

Gospodarska
zbornica
Slovenije



Zbornica za poslovanje
z nepremičninami



Poslovanje z nepremičninami
17. do 18. november 2022



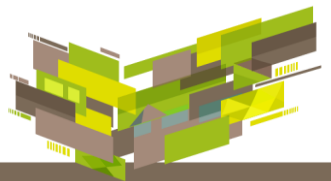
Ukrepi zemljiške politike za izboljšanje stanja na stanovanjskem področju

Mag. Tomaž Černe



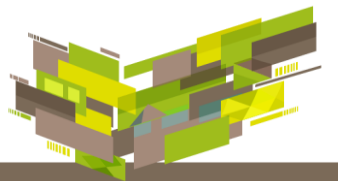
Vsebina

1. Omejenost zemljišč in posledice omejenosti
2. Opredelitev pojma zemljiška politika
3. Instrumenti in ukrepi zemljiške politike v Sloveniji
4. Izvajanje instrumentov in ukrepov zemljiške politike v Sloveniji
5. Predlogi ukrepov za izvajanje zemljiške politike v Sloveniji tako, da bodo podpirali cilje stanovanjskega področja



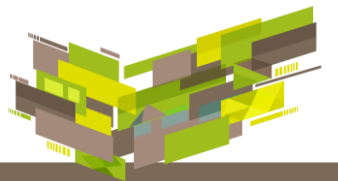
Vrste potreb po zemljiščih

- Zemljišča so ekonomska dobrina in so relativno in absolutno omejena
- Relativna omejenost zemljišč = potrebe po zemljiščih : količina vseh obstoječih zemljišč
- Temeljni skupini potreb po zemljiščih:
 - A.) potreba po zemljiščih zaradi prehrane prebivalstva
 - b.) potreba po zemljiščih za nekmetske dejavnosti, ki jim zemljišče predstavlja zgolj »locus standi«.
- Obe potrebi naraščata in se med seboj izključujeta
- Absolutna omejenost zemljišč:
 - zemljišč ni možno obnavljati (oziroma je obnova povezana z veliki stroški),
 - zemljišča so imobilna (neprestavljiva) dobrina in
 - na zemljiščih obstaja zasebna lastnina.
- Lastniki stavbnih zemljišč imajo zaradi njihove relativne in absolutne omejenosti monopolni položaj, ki ga lahko realizirajo v monopolni ceni
- Usklajevanje ponudbe in povpraševanja po zemljiščih se ne more odvijati samodejno, ampak so potrebni določeni regulacijski mehanizmi oziroma intervencija držav in občin



Zemljiška politika

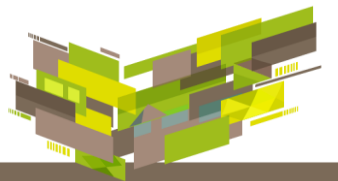
- Urejanje razmer na področju upravljanja in gospodarjenja z zemljišči in odločanje o potrebnih ukrepih ter instrumentih za njeno izvajanje
- Odvisna je od drugih politik in njihovih ciljev
 - Okoljska.
 - Socialna.
 - Demografska.
 - Gospodarska.
 - Stanovanjska ...
- Predpogoj za uspešno izvajanje zemljiške politike, je določitev njenih ciljev na posameznem področju:
 - Odločitev o željenem stanju v prihodnosti,
 - Cilji prisilijo politično strukturo na oblasti, da obravnava strateška vprašanja, poleg tega, da se ukvarja z doseganjem kratkoročnih rezultatov,
 - Cilji prisilijo politično strukturo da odloči, kateri inštrumenti zemljiške politike so sprejemljivi za določeno okolje (relativna učinkovitost ukrepov)



Vrste (ukrepov) zemljiških politik

- Direktivni ukrepi
- Nedirektivni ukrepi

- Aktivna zemljiška politika
- Pasivna zemljiška politika



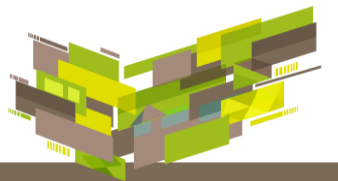
Nekateri ukrepi zemljiške politike, ki jih poznamo v Sloveniji

