrtom gradbenih parcel iz OPPN.
2. Na predlog lastnikov
 - na predlog najmanj dveh tretjin lastnikov zemljišč iz komasacijskega območja oziroma območja OPPN;
 - na predlog lastnikov zemljišč, ki imajo v lasti najmanj dve tretjini površin zemljišč v komasacijskem območju oziroma v območju OPPN.

Pričujoča navodila so zasnovana kot pomoč občinam pri izvedbi postopka komasacije. Navodila so zasnovana na način, da je v primeru pridobitve zadostnega soglasja smiselno izvesti pogodbeno komasacijo, v primeru nezadostnega soglasja pa upravno. V prvem delu navodil je splošno pojasnjen sam postopek komasacije stavbnih zemljišč. Opisani sta tako pogodbeno kot upravna komasacija. Nato je pojasnjeno kako na nivoju občine prepoznati območja, ki so primerna za izvedbo komasacije (tako pogodbene kot upravne). Na koncu so podana priporočila glede aktivnosti za izvedbo komasacije. Posebej so priporočila podana še za komasacijo, ki se izvaja sočasno z izvedbo OPPN.

2 SPLOŠNO O KOMASACIJI STAVBNIH ZEMLJIŠČ

Rezultat komasacije stavbnih zemljišč je nazorno prikazan na spodnjih treh slikah. Na Slika 1 je prikazana ureditvena situacija z načrtom gradbenih parcel iz OPPN za stanovanjsko naselje.



Slika 1: Izsek iz kartografskega dela OPPN. Prikazana je ureditvena situacija z načrtom gradbenih parcel.

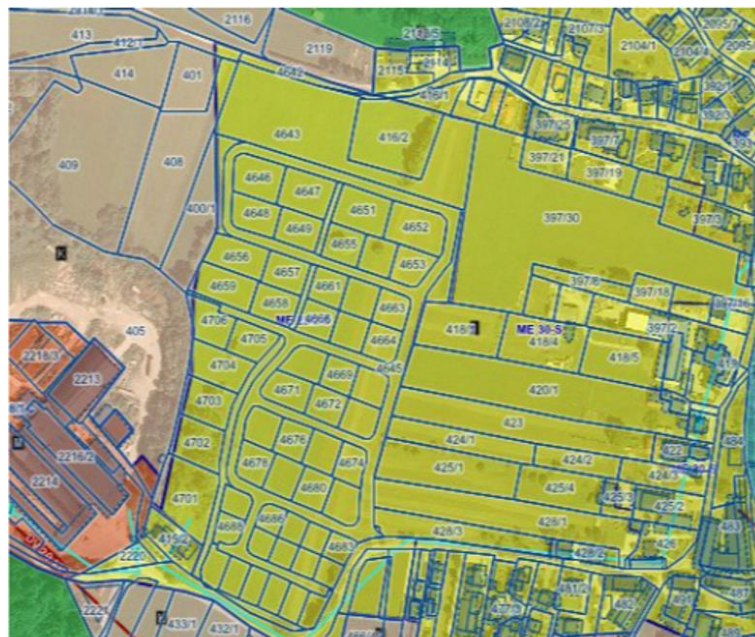
Iz slike so razvidne gradbene parcele, na katerih se nahajajo predvidene stavbe. Poleg gradbenih parcel so predvidene tudi parcele na katerih se uredi javna cesta in priključki nove javne ceste na obstoječo cesto. S tem se zagotovi dostop do gradbenih parcel predvidenih stavb. Pogosto po parcelah, ki se namenijo javni cesti poteka tudi ostala infrastruktura. Tako so zagotovljeni vsi osnovni pogoji za funkcioniranje vseh stavb v soseski.

Trenutna oblika in lastništvo parcel na tem območju je prikazano na Slika 2, iz katere je jasno razvidno, da je trenutna oblika in lastništvo parcel daleč od načrtovanega. Parcele so večje od gradbenih parcel stanovanjskih hiš, na nekaterih delih pa tudi preozke za oblikovanje minimalne možne gradbene parcele. Še večja ovira za pridobivanje gradbenih dovoljenj je ta, da iz vseh parcel ni možen dostop do obstoječe javne ceste. Le nekaj lastnikov parcel bi lahko samostojno oblikovalo gradbene parcele na svojih parcelah ter zagotovilo njihovo povezavo z javno cesto. Za ostale lastnike, pa bi bilo to brez soglasja lastnikov zemljišč, preko katerih je predvidena povezava z javno cesto, nemogoče.



Slika 2: Oblika in lastništvo parcel pred komasacijo.

Jasno je, da je za preureditev parcelnega in lastniškega stanja na takšnem območju potrebna posebna operacija, v sklopu katere se izvede več parcelacij ter alokacija lastništva parcel. Določen delež parcel mora vsak od lastnikov nameniti za parcelo, na kateri se bo uredilo javne ceste. Rezultat operacije pa je parcelno stanje, ki je skladno z določili prostorskega akta, v tem primeru OPPN. Takšna operacije se imenuje komasacija stavbnih zemljišč. Rezultat komasacije stavbnih zemljišč je prikazan na Slika 3.



Slika 3: Parcelna struktura po komasaciji.

Oblika parcel po komasaciji na Slika 3 je enaka kot oblika načrtovanih gradbenih parcel iz OPPN. Realizirane so tudi gradbene parcele cest, na katerih se uredi javna cesta in preko katere je zagotovljen dostop vsem gradbenim parcelam do obstoječe javne ceste. Izpolnjeni so vsi predpogoji za komunalno opremljenost gradbenih parcel na katerih bodo realizirane nove stavbe.

Neujemanje velikosti in oblike parcel na stavbnih zemljiščih z določili prostorskih izvedbenih pogojev ter neizpolnjevanja pogoja glede stika gradbenih parcel z javno cesto je pogost pojav. Pogosto tudi ni

tako očiteno, kot je na primerih iz zgornjih slik. Dejstvo pa je, da predstavlja za posamezne lastnike oviro pri pridobitvi gradbenega dovoljenja. Takšna stavbna zemljišča so »de jure« komunalno neopremljena in ostanejo neizkoriščena. **Komasacija stavbnih zemljišč pa je učinkovit ukrep za aktivacijo že obstoječih stavbnih zemljišč.** Komasacija stavbnih zemljišč lahko vzpostavi pogoje za priklop novih gradbenih parcel na že obstoječo komunalno infrastrukturo in tako gradnja nove komunalne opreme ni potrebna. Zaradi aktivacije takšnih stavbnih zemljišč se zmanjša potreba po spremembah namenske rabe kmetijskih zemljišč v stavbna. **Za lastnike je komasacija stavbnih zemljišč manj invaziven ukrep kot pa razlastitev, pri kateri se morajo odreči svoji lastnini.** Pri komasaciji se lahko samo spremeni lokacija lastnine. S strokovno urbanističnega in upravnega vidika pa je komasacija ustrezen ukrep zaradi dejstva, da se z njo celovito reši zaokrožena območja in da se skozi njen postopek lahko uveljavi tako potrebe lastnikov zemljišč ter varuje javni interes.

Prednosti izvedbe komasacije stavbnih zemljišč so:

- kompleksno preoblikovanje (zložba) parcel na komasacijskem območju v stanje, ki omogoča izvedbo načrtovanih prostorskih ureditev v enem samem postopku (v nasprotnem primeru bi se moral izvesti niz parcelacij, menjalnih ali prodajnih pogodb);
- ekonomsko učinkovitejši pristop zaradi združitve v en postopek, kot parcialno urejanje območja s parcelacijami in menjalnimi ali prodajnimi pogodbami);
- oprostitev plačila davka na promet nepremičnin (10. člen Zakona o davku na promet nepremičnin);
- možno preoblikovanje parcelnega stanja tudi v primeru neznanega lastnika zemljišča pri upravnih komasaciji (začasni zastopnik).

ZUREP-3 pozna dve obliki komasacije stavbnih zemljišč in sicer pogodbeno komasacijo in upravno komasacijo.

1. POGODBENA KOMASACIJA

Pogodbena komasacija je prostorski ukrep, s katerim se na podlagi sklenjene pogodbe med lastniki zemljišč in pridobljenega komasacijskega soglasja vzpostavi takšna parcelna struktura stavbnih zemljišč, da omogoča izvedbo prostorskih ureditev. Pred evidentiranjem pogodbene komasacije morajo lastniki zemljišč pridobiti komasacijsko soglasje, ki ga izda občina. Zahtevi za pridobitev komasacijskega soglasja morajo lastniki zemljišč občini priložiti:

- načrt obstoječega parcelnega stanja s površinami parcel,
- pogodbo o komasaciji s podpisi vseh lastnikov in
- načrt novega parcelnega stanja

Občina izda ali zavrne komasacijsko soglasje z odločbo v roku 15 dni. Na podlagi pogodbe o komasaciji in komasacijskega soglasja se lahko zahteva evidentiranje pogodbene komasacije v okviru postopka za ureditev mej. Postopki ureditve mej na podlagi pogodbene komasacije se obravnavajo prednostno.

2. UPRAVNA KOMASACIJA

Upravna komasacija pa je prostorski ukrep, s katerim se izvede zložba parcel in njihova ponovna razdelitev, tako da je omogočena izvedba prostorskih ureditev, predvidenih s prostorskim aktom. Upravna komasacija se izvede, če ni mogoče doseči pogojev za pogodbeno komasacijo. Upravna komasacija se lahko izvede na območju stavbnih zemljišč na podlagi veljavnega OPN ali OPPN ali pa se izvaja hkrati s pripravo OPPN. OPN ali OPPN, na podlagi katerega je bila uvedena komasacija, se po

njeni uvedbi na območju komasacije ne sme spreminjati, razen na predlog ali s soglasjem komasacijske komisije in komasacijskega odbora, če je izvoljen.