1. Načrtovanje namembnosti in izrabe zemljišč (prostorski akti)
2. Nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč (NUSZ)
3. Ukrepi zemljiške politike za izvajanje prostorskih aktov po ZUREP 3:
 1. Ukrepi za razvoj zemljišč: opremljanje zemljišč za gradnjo in komasacija.
 2. Ukrepi za varovanje zemljišč: določanje in evidentiranje gradbene parcele in soglasje za spremembo meje parcele.
 3. Ukrepi za preskrbo in pridobivanje zemljišč ter pravic na njih: načrt preskrbe, predkupna pravica in razlastitev.
 4. Finančni ukrepi zemljiške politike: komunalni prispevek in taksa za neizkoriščeno stavbno zemljišče.
 5. Ukrepi za prenovu in urejenost prostora: ukrep prenove naselja in odreditev vzdrževanja objektov.
 6. Zagotavljanje rabe javnih površin in grajeno javno dobro.



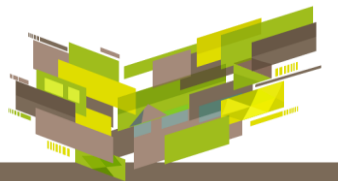
Cilji Nacionalnega stanovanjskega programa (NSP),
ki jih lahko podpremo z ukrepi zemljiške politike

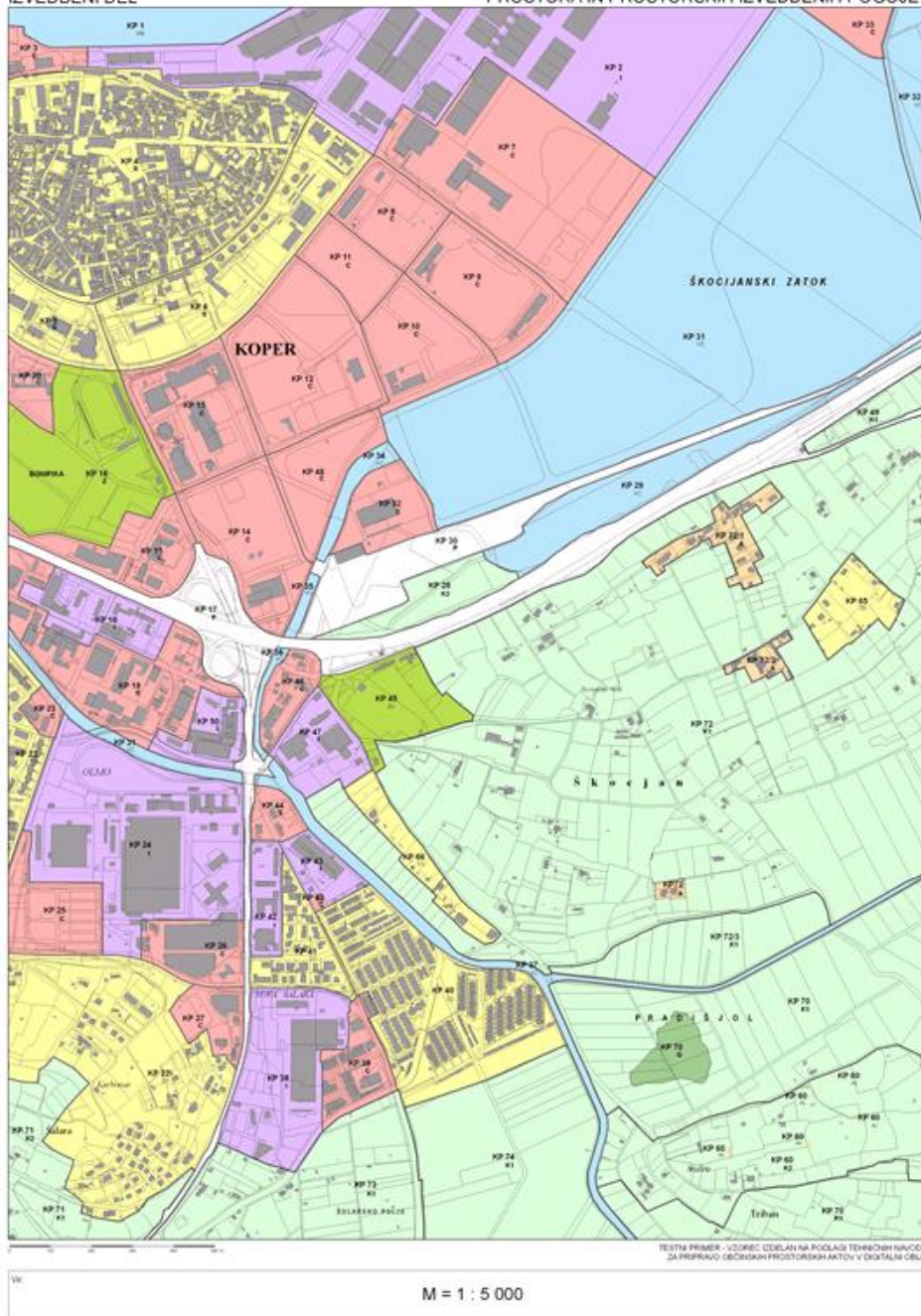
1. Uravnotežena ponudba primernih stanovanj,
2. Lažja dostopnost do stanovanj,
3. Kakovostna in funkcionalna stanovanja ter
4. Večja stanovanjska mobilnost prebivalstva.