Občina začne postopek upravne komasacije v naslednjih primerih:

- Po uradni dolžnosti na območju stavbnih zemljišč iz OPN, kjer parcelna struktura onemogoča izvedbo prostorskih ureditev.
- Po uradni dolžnosti na območju, kjer je bil sprejet OPPN in po dveh letih še ni začeta pogodbeno komasacija oziroma parcelna struktura ni skladna z OPPN.
- Na predlog 67 % lastnikov ali lastnikov 67 % površine zemljišč.

Upravna komasacije se začne s sklepom občine o uvedbi postopka komasacije. Občina v sklepu določi komasacijsko območje in pozove vse osebe na stvarne pravice katerih bi lahko vplivala komasacija, naj v 30 dneh od objave sklepa predložijo vse podatke o svojih pravicah v tem območju. Sklep o uvedbi postopka komasacije občina objavi v uradnem glasilu občine in na svetovnem spletu. Sklep s priložo se vroči tudi vsem komasacijskim udeležencem in geodetski upravi. Zoper sklep o uvedbi komasacije je dovoljena pritožba, o kateri odloča župan. Z dnem uveljavitve sklepa o uvedbi postopka komasacije so v komasacijskem območju brez soglasja občinskega upravnega organa prepovedani gradnja, izvajanje drugih posegov v prostor, promet z zemljišči, razen prodaje občini ali drugemu udeležencu komasacije, in sprememba meje parcele, ki ni povezana s komasacijo. Izjemoma sta dopustni prodaja zemljišč v komasacijskem območju tretjim osebam in z njo povezana parcelacija, če to odobri občinski upravni organ.

Podlaga za upravno komasacijo je lahko OPN ali OPPN, lahko pa se izvaja hkrati s pripravo OPPN. Sredstva za komasacijo zagotavljajo lastniki zemljišč, občina in drugi viri. Stroški postopka komasacije se delijo na neposredne in posredne. Neposredni stroški so:

- stroški geodetskih storitev in priprave elaboratov,
- stroški cenitev in priprave elaboratov, če ni uporabljena metoda množičnega vrednotenja nepremičnin,
- stroški vpisov v zemljiško knjigo in kataster nepremičnin,
- drugi nepričakovani stroški, ki lahko nastopijo v postopku komasacije.

Posredni stroški so:

- nagrade članom komasacijske komisije, če niso zaposleni pri občini,
- administrativni stroški, kot so stroški javnih objav, javnih razgrnitev in javnih obravnav, stroški najema prostorov itd.

Posredne stroške komasacije vedno krije občina. V primeru, da se začne komasacijski postopek izključno na pobudo občine je jasno, da bo sredstva kritje neposrednih stroškov za komasacijo zagotovila občina. V primeru, da so dali pobudo za komasacijski postopek na določenem območju tudi lastniki zemljišč, pa neposredne stroške lahko sofinancirajo tudi ti lastniki. Ne glede na to lahko občina neposredne stroške do končnega obračuna zalaga iz svojih virov ali komasacijskim udeležencem z odločbo naloži plačilo predujma za kritje stroškov. Končni obračun neposrednih stroškov pripravi občinski upravni organ po dokončanem postopku komasacije. Delitev stroškov se določi glede na vrednost zemljišč, ki so jih prispevali v komasacijsko maso. Komasacijski udeleženci in občina organ se lahko dogovorijo za obročno odplačevanje sredstev za komasacijo. Komasacijski udeleženec, ki teh sredstev ne zmore poravnati, zaprosi občino za poravnavo sredstev z zemljiščem oziroma za

zavarovanje obveznosti s prepovedjo odtujitve in obremenitve nepremičnine iz komasacijskega območja. Občina z odločbo določi znesek, ki bremeni nepremičnino. Z dokončnostjo te odločbe prenehajo teči roki za plačilo stroškov in zamudne obresti. Prepoved odtujitve in obremenitve se zaznamuje v zemljiški knjigi.

Ob ustavitvi komasacije zaradi nesorazmernih stroškov ali nasprotovanja več kot 2/3 lastnikov, občina pri pripravi OPN upošteva nezmožnost izvedbe načrtovanih ureditev in posledično izključi takšna zemljišča iz območja stavbnih zemljišč.

3. VPIS KOMASACIJE V KATASTER NEPREMIČNIN

Po ZKN je postopek vpisa komasacije v kataster nepremičnin ločen na vpis pogodbene komasacije, ki je urejen v 82. členu ter upravne komasacije, ki je urejen v 83. členu zakona. Razlika med obema vpisoma je ta, da geodetska uprava vpiše novo stanje v kataster nepremičnin pri pogodbeni komasaciji na podlagi pogodbe o komasaciji, elaborata komasacije, ki vsebuje načrt razdelitve zemljišč in komasacijskega soglasja občine. V primeru upravne komasacije pa Geodetska uprava vpiše v kataster nepremičnin nove parcele na podlagi pisnega predloga državnega organa ali organa občine, ki je vodil upravno komasacijo. Predlogu mora biti priložena dokončne odločbe o novi razdelitvi zemljišč ter elaborat nove razdelitve zemljišč na komasacijskem območju. Ne glede na vrsto komasacije pa ZKN določa, da morajo biti na obodu komasacije meje parcel urejene. Pomembna razlika med pogodbeno in upravno komasacijo je tudi ta, da pri upravni komasaciji geodetska uprava na podlagi akta državnega organa ali organa občine o uvedbi upravne komasacije označi parcele in stavbe, ki so vključene v komasacijo, in vpiše organ, ki vodi komasacijski postopek. Te parcele ostanejo posebej označene do zaključka upravne komasacije. Na teh parcelah so spremembe dovoljene le ob soglasju organa, ki je uvedel komasacijo.

3 PREPOZNAVA OBMOČIJ, KI SO PRIMERNA ZA IZVEDBO KOMASACIJE

Pomembno vodilo za prepoznavo območja, na katerem bi bilo smiselno izvesti komasacijo stavbnih zemljišče je podano v prvem odstavku 177. člena zakona ZUREP-3:

Občina začne postopek komasacije po uradni dolžnosti na območju:

- stavbnih zemljišč, na katerih parcelna struktura onemogoča izvedbo prostorskih ureditev, načrtovanih z OPN, ali
- kjer je bil sprejet OPPN in v dveh letih po njegovi uveljavitvi še ni bila vložena zahteva za vložitev komasacijskega soglasja iz 169. člena ZUREP-3 oziroma parcelna struktura ni v skladu z načrtom gradbenih parcel iz OPPN.

Čeprav se določilo nanaša na obveznost občine glede začetka postopka upravne komasacije, pa je ustrezno vsebinsko vodilo za prepoznavo območja, na katerem bi bilo smiselno izvesti pogodbeno, če pa to ni možno, pa upravno komasacijo. **Dejstvo je, da je komasacijo smiselno začeti na vseh območjih stavbnih zemljišč, kjer parcelna struktura onemogoča izvedbo prostorskih ureditev, ki so načrtovane v prostorskih aktih.** Pomemben prostorski izvedbeni pogoj s katerim se načrtujejo prostorske ureditve je gradbena parcela. Gradbena parcela je dejansko eden izmed najbolj temeljnih prostorskih izvedbenih pogojev oziroma urbanističnih elementov. Regulacija gradbenih parcel je ne glede na vrsto prostorskega akta takšna, da gradbene parcele omogočajo normalno funkcioniranje objektov, da so zagotovljeni minimalni varnostni in higienični odmiki med objekti, ter da je zagotovljen dostop do objektov in priključitev na drugo infrastrukturo za oskrbo objektov. Pri OPN so praviloma prostorski izvedbeni pogoji za oblikovanje gradbenih parcel podani opisno, z minimalno oziroma maksimalno površino parcele v kvadratnih metrih, z dolžino posamezne stranice oziroma z razmerjem med stranicami gradbene parcele. V OPPN pa so prostorski izvedbeni pogoji glede parcelacije stavbnih zemljišč podani v obliki načrta parcelacije.

Indici, da na območju parcelna in lastniška struktura ne omogoča izvedbo prostorskih ureditev, ki so načrtovani v prostorskih aktih, so naslednji:

- Iz vizualnega pregleda je razvidno, da:
 - vse ali nekaj obstoječih parcel ali pa posestnih kosov¹, ki so nepozidana stavbna zemljišča, ne izpolnjuje pogojev za gradbene parcele glede površine in oblike (praviloma so premajhne ali pa nepravilnih oblik),
 - nekaj parcel ali pa posestnih kosov nima stika z javno cesto.
- Drug način identifikacije območij, kjer parcelna struktura ne omogoča izvedbe s prostorskimi akti predvidenih ureditev pa so pobude lastnikov. Na primer:
 - Lastniki želijo izvesti parcelacije, ki niso skladne s prostorskimi izvedbenimi pogoji za parcelacijo stavbnih zemljišč.
 - Lastniki se obračajo na občino s pobudami za spremembo prostorskih izvedbenih pogojev, saj jim zaradi »nerealnih zahtev« za gradbene parcele ni omogočena pridobitev gradbenega dovoljenja.
 - Lastniki se s sosednjimi lastniki ne morejo dogovoriti za služnosti dostopov do javne ceste oziroma služnosti za postavitev priključkov na vodovod, kanalizacijo ali

¹ Posestni kosi so parcele enakega lastništva.

elektriko. Zato se pogosto obračajo na občino za spremembo prostorskih izvedbenih pogojev glede obveznosti priključevanja na komunalno infrastrukturo.

- Posamezni lastnik ali skupina lastnikov se obrača na občino s pobudo, da v OPN vriše dostop do parcel (sprememba namenske rabe v prometno infrastrukturo), da bo možna razlastitev.
- Posamezni lastnik ali skupina lastnikov se obrača na občino s pobudo, da predvidi drugačno javno cesto, kot je predvidena v OPPN, saj trenutno predvidene ceste ni možno realizirati.

V nadaljevanju podajamo nekaj primerov območij nepozidanih stavbnih zemljišč na katerih bi bilo smiselno začeti pogodbeno, v primeru neuspeha pa upravno komasacijo.

3.1 Območja nepozidanih stavbnih zemljišč, ki se urejajo z OPPN in parcelna struktura ni v skladu z načrtom gradbenih parcel iz OPPN

V primeru, da se območje nepozidanih stavbnih zemljišč ureja z OPPN, je neujemanje obstoječe parcelne strukture nedvoumno razvidno iz razlike med mejami parcel in mejami parcel, ki so načrtovane v OPPN. Primerjavo izvedemo tako, da karto OPPN, ki prikazuje načrt novega stanja zemljišč² prekrijemo z aktualnimi podatki katastra nepremičnin. V primeru, da se meje parcel iz katastra nepremičnin ne prekrivajo z mejami parcel, ki so načrtovane v OPPN to pomeni, da parcelna struktura ni sklada z načrtom gradbenih parcel iz OPPN. Posledica tega je, da na takšnih parcelah ne bo možno izdati gradbenega dovoljenja. V primeru, da so v območju OPPN parcele istega lastništva oziroma se meje lastništva ujemajo z mejami načrtovanih parcel, to sicer pomeni, da lahko lastnik sam poskrbeti za ustrezne parcelacije (delitve in združitve parcel). V takšnem primeru komasacija ni potrebna. V primeru, ko pa lastniško stanje ne omogoča enostavnih delitev in združitve parcel temveč so potrebne tudi spremembe lastništva (lokacije lastništva) pa to pomeni, da je potrebno za ureditev stanja izvesti komasacijo.

Primer prepoznavne takšnega območja je predstavljen na spodnjih treh slikah. Na Slika 4 je karta OPPN, ki prikazuje ureditveno situacijo in predvideno parcelacijo z namembnostjo novih parcel.

² Za takšno karto se v praksi uporabljajo različna imena: načrt gradbenih parcel, načrt parcelacije, načrt gradbenih parcel z zakoličbenimi elementi in podobno.



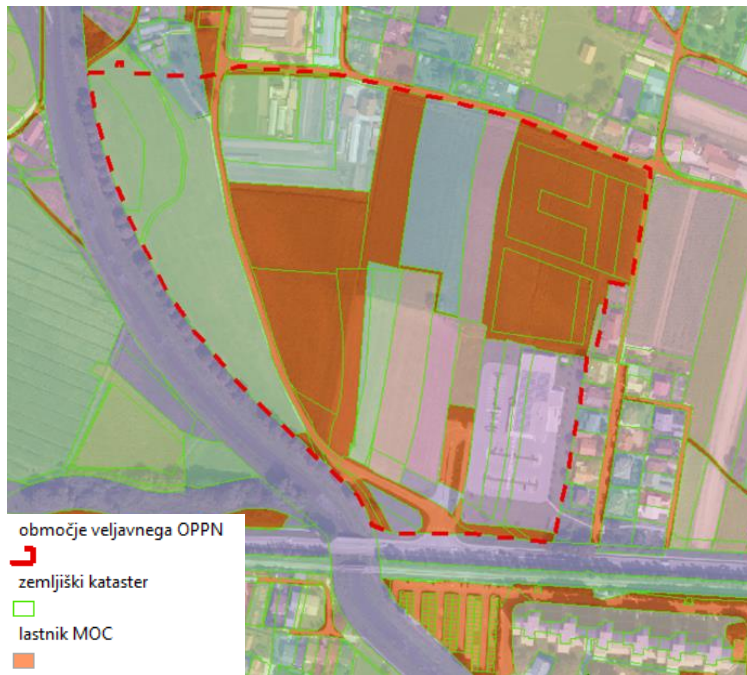
Slika 4: Ureditvena situacija z načrtom parcelacije in označitvijo namembnosti bodočih parcel.

Na Slika 5 je prikazana situacija parcel po podatkih katastra nepremičnin za isto območje. Iz primerjave obeh slik je razvidno, da se meje obstoječih in načrtovanih parcel ne ujemajo.



Slika 5: Obstoječe parcelno stanje na območju OPPN.

Če parcele obarvamo po lastništvu, dobimo sliko, iz katere je jasno razvidno, da načrtovanega stanja ne z delitvijo in združevanjem zemljišč ne bo možno doseči. Potrebne bodo tudi spremembe oziroma alokacija lastništva. Lastniško stanje je prikazano na Slika 6.



Slika 6: Lastniško stanje na območju OPPN.

Lastnik oker parcel na Slika 6 je občina. Iz primerjave med Slika 4 in Slika 6 je jasno razvidno, da občina ni lastnica parcel na območjih na katerem so predvidene javne površine in ceste. To je minimalni pogoj za realizacijo načrtovanih ureditev in jasno nakazuje potrebo po alokaciji lastništva.

Iz navedene analize izhaja, da je na območju smiselno pristopiti k izvedbi komasacije. Glede na ZUREP-3 je občina dolžna vse lastnike pozvati najprej k podpisu pogodbe o izvedbi pogodbene komasacije. Zaradi tega, ker je občina velik lastnik v komasacijskem območju je tudi sama sopolpisnica, soudeleženka ter soplačnica stroškov komasacije. V primeru, da po njenem pozivu, ne pa prej kot dve leti od sprejetja OPPN, lastniki ne sklenejo pogodbe o komasaciji, v skladu z ZUREP-3 občina sprejme sklep o začetku upravne komasacije.

3.2 Območja nepozidanih stavbnih zemljišč, ki se urejajo z OPN in parcelna struktura onemogoča izvedbo prostorskih ureditev, načrtovanih z OPN

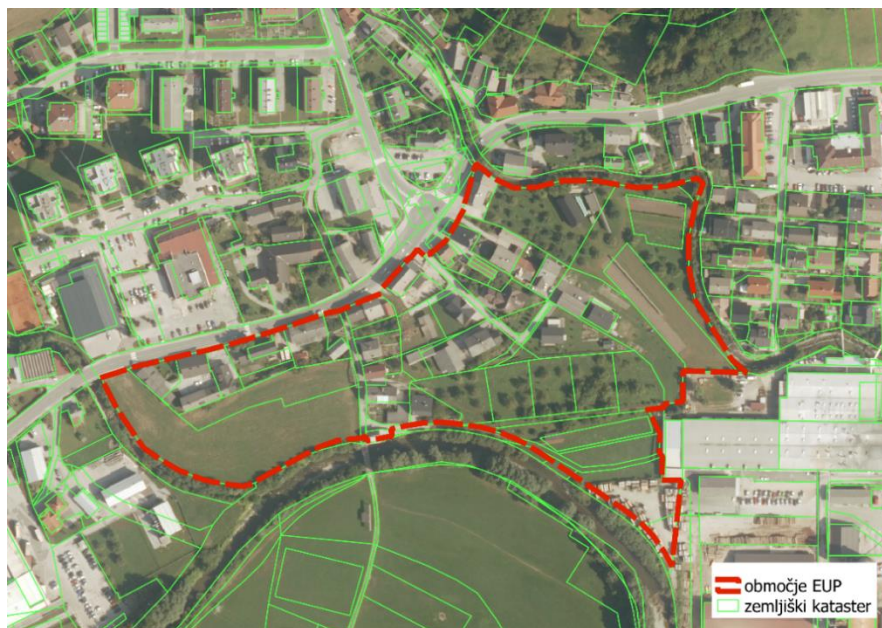
V primeru, da se območje nepozidanih stavbnih zemljišč ureja z OPN, neujemanje obstoječe parcelne strukture s prostorskimi izvedbenimi pogoji za oblikovanje gradbenih parcel ni tako nedvoumno razvidno. V OPN praviloma načrti parcelacije niso vsebovani. Nadomeščajo jih tekstualno oziroma opisno podani prostorski izvedbeni pogoji za oblikovanje gradbenih parcel oziroma parcel namenjenih gradnji. Po navadi so določeni za različne namenske rabe, vrste objektov in enote urejanja prostora. Najpogostejši prostorski izvedbeni pogoji so minimalna in maksimalna površina gradbenih parcel, oblika gradbenih parcel ter razmerje med stranicami gradbenih parcel. Za odločanje o tem, ali je posamezna parcela primerna za oblikovanje gradbene parcele je potrebno poleg površine in oblike parcele upoštevati tudi možnost ureditve dostopa do gradbene parcele. Dostop do javnega cestnega omrežja je urejen, če ima nepozidano zemljišče:

- neposreden stik z javno cesto v širini najmanj 3 m ali

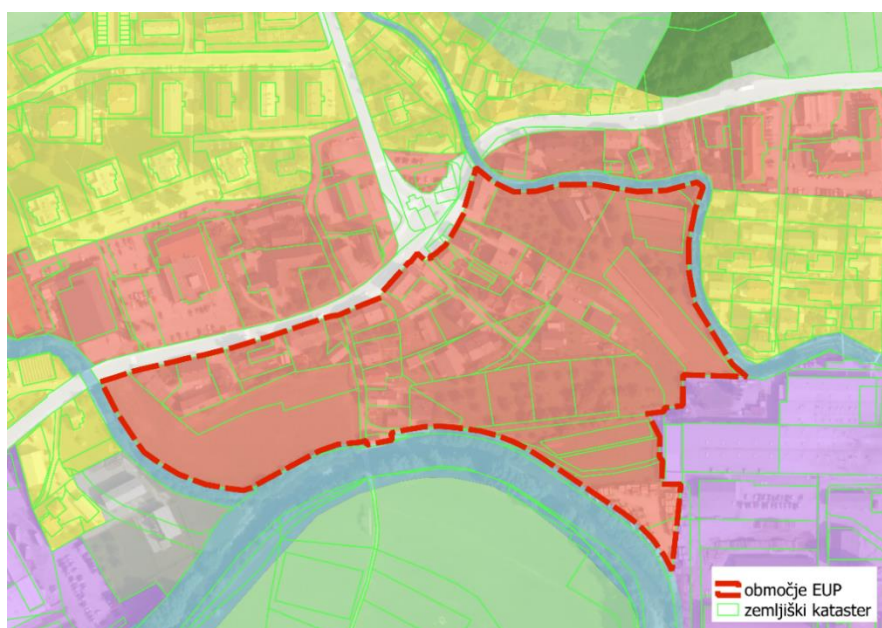
- urejeno služnostno pravico dostopa ali pravico graditi v skladu s predpisi, ki urejajo graditev objektov, na parcelah, prek katerih je predviden ali urejen dostop do javne ceste, v širini najmanj 3 m.