Potrebni učinki ukrepov zemljiške politike za doseganje ciljev Nacionalnega stanovanjskega programa (NSP)

1. Zadostna količina stavbnih zemljišč na katerih je dovoljena gradnja različnih vrst stanovanj na lokacijah, kjer so ta stanovanja najbolj potrebna.
2. Komunalna opremljenost stavbnih zemljišč.
3. Cena zemljišč za gradnjo večine stanovanj naj ne vsebuje (previsokega) monopolnega dobička.
4. Efektivno in pravočasna ponudbo zemljišč za investitorje, ki bodo na njih gradili stanovanja (lastniška in najemna).



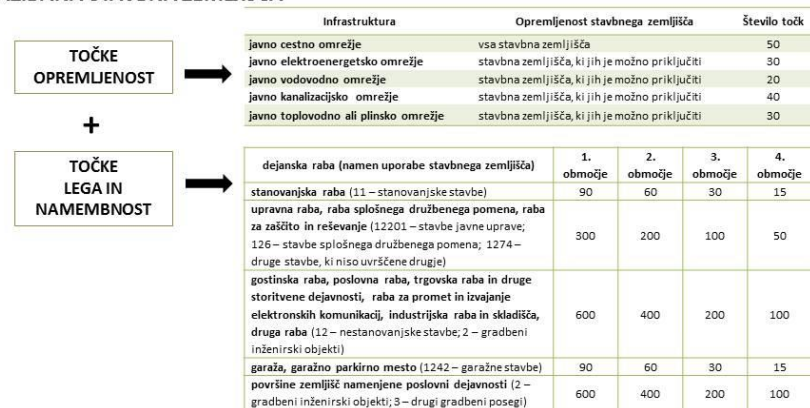


1. Načrtovanje namembnosti in izrabe zemljišč

- Dovoljena namembnost in izraba zemljišč je določena za celo Slovenijo
- Minimalni prostorski izvedbeni pogoji za gradnjo stanovanj so določeni v vseh občinah v Sloveniji
- Novo generacijo prostorskih aktov (OPN) ni sprejelo le še 12 občin
- Površina nezazidanih stavbnih zemljišč je cca. 60 000 hektarjev
- Zaloga stavbnih zemljišč za gradnjo stanovanj je zadostna
- **Problem 1: zaloga stavbnih zemljišč je ustrezna, na trgu ni ponudbe ustrezno razvitih zemljišč po ceni, ki ne vsebuje monopolnega dobička**
- **Problem 2: prostorski akti in sistem kontrole nad posegi v prostor ne preprečujejo spremembe rabe in namembnosti stanovanjskih stavb zaradi česar izgubljammo razpoložljivi stanovanjski fond (turistifikacija)**

z nepremičninami 17. in 18. november 2022



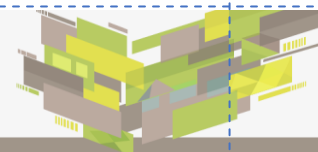


NEZAZIDANA STAVBNA ZEMLJIŠČA

TOČKE LEGA IN NAMEMBNOST					
	Namenska raba	1. območje	2. območje	3. območje	4. območje
	stavbna zemljišča za stanovanjski namen	25	20	15	10
	ostala stavbna zemljišča	75	60	45	30