V primeru, da se območje ureja z OPN torej ne moremo izvesti vizualne primerjave obstoječega parcelnega stanja z načrtovanim, ampak moramo za posamezna zemljišča oziroma njihovo trenutno parcelno stanje interpretirati možnost oblikovanja gradbene parcele ter ugotoviti ali imajo dostop do javne ceste. Primer interpretacije je prikazana na spodnjem primeru.

Na Slika 7 in Slika 8 je prikazana enota urejanja prostora (v nadaljevanju EUP) v središču naselja. EUP se ureja s prostorskimi izvedbenimi pogoji, ki so določeni v OPN. V OPN je podana minimalna velikost gradbenih parcel, ter okvirno določena njihova oblika. Seveda je za pridobitev gradbenega pogoja ta, da imajo možnost stika z javno cesto.



Slika 7: Topografsko in parcelno stanje EUP.



Slika 8: Namenska raba prostora na EUP.

Na Slika 9 je prikazan lastniška struktura parcel v območju, ki je precej heterogena. Posebej opazna je heterogenost lastništva manjših parcel v osrednjem delu EUP, tudi tistih ki so sicer po obliki in površini primerne za formiranje gradbenih parcel.



Slika 9: Lastniška struktura v EUP.

Na Slika 10 Slika 9 je za posamezne parcele oziroma skupke parcel istega lastništva, ki sestavljajo nepozidana stavbna zemljišča prikazano, v kolikšni meri se ujemajo z določili za oblikovanje gradbenih parcel.



Slika 10: Ujemanje oblike in površine parcel sitega lastništva z merili za oblikovanje gradbenih parcel.

Že iz lastniške slike je razvidno, da parcele v sredini EUP, ki sicer so skladne z določili PIP za oblikovanje gradbenih parcel, nimajo stika z javno cesto. Na Slika 11 je posebej prikazana intepretacija možnosti dostopa posestnih kosov do javne ceste.

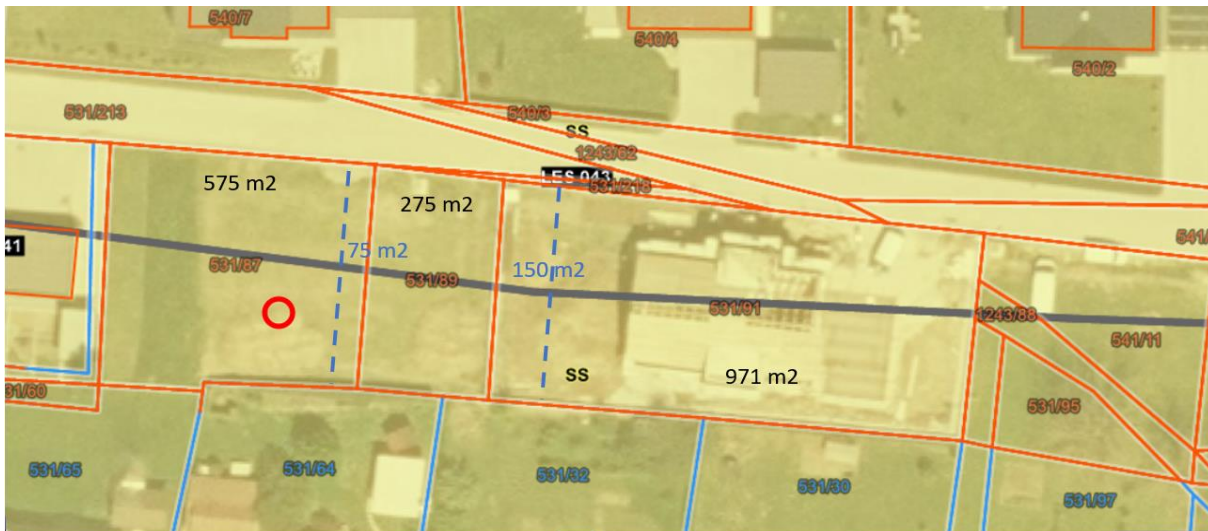


Slika 11: Prikaz podatka o možnosti dostopa parcel istega lastnika do javne ceste.

Analiza obravnavanega območja torej pokaže, da nekatera nepozidana stavbna zemljišča ne dostopajo do javne ceste, kar je eden od kriterijev minimalne komunalne opreme. Prav tako je parcelna struktura nekaterih zemljišč neustrezna z vidika oblike ali velikosti gradbene parcele, zaradi česar ne omogoča gradnje stavb. Precej zemljišč v sredini območja ne ustreza pogojem, s katerimi bi se uvrstila v urejena zazidljiva zemljišča. Takšno območje je smiselno urediti s komasacijo, saj trenutno stanje ne omogoča izkoriščenosti potenciala prostih stavbnih zemljišč. Zaradi heterogenosti lastništva na območju vsak posamezni lastnik ne more sam izvesti vseh potrebnih operacij, zaradi česar so nekateri lastniki na obrobju območja v privilegiranem stanju. Takšna situacija bo prej ali kasneje zahtevala intervencijo občine. Zaradi pomanjkanja stavbnih zemljišč v naselju pa neizkoriščenost sicer dejansko komunalno opremljenih zemljišč pomeni, da bo imela občina lahko dodatne pritiske po širjenju stavbnih zemljišč.

3.3 Prepoznavna potrebe po komasaciji v postopku pridobivanja soglasja za spremembo meje parcele

V primeru, da občina sprejme odlok za pridobitev soglasja za spremembo meje parcele, se bo pogosto dogajalo, da bo postopek preureditve parcel na način, da bi iz njih oblikovale parcele, ki bodo ustrezale pogojem glede oblike in velikosti gradbene parcele ter dostopa do javne ceste zahtevala parcelacije, ki bodo v nasprotju z določili prostorskih aktov glede minimalnih površin gradbenih parcel. Takšen primer je prikazan na Slika 12. V prostorskem aktu je določilo, da je minimalna površina gradbene parcele 500 m². Lastnik parcele 531/89 (parcela v sredini), ki ima površino samo 275 m², se je z lastnikoma sosednjih zemljišč dogovoril, da bosta vsak od svoje parcele odparceliral 75 m² in 150 m². Po oblikovanju obeh parcel jih bo on odkupil in združil s parcelo 531/89, ki bo imela nato površino 500 m². Preostanka parcel sosednjih lastnikov bosta tudi po oddelitvi imela površino, ki je sklada s prostorskim aktom.



Slika 12: Shema parcelacije, ki je v nasprotju z določili prostorskega akta po katerem parcelacije v katerih nastanejo parcele, ki niso skladne z določili odloka o gradbenih parcelah niso dovoljene.

Celotna operacija je sicer ustrezna, problem pa je njena faznost, ki je razdeljena na:

1. postopek prvih dveh parcelacij sosednjih parcel
2. postopek odkupa lastništva odparceliranih delov in
3. združitev parcele 531/98 v novo parcelo, ki bo ustrezala merilom za gradbeno parcelo.

Prvi postopek, torej parcelacije je neskladen s prostorskim aktom, zato občina ne more izdati soglasja za spremembo mej zemljišč. Povsem drugačna situacija pa nastane v primeru, da lastniki pri občini vložijo načrt predvidene parcelacije in vlogo za izdajo soglasja k pogodbeni komasaciji. Občina bo iz načrta ugotovila, da bo stanje po izvedeni komasaciji skladno s prostorskim aktom in bo izdala komasacijsko soglasje.

Iz navedenega lahko izvedemo sklep, da bo morala občina v takšnem primeru zavrniti izdajo soglasja k parcelaciji in lastnike napotiti k izvedbi postopka pogodbene komasacije. Menimo, da bo takšnih primerov po tem, ko bodo občine določile območja na katerih zahtevajo soglasje za spremembo meje in sprejele odloke o soglasju za komasacijo kar veliko. Prav je, da bodo v primeru zavrnitve soglasja lastnike napotile k ustreznim postopkom ureditve parcelnega stanja skozi pogodbeno komasacijo ali pa v primeru zapletov začele s postopkom upravne komasacije.

3.4 Sklepi glede prepoznave območja na katerem bi bilo potrebno izvesti komasacijo stavbnih zemljišč in povezava z evidenco stavbnih zemljišč

Iz prikazanih primerov v prejšnjih poglavjih izhaja, da je potrebno za vizualno prepoznavo območja komasacije primerjati obliko in površino parcel s prostorskimi izvedbenimi pogoji oziroma lastništvom parcel. Preučiti je tudi potrebno dejansko, predvsem pa pravno možnost zagotovitve dostopa parcel do javne ceste. Pri obeh interpretacijah je treba upoštevati tudi lastništvo parcel.

Podatke o skladnosti oblike in velikosti zemljišč s prostorskimi izvedbenimi pogoji ter možnost njihovega dostopa do javne ceste pa so del podatkov, ki jih občina potrebuje tudi za določitev razvojne stopnje zemljišč. Zato se bodo ti podatki hranili v evidenci stavbnih zemljišč (v nadaljevanju ESZ). Evidenca stavbnih zemljišč oziroma njen namen in vsebina je določena v 267. členu ZUREP-3. Uporablja se za prostorsko načrtovanje, ugotavljanje dejanskega stanja v prostoru in izvajanje ukrepov zemljiške

politike vzpostavi evidenco stavbnih zemljišč. Evidenca stavbnih zemljišč vsebuje podatke o stavbnih zemljiščih, in sicer o pozidanih in nepozidanih stavbnih zemljiščih. Podatki iz evidence stavbnih zemljišč so temeljni podatki za:

- načrtovanje namenske rabe prostora oziroma novih stavbnih zemljišč v postopku priprave občinskih prostorskih izvedbenih aktov;
- načrtovanje komunalne opreme;
- izvajanje ukrepov zemljiške politike, in sicer **za sanacijo in zagotavljanje ustrezne parcelne in lastniške strukture**, zagotavljanje cenovno dostopnih zemljišč za bivanje in delo, gospodarjenje z zemljišči v javnem interesu in za odmero dajatev na stavbnih zemljiščih;
- vrednotenje stavbnih zemljišč;
- evidentiranje gradbene parcele v katastru nepremičnin.

Ker je komasacija stavbnih zemljišč izvedbeni instrument za sanacijo in zagotavljanje ustrezne parcelne in lastniške strukture, bo ESZ vsebovala tudi podatke pomembne za prepoznavo območij, ki bi jih bilo potrebno sanirati. To ne pomeni, da ni možno takšnih območij prepoznati brez ESZ, dejstvo pa je, da pri interpretaciji takšnih območij nastajajo podatki, ki jih je smiselno zapisati tudi v ESZ. To je jasno prikazano na zgornjih primerih. Obenem pa je ESZ, ko je vzpostavljena, pripomoček za ugotavljanje območij, na katerih bi bilo smiselno uvesti komasacijo stavbnih zemljišč. V ESZ se vodijo podatki o pozidanih in nepozidanih stavbnih zemljiščih. Za nepozidana stavbna zemljišča se vodijo podatki o njegovem območju, lastnostih, povezavi z nepremičninami in podatki o njegovi razvojni stopnji. Pomembne lastnosti o stavbnih zemljiščih, ki se vodijo v ESZ sta tudi podatek o skladnosti stavbnega zemljišča s prostorskimi izvedbenimi pogoji (v nadaljevanju PIP) za oblikovanje gradbene parcele (oziroma parcelacijo) in možnost dostopa. Ta dva podatka sta za vsako zemljišče v evidenci tudi zapisana. Skupaj z drugimi podatki o zemljišču, ki se vodijo v ESZ, sta hkrati ti dve lastnosti pomembni za interpretacijo razvojne stopnje nepozidanega stavbnega zemljišča. To sta ključna podatka, ki bosta v primeru vzpostavljene ESZ pomagala k prepoznavi območij, ki so primerna za izvedbo komasacije.

3.5 Razvrednotena območja, kjer parcelna in lastniška struktura ovirata revitalizacijo

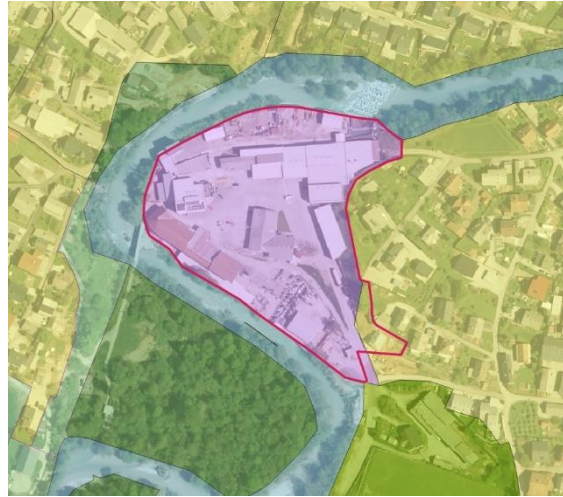
Razvrednotena območja (v nadaljevanju RO) se pogosto soočajo z neustrezno parcelno in lastniško strukturo, kar je eden glavnih razlogov, ki ovira njihovo revitalizacijo in ponovno rabo. Navedeno je rezultat zatečenega stanja v prostoru, torej različnih lastnikov v preteklosti in številnih stečajnih postopkov, s katerimi so se razvrednotena območja soočala.

Priporočamo, da občina pregleda na državni ravni vzpostavljeno evidenco razvrednotenih območij in obenem še morebitna dodatna območja, ki jih državna evidenca ne vsebuje, in prepozna na katerih razvrednotenih območjih je smiselno začeti s komasacijo. Pri tem naj bo pozorna predvsem na:

- Parcelno strukturo, ki ne omogoča izvedbo novo načrtovanih ureditev oz. revitalizacije območja
- Večje število zasebnih lastnikov
- Neustrezno lastniško in parcelno urejene javne površine (npr. da so ceste na območju v zasebni lasti)
- Pomanjkljivo urejeni dostopi do javnega cestnega omrežja



(Območje RO in na digitalnem ortofotu)



(Območje RO in namenska raba prostora)



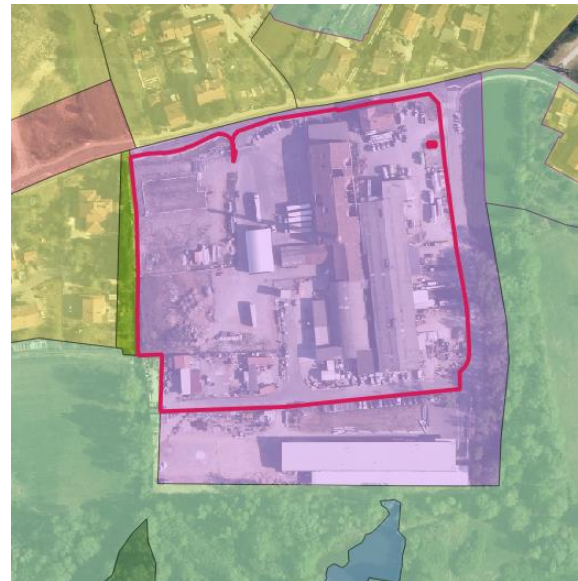
(Območje RO in parcelna ter lastniška struktura)

Prikazan je primer razvrednotenega območja, kjer je cesta ustrezno parcelno in lastniško urejena, vendar je območje sestavljeno iz ogromno manjših parcel v lasti različnih lastnikov, kar ovira izvedbo s prostorskimi akti (OPN, OPPN) načrtovanih ureditev. Za takšno območje je komasacija primeren ukrep, saj omogoča oblikovanje večjih lastniških kosov, ki so bolj primerni.

Slika 13: 1. primer RO, kjer je smiselno začeti s komasacijo stavbnih zemljišč.



(Območje RO in na digitalnem ortofotu)



(Območje RO in namenska raba prostora)



(Območje RO in parcelna ter lastniška struktura)

Prikazan je primer razvrednotenega območja, ki je delno opuščeno in sestavljeno iz več parcel v lasti različnih lastnikov. Območje nima urejenega javnega cestnega omrežja, kar bi bilo smiselno urediti. V primeru revitalizacije in ponovne rabe razdrobljeno lastništvo ovira nove ureditve. Za takšno območje je komasacija primeren ukrep, saj omogoča oblikovanje večjih lastniških kosov, ki so bolj primerni.

Slika 14: 2. primer RO, kjer je smiselno začeti s komasacijo stavbnih zemljišč.

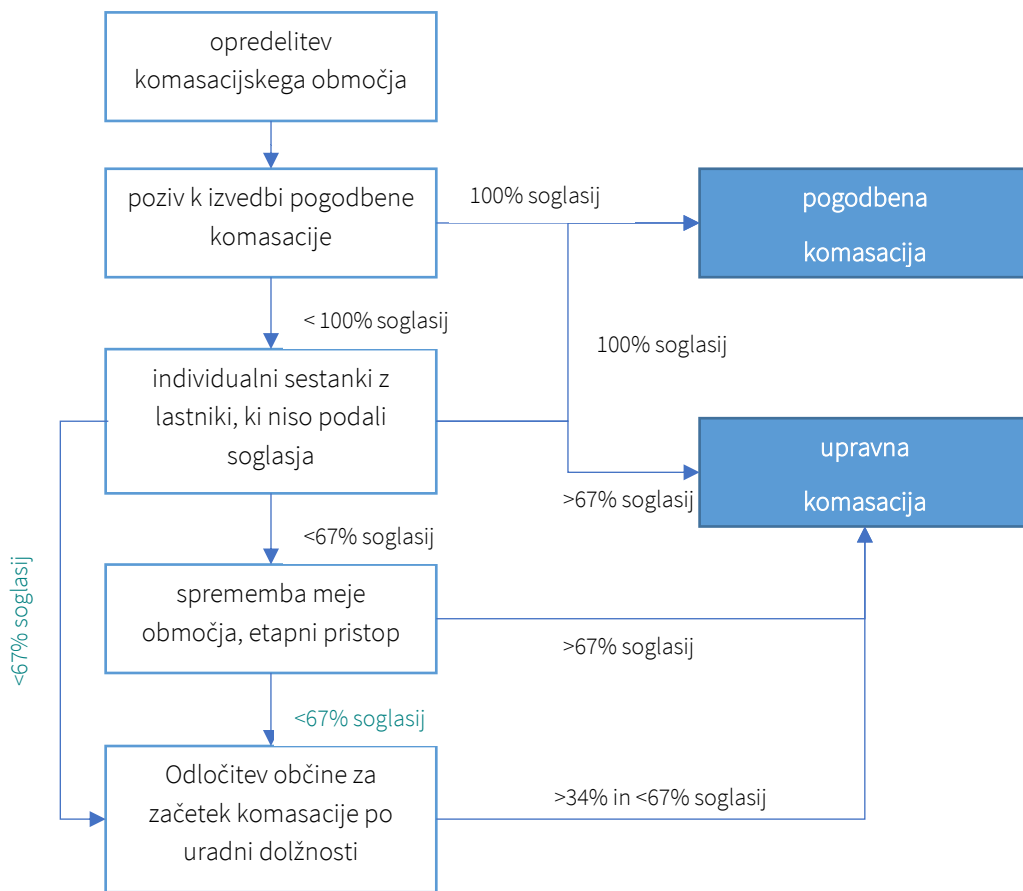
Pri izvedbi komasacije na razvrednotenih območjih se priporoča, da se obstoječa infrastruktura, ki je ustrezna, izkoristi v čim večji meri. Zemljišča oz. stavbe, ki so še vedno v rabi in so ustrezne, da v takšni rabi tudi ostanejo, se lahko izloči iz komasacijskega območja.