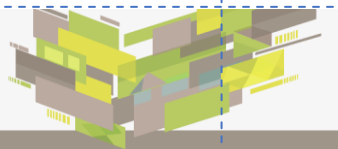
- NUSZ ima osnovo v zakonodaji iz leta 1966 (prispevek za uporabo mestnega zemljišča) - del dohodka, ki ga dobi uporabnik zemljišča zaradi povečanja vrednosti zemljišča zaradi družbenih vlaganj.
- Osnova za odmero NUSZ danes so določila iz Zakona o stavbnih zemljiščih iz leta 1984 in Zakona o graditvi objektov iz 2003.
- NUSZ ima učinek fiskalnega instrumenta zemljiške politike predvsem v primeru, da se obračunava za nezazidana stavbna zemljišča.

- **Težave NUSZ:**
 - Danes NUSZ pojmuje kot premoženjski davek, ki pa se odmerja le za določene nepremičnine.
 - Izrazita podnormiranost.
 - Težave pri dokazovanju in evidentiranju predmetov odmere (predvsem nezazidana stavbna zemljišča).
 - Odmera le za tista nezazidana stavbna zemljišča, ki so že razvita in ki niso namenjena gradnji gospodarske javne infrastrukture ali družbene infrastrukture.
 - NUSZ se odmerja le za majhen delež nezazidanih stavbnih zemljišč.



3. Načrt preskrbe s stavbnimi zemljišči

- Krovni dokument za izvajanje ukrepov zemljiške politike po ZUREP 3 je načrt preskrbe.
- Načrt preskrbe vsebuje:
 - Prikaz stanja stavbnih zemljišč (namen, lokacijo in razvojno stopnjo).
 - Sintezo potreb po stavbnih zemljiščih glede na načrte in razvojne dokumente občine (na primer stanovanjski program, energetski koncept itd. ...).
 - Primerjavo med stanjem in potrebami.
 - Usmeritve za izvajanje ukrepov zemljiške politike.
- Načrt preskrbe sprejme občinski svet.
- **Načrt preskrbe je vez med cilji zemljiške politike in izvajanjem ukrepov zemljiške politike po ZUREP 3**
- **Načrt preskrbe je po dostopnih podatkih od leta 2017 do danes pripravila le ena slovenska občina.**





4. Razvoj stavbnih zemljišč

1. **Nezazidljiva zemljišča.** To so zemljišča niso predvidena za gradnjo stavb oziroma različni pravni režimi začasno ali trajno ne dopuščajo gradnje stavb. Takšna zemljišča so praviloma namenjena gradnji gospodarske javne infrastrukture, zelenim ureditvam ali razbremenitvenim conam in podobno.
2. **Prostorsko neurejena zemljišča.** To so zemljišča, za katera praviloma velja, da bodo na njih izpolnjeni pogoji za gradnjo stavb šele, ko bo sprejet na primer občinski podrobni prostorski načrt (OPPN) ali drug prostorsko izvedbeni načrt oziroma se takšna zemljišča nahajajo v komasacijskem območju.
3. **Neopremljena ali delno opremljena zemljišča.** To so zemljišča, ki jih je treba pred gradnjo stavb še ustrezno komunalno opremiti z manjkajočo komunalno opremo (na primer vodovod, kanalizacija, cesta in podobno).
4. **Neurejena zazidljiva zemljišča.** So zemljišča, na katerih je na podlagi prostorskega akta dopustna gradnja stavb, vendar ne izpolnjujejo prostorskih izvedbenih pogojev glede oblike ali velikosti gradbene parcele ali glede lege objektov ali glede stopnje izkoriščenosti zemljišča in zato na njih ni mogoča izvedba prostorskih ureditev, predvidenih s prostorskim aktom.
5. **Urejena zazidljiva zemljišča.** To so zemljišča, na katerih je dopustna gradnja stanovanjskih in ne-stanovanjskih stavb, so komunalno opremljena, izpolnjujejo pogoje prostorsko izvedbenih pogojev glede velikosti, oblike in na njih niso vzpostavljeni takšni pravni režimi, ki bi onemogočali gradnjo stavb.

Razvojne stopnje stavbnih zemljišč določi občina in jih vpiše v evidenco stavbnih zemljišč

Nobena občina še ni vzpostavila evidence stavbnih zemljišč v skladu z ZUREP 3.

Občine vlagajo relativno malo sredstev v razvoj zemljišč.

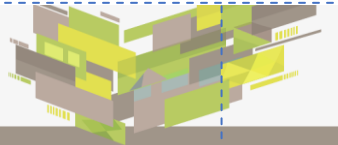
z nepremičninami 17. in 18. november 2022





4.1 Opremljanje zemljišč za gradnjo

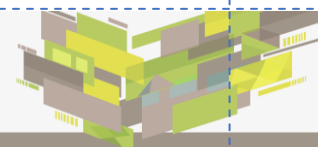
- Opremljanje zemljišč za gradnjo je projektiranje in gradnja objektov in omrežij gospodarske javne infrastrukture, ki so potrebni za realizacijo občinskih prostorskih aktov.
- Gradnjo komunalne opreme zagotavlja občina, financira pa se iz komunalnega prispevka, proračunskih sredstev občine in drugih virov.
- Če občine ne zagotovi gradnjo komunalne opreme, lahko z investitorjem sklene pogodbo o opremljanju in komunalno opremo zagotovi investitor sam.
- **Problemi, ki jih imamo na področju opremljanja zemljišč za gradnjo:**
 - **Občine premalokrat založijo sredstva za opremljanje zemljišč in zagotovijo izgradnjo komunalne opreme.**
 - **Občine problem gradnje komunalne opreme prepuščajo investitorjem, ki se znajdejo po svoje.**
 - **Občine „ohlapno“ določajo pogoje glede priključevanja na komunalno opremo v prostorskih aktih izven naselij.**
 - **V naseljih primanjkuje komunalno opremljenih zemljišč.**





4.2 Komasacija stavbnih zemljišč

- Neskladnost parcelnega stanja zemljišč s pogoji za gradnjo stavb ali/in s tem povezanim dostopom parcel do javnih cest ali komunalne infrastrukture je pogost razlog za nezmožnost oziroma višanje stroškov gradnje.
- Komasacija je ukrep s katerim se vzpostavi takšna parcelna struktura stavbnih zemljišč, da omogoča izvedbo prostorskih ureditev, predvidenih s prostorskim aktom.
- Dve vrsti komasacije:
 - Pogodbena komasacija.
 - Upravna komasacija (izvede občina po uradni dolžnosti ali na zahtevo 2/3 dela lastnikov).
- **Komasacija je zelo učinkovit ukrep aktivne zemljiške politike za razvoj zemljišč.**
- **Komasacije se v Sloveniji izvajajo zelo redko. Število komasacije med leti 2002 in 2018:**
 - **54 pogodbenih komasacij**
 - **2 upravni komasaciji**
- **Občine redko nastopajo kot pobudniki in moderator komasacije stavbnih zemljišč**



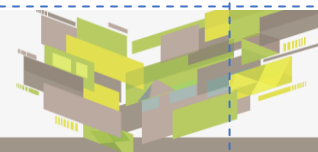
Pravo za vse informira:
**PREDKUPNA PRAVICA PRI
PRODAJI IN NAKUPU
NEPREMIČNINE**



#stvarnopravo

5. Predkupna pravica

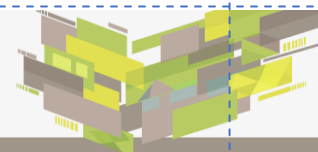
- Občina lahko uveljavlja predkupno pravico na stavbnih zemljiščih, na ureditvenem območju naselja, na kmetijskih, gozdnih, vodnih in drugih zemljiščih za namene graditve objektov gospodarske javne infrastrukture in objektov, ki se uporabljajo za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami ter na območju za dolgoročni razvoj naselja, ki je določen v OPN
- Skoraj vse občine v Sloveniji imajo sprejete odloke o predkupni pravici na stavbnih zemljiščih
- **Problem je planiranje in zagotavljanje sredstev za nakupe ter nizka realizacija nakupov**
- **Brez zagotovljenih sredstev postaja določanje predkupne pravice na vseh stavbnih zemljiščih zgolj administrativna ovira**