4 AKTIVNOSTI OBČINE ZA IZVEDBO KOMASACIJE

Občina, ki na svojem območju prepozna območja, ki so primerna za komasacijo stavbnih zemljišč, naj aktivno pristopi k spodbujanju lastnikov zemljišč za izvedbo komasacije. Praksa kaže, da se lastniki zemljišč sami redko organizirajo in pristopijo k izvedbi (pogodbene) komasacije. Več kot je lastnikov zemljišč, manjša je možnost, da se sami organizirajo in pristopijo k pogodbene komasaciji, zato je na večjih območjih smiselno, da prvo pobudo poda občina. **Občina naj preveri lastniško stanje na območju in lastnike najprej pozove k izvedbi pogodbene komasacije, v kolikor pa do nje ne pride, se uvede upravno komasacijo.**

V kolikor je na območju občine več območij primernih za komasacijo stavbnih zemljišč naj občina določi **prednostna območja** in k izvedbi pristopi postopoma.

Spodnji diagram prikazuje možne scenarije za pogodbeno ali upravno komasacijo na nekem območju. Podrobnosti so opisane v nadaljnjih poglavjih.



4.1 Poziv k izvedbi pogodbene komasacije

V kolikor obstaja možnost, da se lastniki zemljišč dogovorijo za pogodbeno komasacijo, je vsekakor potrebno to možnost izkoristiti. Tudi ZUREP-3 določa, da se upravna komasacija stavbnih zemljišč izvede, v kolikor ni mogoče doseči pogojev za pogodbeno komasacijo, torej je smiselno vedno najprej lastnike zemljišč usmeriti k pogodbene komasaciji.

V kolikor je občina eden izmed lastnikov zemljišč na območju, kjer bi bilo potrebno izvesti komasacijo stavbnih zemljišč, je ključno njeno proaktivno delovanje. Občina naj določi predvideno mejo območja, si pridobi ponudbe za izvedbo komasacijskih del, pripravi okvirni terminski plan in nato osnovne informacije predstavi ostalim lastnikom zemljišč. Predlagamo, da občina na lastnike zemljišč naslovi dopis s pozivom k sodelovanju v postopku pogodbene komasacije; vsebuje naj osnovne podatke o območju (površina, število parcel in lastnikov, namenska raba zemljišča) in obrazložitev, zakaj je potrebno in smiselno izvesti komasacijo (glej poglavje Splošno o komasaciji stavbnih zemljišč, prednosti komasacije). Dopisu se priloži izjavo, ki jo lastnik izpolni, na njej jasno označi, ali se strinja oz. ne strinja s komasacijo ter vrne na občino v določenem roku. Namesto dopisa se lahko pošlje lastnikom tudi vabilo na skupen sestanek, na katerem občina predstavi postopek komasacije in poskuša že na sestanku pridobiti izjave o strinjanju s komasacijo. V kolikor ni izkazan 100% interes za pogodbeno komasacijo, priporočamo, da se občina z lastniki, ki niso poslali izjave s strinjanjem s pogodbeno komasacijo, sestane na individualnih pogovorih in poskuša z obrazložitvijo postopka in koristi posamezne lastnike spodbuditi k pogodbeni komasaciji. Če tudi po izvedbi sestankov ni mogoče doseči 100% interesa lastnikov za pogodbeno komasacijo, občina preveri, ali je interes dovolj velik za izvedbo upravne komasacije oz. upravno komasacijo kljub temu začne po uradni dolžnosti.

Tudi če občina ni lastnik zemljišč na območju, kjer bi bilo potrebno izvesti komasacijo stavbnih zemljišč, naj naslovi na lastnike zemljišč poziv k izvedbi pogodbene komasacije kot opisano zgoraj. V pozivu se opozori, da je za izvedbo pogodbene komasacije potreben interes s strani vseh lastnikov zemljišč. Izpostaviti je še potrebno, da se naj zainteresirani lastniki skupaj obrnejo na geodetsko podjetje, ki bo preverilo pogoje za izvedbo pogodbene komasacije in nato izvedlo vse potrebno za izvedbo pogodbene komasacije. V roku pol leta občina preveri na spletni strani objav katastrskih postopkov, ali se je pričelo s pogodbeno komasacijo. Kadar ima občina velik interes za izvedbo komasacije na nekem območju, kljub temu, da sama na tem območju nima zemljišč, predlagamo, da postopa kot opisano v prejšnjem odstavku.

4.2 Pridobivanje pobud lastnikov za izvedbo upravne komasacije

Kadar po izvedbi aktivnosti iz prejšnjega poglavja občina ugotovi, da ne obstaja dovolj velik interes lastnikov zemljišč za izvedbo pogodbene komasacije, je ključno ugotoviti interes lastnikov zemljišč za izvedbo komasacije, tokrat upravne. Čeprav ZUREP-3 občini omogoča, da začne postopek upravne komasacije po uradni dolžnosti, je smiselno najprej ugotoviti dejanski interes lastnikov zemljišč za izvedbo upravne komasacije. Skladno s 186. členom ZUREP-3 se namreč lahko postopek komasacije ustavi, v kolikor bi izvedba občini povzročila nesorazmerne obremenitve zaradi visokih ali nepričakovanih odškodninskih zahtev, ali če bi komasaciji nasprotovali več kot dve tretjini udeležencev oz. lastniki več kot dveh tretjin površin zemljišč.

Priporočljivo je, da se z uvedbo postopke komasacije strinja čim večji delež lastnikov zemljišč, saj je v tem primeru pričakovati lažjo izvedbo upravnega postopka komasacije, ki ga občina začne po uradni dolžnosti. Zato je ključno v začetnih fazah pridobiti naklonjenost čim večjega števila lastnikov.

Postopek upravne komasacije se lahko prične tudi na predlog lastnikov zemljišč, in sicer mora predlog podati:

- najmanj dve tretjini lastnikov zemljišč iz komasacijskega območja, ali
- lastniki zemljišč, ki imajo v lasti najmanj dve tretjini površin zemljišč v komasacijskem območju.

V zvezi z določitvijo dvotretjinskega deleža soglasij k uvedbi komasacije izpostavljamo posebno obravnavo zemljišč, ki so v solastnini. Stvarnopravni zakonik določa, da je za posele, ki presegajo okvire rednega upravljanja, potrebno soglasje vseh solastnikov. V kolikor poda soglasje k uvedbi le eden od solastnikov zemljišča, se ne more smatrati, da je za to zemljišče podano soglasje.

Kadar se na nekem komasacijskem območju delež soglasij približa potrebnemu za podajo predloga za uvedbo komasacije, priporočamo da občina poskuša z individualnimi razgovori z lastniki, ki niso podali soglasja, spodbuditi le-te k podaji soglasja. Pri tem naj občina lastnikom poudari prednosti izvedbe komasacije, preveri, ali je možno upoštevati posebne želje lastnika zemljišča (npr. da želi obdržati zemljišče na isti lokaciji), v skrajnem primeru pa preveri tudi možnost izločitve zemljišč posameznega lastnika iz komasacijskega območja ali možnost odkupa zemljišč posameznega lastnika s strani občine.

4.3 Ustanovitev komasacijske komisije / zagotovitev strokovnih kadrov za izvedbo komasacije

Upravni postopek komasacije stavbnih zemljišč vodi občina. V občinah, kjer so se že izvajale upravne komasacije kmetijskih zemljišč včasih prihaja do zmotnega mišljenja, da bo tudi postopek upravne komasacije stavbnih zemljišč vodila pristojna upravna enota. Priporočamo, da se določi oseba, ki bo na občini skrbela za spodbujanje izvedbe komasacij na območjih, kjer so le-te potrebne. Ta oseba je lahko občinski urbanist ali druga oseba, ki jo lahko imenuje župan za svetovanje v zadevah urejanja prostora skladno s 46. členom ZUREP-3.

Občina za izvedbo upravnega postopka potrebuje določene strokovne kadre. Skladno s 174. členom ZUREP-3 za opravljanje strokovnih nalog in pomoč pri vodenju komasacijskega postopka župan s sklepom ustanovi komasacijsko komisijo. To komisijo sestavlja najmanj pet članov, ki morajo biti strokovnjaki s področja:

- prava,
- urejanja prostora in graditve,
- geodezije in
- cenitve nepremičnin.

V kolikor občina sama ne razpolaga s potrebnimi kadri za oblikovanje komasacijske komisije, priporočamo, da jih pridobi preko javnega razpisa. Razpis se lahko nanaša ne kompletno ekipo za komasacijsko komisijo, ali le za del kadrov (npr. le za strokovnjaka s področja geodezije in cenitve nepremičnin). Priporočamo, da se strokovnost kadrov preveri z ustreznimi referencami.

4.4 Zagotovitev javnih površin v komasacijskem območju

V vsakem komasacijskem območju je navadno potrebno zagotoviti zemljišče za dostopno cesto, včasih pa so na območju predvidene še dodatne javne površine (npr. javno parkirišče, javno otroško igrišče ipd.). V kolikor ima občina na komasacijskem območju v obstoječem stanju že v lasti zemljišča, je smiselno, da se površina teh zemljišč odšteje od zemljišč, ki jih je potrebno pridobiti za javne površine. Ostali lastniki zemljišč torej prispevajo za javne površine le za razliko, ki je še potrebna za zagotovitev predvidenih javnih površin. Tako občina pokaže 'dobro voljo' in omogoči boljše pogoje ostalim komasacijskim udeležencem ter s tem prispeva k večjemu interesu za izvedbo komasacije.

V kolikor pa bi se na komasacijskem območju občina predvidevala tudi gradnja stavbe za javno rabo, npr. za izobraževanje (šola, vrtec) ali za zdravstveno oskrbo (zdravstveni dom) ipd., za katero bi občina želela tekom komasacije pridobiti gradbeno parcelo, pa predlagamo drugačen pristop. Najprej je potrebno ugotoviti, katere parcele v lasti občine so v naravi dejansko ceste in poti v uporabi; te površine se smatra kot površine za javne ceste in poti oz. druge javne površine kot zgoraj. Parcele v lasti občine, ki v naravi ne predstavljajo obstoječe ceste ali poti (npr. opuščene ceste, predhodno kupljena zemljišča), pa gredo v komasacijsko maso kot vsa druga zemljišča, saj mora občina v takšnem primeru poudariti potrebo po pridobitvi gradbene parcele, zato naj se površina teh zemljišč smatra kot vložek občine za pridobitev gradbene parcele in ne kot površine za javne površine.

4.5 Priporočila glede prepovedi gradnje, posegov v prostor in prometa z zemljišči

Skladno z 178. členom ZUREP-3 se z dnem uveljavitve sklepa o uvedbi upravne komasacije prepove gradnja, izvajanje drugih posegov v prostor, promet z zemljišči, razen prodaje občini ali drugemu udeležencu komasacije, ter sprememba meje parcele, če ta sprememba ni povezana s komasacijo (npr. parcelacija v sklopu ureditve meje oboda komasacije). Občina torej po pravnomočnosti sklepa o uvedbi postopka komasacije predlaga vpis uvedbe omejitve spreminjanja parcel v kataster nepremičnin ter poskrbi za vknjižbo zaznambe v zemljiški knjigi. Zaradi te omejitve priporočamo, da se pred izdajo sklepa o uvedbi komasacije izvede čim več aktivnosti za zagotovitev tekoče izvedbe postopka komasacije. O tej omejitvi se naj predhodno opozori tudi vse udeležence komasacije. V kolikor kdo od udeležencev komasacije razmišlja o prodaji zemljišča, naj o tem obvesti občino in pravni posel izvede pred uvedbo komasacije.

Po pravnomočnosti sklepa o uvedbi komasacije je še vedno dopustna prodaja zemljišč občini ali drugemu komasacijskemu udeležencu, saj je to dobrodošlo zaradi zmanjšanja števila udeležencev komasacije, oziroma se tako omogoča morebitni odkup zemljišč s strani občine od lastnikov, ki bi kasneje oteževali izvedbo komasacije. Prodaja zemljišč tretjim osebam in z njo povezana parcelacija, pa je dovoljena le, če to odobri občinski upravni organ.

4.6 Priporočila glede vpisa novega stanja v javne evidence

Po dokončnosti odločb o razdelitvi novega stanja mora občina skupaj z izvajalcem komasacije (geodetskim podjetjem) zagotoviti, da se vpiše elaborat komasacije v informacijski sistem kataster. Geodetska uprava o vpisu novih parcel, nastalih pri upravni komasaciji, in njihovih mejah ne odloča na podlagi (formalne) zahteve in ne izda nobene odločbe. Na podlagi pisnega predloga organa občine, ki je vodil upravno komasacijo za vpis novih parcel, in priložene dokončne odločbe o novi razdelitvi zemljišč, ki omogoča seznanitev s pravnim stanjem izvedene upravne komasacije, ter na podlagi elaborata nove razdelitve zemljišč na komasacijskem območju, ki ga je izvajalec vložil v informacijski sistem kataster, se nove parcele vpišejo v kataster nepremičnin. Pogoj za izvedbo vpisa je, da elaborat v starem stanju izkazuje trenutno vpisano stanje v katastru nepremičnin in da so z odločbami občine zajete vse parcele na območju upravne komasacije. V primeru, da je prišlo v vmesnem času do sprememb katastrskih podatkov na območju komasacije, je potrebna uskladitev elaborata komasacije in ponovni vpis elaborata v informacijski sistem kataster. Že ob samem naročilu komasacije mora občina v popis nalog vključiti tudi morebitne dopolnitve in uskladitve elaborata komasacije zaradi

morebitnih sprememb stanja v evidenci katastra nepremičnin ali zaradi sprememb v izmenjevalnih formatih in šifrantih.

Občina mora v naslednjem koraku zagotoviti vpis podatkov o lastnikih “novih parcel” nastalih v upravni komasaciji v zemljiško knjigo, po vpisu tudi GURS prevzame nove lastnike v svoj informacijski sistem. Pomembno je, da občina to naredi takoj, saj v vmesnem času ni lastnikov na novih nepremičninah.

Meje parcel, določene v upravni komasaciji, se vpišejo v kataster nepremičnin kot urejene meje parcel, zato je tudi zakonsko obvezno, da so označene na terenu s trajnimi mejnimi znamenji. V primeru predvidenih gradbenih del (npr. gradnja infrastrukture) lahko občina predlaga tudi kasnejšo označitev urejenih mej.

Po končani komasaciji občina odpravi omejitve na novih parcelah, še bolj priporočljivo pa je, da že v aktu predvidi, da se omejitev odpravi z vpisom novih parcel.

Zagotovo pa je smiselno, da po končani komasaciji občina nadzira spreminjanje mej parcel preko instituta obveznega soglasja. Območje komasacije vključi v akt, kjer se zahteva soglasje za spreminjanje mej in to vpiše v IS kataster.

4.7 Priporočila glede plačila stroškov upravne komasacije

V upravni komasaciji nastajajo naslednje vrste stroškov:

- stroški izvajanja komasacije, ki se delijo na posredne in neposredne in
- stroški denarnih odškodnin zaradi razlike v vrednosti med zemljišči, vključenimi v komasacijsko maso, in dodeljenimi zemljišči ter odškodnin zaradi stroškov poplčila bremen na nepremičninah

Neposredni stroški izvajanja komasacije so:

- stroški geodetskih storitev in priprave elaboratov;
- stroški cenitev in priprave elaboratov, če ni uporabljena metoda množičnega vrednotenja nepremičnin;
- stroški vpisov v zemljiško knjigo in kataster nepremičnin;
- drugi nepričakovani stroški, ki lahko nastopijo v postopku komasacije.

Posredni stroški izvajanja komasacije so:

- nagrade članom komasacijske komisije, če niso zaposleni pri občini;
- administrativni stroški, kot so stroški javnih objav, javnih razgrnitev in javnih obravnav, stroški najema prostorov itd.

Razlike v vrednosti med zemljišči, vključenimi v komasacijsko maso, in dodeljenimi zemljišči:

- Razlike v vrednosti med zemljišči, vključenimi v komasacijsko maso, in dodeljenimi zemljišči se izravnavajo v denarni odškodnini.
- Odškodnine se predvidijo v načrtu komasacije. Ta vsebuje:
 - o staro in novo premoženjsko stanje lastnikov po velikosti in pravnih razmerjih
 - o izračun odškodnin, ki jih morajo plačati komasacijski udeleženci oziroma občina in
 - o Izračun odškodnin, ki jih komasacijski udeleženci plačajo zaradi ukinitve ali spremembe stvarnih oziroma obligacijskih pravic, povezanih s komasacijo.

Del komasacijskega načrta so tudi merila za določitev stroškov komasacije. Merila za določitev stroškov komasacije naj vsebujejo ključ delitev stroškov komasacije in izplačil odškodnin. Predlagamo, da vsebujejo tudi okvirni izračun stroškov in njihove delitve. Pri tem se upoštevajo naslednja pravila:

1. Posredne stroške izvajanja komasacije krije v celoti občina.
2. Neposredne stroške komasacije krijejo komasacijski udeleženci in/ali občina.
3. Ključ za delitev neposrednih stroškov komasacije je vrednost deleža, ki se dodeljuje iz komasacijske mase v sorazmerju z vrednostjo tega deleža v celotni komasacijski masi.
4. V merilih za določitev stroškov komasacije se tudi določi okvirni način sprotnega financiranja in končnega obračuna stroškov komasacije.