6. Razlastitev in služnost v javno korist

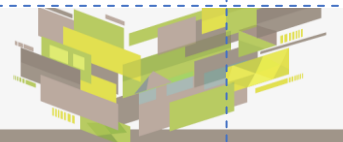
- Nepremičnina se lahko razlasti za:
 - gradnjo in prevzem objektov in omrežij gospodarske javne infrastrukture ter grajenega javnega dobra,
 - gradnjo in prevzem objektov za potrebe obrambe države, državnih rezerv, varnosti državljanov in njihovega premoženja ter varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami,
 - gradnjo in prevzem objektov družbene infrastrukture in
 - gradnjo javnih najemnih stanovanj.
- Razlastitev in omejitev ali obremenitev lastninske pravice je dopustna le v javno korist, če je za doseg javne koristi nujno potrebna in je javna korist razlastitvenega namena v sorazmerju s posegom v zasebno lastnino.
- V praksi se ukrep razlastitve uporablja izredno redko. Problem je:**
 - pripravljenost in zmožnost občine na izkazovanje pogojev za razlastitev po ZUREP 3**
 - zagotavljanje sredstev za odškodnine.**

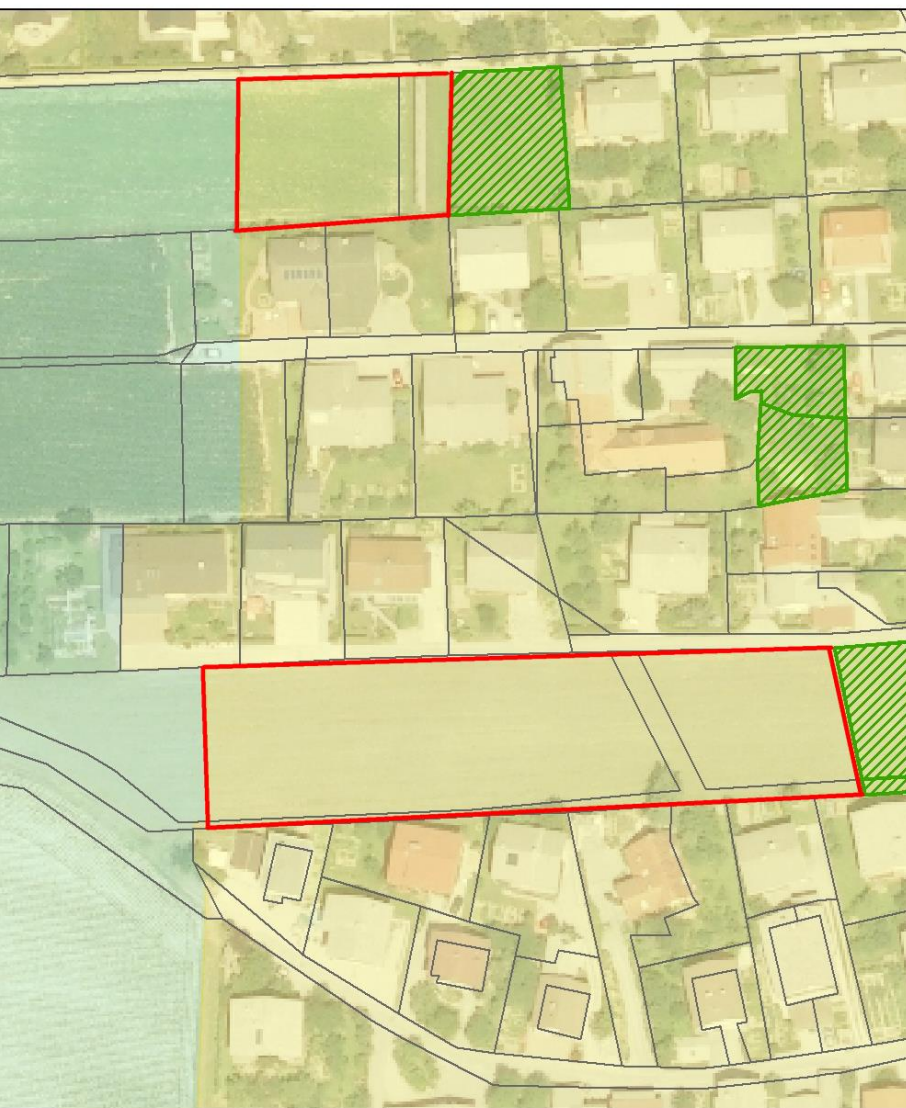




7. Komunalni prispevek

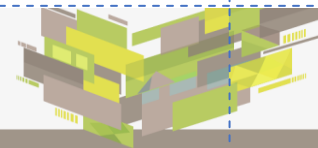
- Komunalni prispevek je „tradicionalna dajatev“, ki se izvaja v vseh občinah v Sloveniji že od leta 1959
- **Komunalni prispevek za novo komunalno opremo:** plačilo dela stroškov graditve komunalne opreme, ki ga zavezanec plača občini.
- **Komunalni prispevek za obstoječo komunalno opremo:** prispevek za obremenitev obstoječe komunalne opreme, ki ga zavezanec plača občini in se odmerja na območju celotne občine.
- **Problemi na področju komunalnega prispevka:**
 - Pretežno niti nima več vloge povrnitve stroškov graditve komunalne opreme občini.
 - Način določanja višine komunalnega prispevka pogosto ne odraža dejanskih stroškov gradnje komunalne opreme, ki odpade na enoto gradnje.
 - Strošek izgradnje komunalne opreme se socializira, kar tudi pomeni, da nima več usmerjevalnega instrumenta zemljiške politike.