Predlagamo, da občina za potrebe izvedbe komasacije odpre poseben komasacijski račun (ali podračun računa občine), preko katerega potekajo plačila za posredne in neposredne stroške komasacije ter odškodnin. Na ta račun občina kot začetni vložek nakaže sredstva, ki jih bo sama namenila za kritje svojih obveznosti v komasaciji. Na ta račun nakažejo tudi denarne odškodnine tisti komasacijski udeleženci, ki iz komasacije pridobijo večjo vrednost zemljišč, kot so jo vložili.

Glede financiranja komasacije predlagamo naslednja načela:

- Načeloma neposredne stroške nosijo udeleženci komasacije. Če se komasacija uvede po uradni dolžnosti predlagamo, da neposredne stroške do končnega obračuna založi občina.
- Stroške komasacije nosijo vsi udeleženci, ne glede na to, ali so se strinjali z uvedbo komasacije, ali ne. V nasprotnem primeru bi se lahko zgodilo, da bi bil kdo izmed lastnikov proti komasaciji zgolj zaradi stroškov. Realno pa lahko lastnikom zemljišč, ki so proti komasaciji stroški predstavljajo še dodaten razlog za nasprotovanje komasaciji. Smiselno je, da občina takšnim lastnikom zemljišč ponudi vnaprejšnji odkup zemljišča s strani občine (tako se zmanjša število udeležencev komasacije in 'izloči' lastnika, ki je proti, lastnik pa se 'reši finančnih težav').
- Namesto obračuna neposrednih stroškov komasacije lahko občina v načrtu komasacije predvidi in z lastniki sklene dogovor, da bodo namesto stroškov komasacije lastniki prispevali večji delež za občino (za javne površine ali pa tudi za druga zemljišča, ki jih občina potrebuje za lastne namene).

Glede finančnih virov za izvedbo komasacije občinam svetujemo, da v finančnih konstrukcijah investicij (investicijska dokumentacija, program opremljanja zemljišč) predvidijo tudi sredstva za financiranje komasacije. Poleg tega je komasacijo je možno financirati tudi v sklopu projektov, ki se sofinancirajo iz sredstev EU ali s sredstvi državnega proračuna. Zato je stroške komasacije potrebno prikazati kot strošek tudi pri prijavih na projekte za sofinanciranje.

5 PRIPOROČILA GLEDE KOMASACIJE, KI SE IZVAJA SOČASNO Z OPPN

Kadar je za neko območje potrebno pripraviti tako OPPN kot tudi izvesti komasacijo stavnih zemljišč za potrebe realizacije OPPN, je **smiselno pri pripravi OPPN dati poseben poudarek sodelovanju z lastniki zemljišč na območju**. Zaradi lažje izvedbe komasacije je priporočljivo že tekom postopka OPPN na sestanku povabiti vse lastnike zemljišč in jih seznaniti s potrebo po izvedbi komasacije. Na takšnem sestanku se od lastnikov zemljišč pridobi informacije o njihovih željah, pobudah, oziroma morebitnem nasprotovanju vključenosti posameznih lastnikov v območje komasacije. Skladno s pridobljenimi informacijami je smiselno oblikovati parcelacijski načrt v smeri čim lažje realizacije komasacije. Premisli se naj tudi o možnosti etapne izvedbe realizacije OPPN (območje z večjim interesom za komasacijo se naj oblikuje kot samostojna funkcionalna celota, v kolikor je to možno).

Smiselno je že pri pripravi OPPN urediti mejo oboda komasacijskega območja. Predhodno urejen obod komasacije omogoča bistveno bolj natančno načrtovanje komasacije, razdelitev novega stanja zemljišč, pa tudi kasnejša izvedba upravnega dela komasacije (evidentiranje novega stanja v kataster nepremičnin) bo posledično hitrejša (ne bo potreben predhodni postopek izdaje odločb in čakanje na pravnomočnost urejenosti oboda komasacije). Urejenost mej in kakovostnejši podatki o mejah parcel ima za območje multiplikativen učinek, tudi če ne pride takoj do postopka komasacije: ugotovi se natančnost podatkov parcel iz katastra nepremičnin na območju in skladno s tem opredeli tehnične tolerance načrta parcelacije v OPPN, občini se olajša načrtovanje in izvajanje investicij na tem območju, poleg tega pa se s parcelacijo t. i. dolžinskih objektov (ceste, vodotoki), lahko vnaprej uredijo upravljanje zemljišč, kategorizacije cest in vpisi v zbirni kataster GJI.

Ko občina ugotovi, da je na območju (delu območja) OPPN dovolj velik interes za izvedbo komasacije, naj proaktivno začne z aktivnostmi za pogodbeno ali upravno komasacijo kot opisano v poglavju 4.

Zaradi lažje izvedbe komasacije je priporočljivo v odlok OPPN zapisati člen o tehničnih tolerancah projektiranih koordinat mej novih parcel. Pogosto se zgodi, da so koordinate točk navedene na cm (mm) natančno, kar ni primerno, še posebej, kadar meja oboda komasacije oz. v tem primeru tudi meja območja OPPN ni urejena. Največja (najboljša) točnost koordinat, ki se vodi v katastru nepremičnin je do 10 cm ob 65% intervalu zaupanja. **Priporočamo, da so projektirane koordinate napisane na dm natančno, torej zgolj na eno decimalno mesto, hkrati pa se naj dopusti možnost, da se koordinato, ki ne predstavlja meje javne ceste spremeni $\pm 0,5m$ ali $\pm 1m$, saj se s tem omogoči zmanjšanje višine finančne poravnave tekom izvedbe komasacije in se ob tem še vedno lahko zagotavlja ustreznost velikost gradbenih parcel.**

Izpostavljam, da je potrebno v odlok OPPN zapisati tudi določene pogoje oz. omejitve, ki bodo omejevale samovoljno parcialno urejanje območja, saj takšen način navadno povečuje stroške občini (komunalna ureditev). Smiselno je, da se na območju OPPN zahteva izdaja soglasja za spreminjanje mej parcel. Občina naj tako ob prejemu vloge za spreminjanje mej parcel preveri širše območje in v primeru, da načrtovana parcelacija ni skladna z ureditvami v OPPN, ne izda soglasja, ampak naj vlagatelja napoti na pogodbeno komasacijo. Zaradi omejevanja parcialne realizacije OPPN priporočamo, da se v odlok o OPPN zapiše, da je pred pridobitvijo gradbenega dovoljenja potrebno urediti javno cesto in osnovne komunalne vode na celotnem ali etapno zaključenem območju OPPN. V nasprotnem primeru lahko posameznik znotraj svojih zemljišč oblikuje eno ali več parcel skladno s parcelacijskim načrtom, preostanek zemljišč pa pusti neurejen. Takšen pristop ni primeren, prav tako pa takšen lastnik zemljišč

nima pravega interesa za izvedbo komasacije in tako lahko omejuje razvoj večjega območja stavbnih zemljišč.

V kolikor so na komasacijskem območju že obstoječe stavbe, se preveri, ali so v OPPN te stavbe namenjen odstranitvi. V tem primeru priporočamo, da zemljišča s stavbami in stavbe občina pridobi v javno last pred izvedbo komasacije (odkup, razlastitev). V kolikor pa OPPN predvideva ohranitev obstoječih stavb se zemljišča s stavbami lahko vključi v komasacijo, če je potrebno preoblikovanje zemljišč, na katerih so stavbe. V kolikor to ni potrebno, se lahko zemljišča s stavbami izključi iz območja komasacije. Lastniki stavb se med komasacijo načeloma ne spremenijo, v primeru komasacije stavbnih zemljišč na razvrednotenih območjih, pa bi lahko prišlo tudi do spremembe lastnikov stavb. V tem primeru bi bilo potrebno v sklopu vrednotenja zemljišč zelo natančno določiti vrednost stavb vključenih v komasacijo.

6 ZAKLJUČEK

Pričujoča priporočila občinam so dejansko priporočila za izvajanje pogodbenih in upravnih komasacij stavbnih zemljišč. Priporočila se osredotočajo na eni strani na prepoznavo območij, ki so primerna za komasacije in na drugi strani na postopek komasacije, predvsem z vidika vloge občine v postopku.

Ključni poudarki navodil so:

- Prednosti komasacije so predvsem kompleksno preoblikovanje parcel na komasacijskem območju v stanje, ki omogoča izvedbo načrtovanih prostorskih ureditev v enem samem postopku (v nasprotnem primeru bi se moral izvesti niz parcelacij, menjalnih ali prodajnih pogodb).
- S strokovno urbanističnega in upravnega vidika je komasacija ustrezen ukrep zaradi dejstva, da se z njo celovito reši zaokrožena območja in da se skozi njen postopek lahko uveljavi tako potrebe lastnikov zemljišč ter varuje javni interes.
- Komasacija stavbnih zemljišč pa je učinkovit ukrep za aktivacijo že obstoječih stavbnih zemljišč, ki je za lastnike manj invaziven kot npr. razlastitev.
- Komasacija je ekonomsko učinkovitejši pristop od niza parcelacij, menjalnih in prodajnih pogodb.
- Ko občine na svojem območju prepoznajo območja, primerna za izvedbo komasacije, naj aktivno pristopijo k spodbujanju lastnikov za izvedbo komasacije.
- V kolikor je na območju občine več območij primernih za komasacijo stavbnih zemljišč naj občina določi prednostna območja in k izvedbi pristopi postopoma.
- Občina naj preveri lastniško stanje na območju in lastnike najprej pozove k izvedbi pogodbene komasacije, v kolikor pa do nje ne pride, se uvede upravno komasacijo.

LITERATURA

Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 199/21). 2021.

<https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2021-01-3971?sop=2021-01-3971> (Pridobljeno 17. 1. 2022)

Zakonom o katastru nepremičnin – ZKN (Uradni list RS, št. 54/21). 2021.

<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7952> (Pridobljeno 4. 10. 2022)