8. Taksa za neizkoriščena stavbna zemljišča

- Neizkoriščeno stavbno zemljišče: urejeno zazidljivo zemljišče na katerem ni pridobljeno veljavno gradbeno dovoljenje in se nahaja v območju, v katerem se plačuje takso za neizkoriščena stavbna zemljišča
- Območje plačevanja takse določi občina s samostojnim odlokom.
- Taksa znaša 0,3 eura na m² neizkoriščenega stavbnega zemljišča
- Taksa za neizkoriščeno stavbno zemljišče ni davek temveč instrument zemljiške politike.
- Namen takse je racionalna raba prostora in razvoj stavbnih zemljišč. Je namenski prihodek občine za izvajanje ukrepov zemljiške politike.
- **Takso je od leta 2017 do danes uvedla le ena občina v Sloveniji.**



9. Prenova prostora



- Prenova območja je zbir različnih dejavnosti za oživitev razvrednotenega območja (prostorsko načrtovanje in ukrepi zemljiške politike)
- Kadar lastnik nepremičnine ni sposoben financirati prenove na območju prenove s pogodbo z občino dogovorijo za soudeležbo pri izvedbi sprememb na nepremičninah, višino in načinom povrnitve vloženih občinskih sredstev, možnostjo odkupa nepremičnine, solastništvu nepremičnine
- Če se prenova financira z javnimi sredstvi, lahko občina med prenovo lastnikom začasno omeji pravico uporabe nepremičnin za kar lastniku pripada odškodnina.
- Občina v okviru projekta prenove vzpostavi spletno stran in informacijsko pisarno.
- **Po podatkih ARSO, smo leta 2017 smo v Sloveniji evidentirali 1081 funkcionalno razvrednotenih območij (FDO) v skupni površini 3422,7 ha**
- **Prenovljena razvrednotena območja predstavljajo velik potencial tudi za stanovanjsko oskrbo**
- **Po dostopnih informacijah, nobena občina še ni uvedla ukrep prenove prostora, pa čeprav ga je uvedel ZUREP 1 že leta 2002**



Ali in v kolikšni meri izvajanje ukrepov zemljiške politike v Sloveniji že podpira cilje NSP?



Splošna ocena

- Količina stavbnih zemljišč za potrebe gradnje stanovanj je v Sloveniji na splošno zadostna. Vprašljiva je njihova lokacija in ohranjanje pogojev za stanovanjsko dejavnost.
- NUSZ nima več vloge instrumenta zemljiške politike (v ospredju je njegova fiskalna vloga).
- Ukrepe zemljiške politike po ZUREP 3 občine (še) ne izvajajo na način, da bi bili učinkovito podprti cilji NSP.



Instrument/ukrep	Se izvaja	Se izvaja v omejenem obsegu	Se ne izvaja	Učinkovito podpira cilje NSP?
Pregled na količino in razvitostjo stavbnih zemljišč (evidenca stavbnih zemljišč)			X	
Načrtovanje preskrbe z zemljišči			X	
Komasacija stavbnih zemljišč		X		
Opremljanje zemljišč za gradnjo		X		
Določanje in evidentiranje gradbene parcele			X	
Soglasje za parcelacijo		X		
Prenova prostora			X	



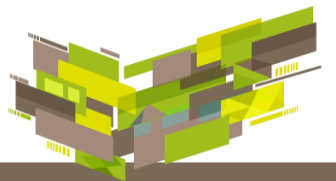
Kaj so razlogi za neizvajanje ukrepov zemljiške politike v Sloveniji

1. Nedoslednost izvajanja predpisov (delno tudi nekatere pomanjkljivosti predpisov)
2. Razdrobljenost občin in s tem povezano pomanjkanje usposobljenega kadra.
3. Pomanjkanje namenskih sredstev za financiranje izvajanja ukrepov aktivne zemljiške politike.



Kako zagotoviti izvajanje ukrepov zemljiške politike s ciljem izboljšanje stanja na stanovanjskem področju?

1. Dopolnitev prostorskega reda Slovenije s podrobnimi pravili in priporočili za načrtovanje in določanje prostorskih izvedbenih pogojev za stanovanjske soseske (raba objektov, spremembe namembnosti, pravila za parcelacijo).
2. Spodbujanje ustanavljanja območnih (državno – občinskih) oddelkov za razvoj zemljišč in usposabljanje kadra.
3. Ustanovitev sklada za razvoj stavbnih zemljišč.



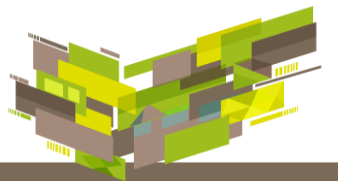
Oblikovanje in izvedba državno občinskega projekta

- Cilj projekta: izvesti ukrepe za razvoj zemljišč za potrebe stanovanjskega področja (doseganje ciljev NSP) brez dodatnih negativnih vplivov na okolje (brez sprememb namembnosti zemljišč)
- Viri financiranja projekta: sredstva NOO, sredstva kohezijske politike, sklad za vode, podnebni sklad, stanovanjski sklad



Sklopi projekta

- Sklop 1: identifikacija in kvantifikacija potreb po različnih vrstah stanovanj oziroma bivanja po Sloveniji po občinah ter političen konsenz okoli njih (PROSO?)
- Sklop 2: pomoč občinam pri pripravi podlag za razvoj zemljišč:
 - Vzpostavitev evidence stavbnih zemljišč: zajem in verifikacija podatkov o razvrednotenih območjih in nezazidanih stavbnih zemljiščih, ki so primerna za stanovanjsko gradnjo
 - Izdelava načrtov preskrbe za potrebe stanovanjske gradnje
 - Vzpostavitev medobčinskih centrov za razvoj zemljišč (organizacija, kadri, usposabljanje, oprema)
- Sklop 3: vzpostavitev Sklada za razvoj zemljišč (pravila za delovanje sklada, pravila za črpanje sredstev)
- Sklop 4: medobčinski centri pripravijo projekte razvoja stavbnih zemljišč in oddajo zahteve za črpanje sredstev iz Sklada



Davčna politika

- Oblikovanje podpornih instrumentov v obliki ustrezne davčne politike na stanovanjskem področju.
- Obdavčitev nepremičnin (opcija – višja davčna stopnja za prazna stanovanja).
- Znižanje obdavčitve dohodkov od oddaje nepremičnin v najem.
- Trenutna namera vlade po dvigu davčne stopnje za dohodek iz oddaje stanovanj v najem ni korak v pravo smer.

