

PRAVNE SMERNICE ZA KOMASACIJE LEGAL GUIDE ON LAND CONSOLIDATION

Anka Lisec

Junija 2020 je Organizacija za prehrano in kmetijstvo Združenih narodov – FAO (angl. *Food and Agricultural Organization*) izdala pravne smernice za komasacije, ki se nanašajo predvsem na komasacije kmetijskih in drugih zemljišč na podeželju (Veršinskas in sod., 2020). Publikacija je rezultat mnogih dejavnosti za promocijo in razvoj sodobnih komasacij na mednarodni ravni, katerih namen je zagotavljanje boljših pogojev za kmetijsko pridelavo in s tem prehransko varnost ob hkratnem usklajevanju različnih interesov v prostoru, kot so pridobivanje zemljišč za infrastrukturne projekte, preurejanje zemljišč za izvajanje ukrepov okoljskih politik ipd.



Slika 1: Naslovnica Pravnih smernic za komasacije (Veršinskas in sod., 2020).

Geografsko so smernice namenjene predvsem evropskim in srednjeazijskim državam, kjer se je v preteklih desetletjih razvila neformalna mednarodna mreža javnih institucij, ki so zadolžene za komasacije v posameznih državah – LANDNET. Pri tem je treba poudariti, da so smernice zasnovane na ideji izmenjave dobrih praks in so namenjene tako državam z dolgo tradicijo komasacij kot državam z manj izkušnjami oziroma državam, ki še iščejo prve pravne in operativne rešitve za izvedbo sodobnih komasacij.

1 OZADJE POBUDE

Organizacija za prehrano in kmetijstvo Združenih narodov (FAO) se že od 50. let preteklega stoletja dejavno ukvarja z izzivi zemljiških preureditev z namenom zagotavljanja prehranske varnosti. Pristopi h komasacijam, s tem pa tudi priporočila za pravno ureditev in samo izvedbo, so se v tem dolgem obdobju spreminjali. Sprva ozko usmerjene komasacije v podporo intenzivnemu kmetijstvu so že v 70. in 80. letih preteklega stoletja začele postajati pomemben instrument smotrnega upravljanja zemljišč in prostorskega razvoja skladno s smernicami trajnostnega razvoja (Veršinskas in sod., 2020). Slednje smo takrat zaznali tudi v slovenskem prostoru (Prosen, 1993), a žal le v zelo omenjenem akademskem okolju.

Medtem ko so se na evropski ravni dejavnosti FAO v povojnem obdobju osredotočale predvsem na razvoj komasacij v zahodnoevropskih državah, je tematika kmalu postala zanimiva tudi v južni Evropi (na primer v Španiji, Grčiji in na Cipru). Veliko prelomnico je v 90. letih preteklega stoletja prinesla tranzicija vzhodnoevropskih držav iz nekdanjih družbeno-planskih v tržna gospodarstva. Strukturne reforme so med drugim vključevale obsežne zemljiške reforme, kjer smo se srečevali z velikimi izzivi na področju preurejanja kmetijskih zemljišč zaradi denacionalizacijskih procesov na eni strani in zaradi izredno razdrobljene zemljiške strukture kmetij, ki ni ustrezala sodobnim zahtevam kmetovanja, na drugi strani (Csaki in Lerman, 2000; Giovarelli in Bledsoe, 2001). Kot odgovor na te izzive je bila leta 2002 v okviru odmevnega simpozija, ki sta ga organizirala FAO in mednarodna zveza geodetov FIG, sprejeta Münchenska izjava o komasacijah (angl. *The Munich Statement on Land Consolidation*). Izjava je bila namenjena spodbujanju držav območja srednje in vzhodne Evrope, da v svoje institucionalne okvirje in prakso komasacije umestijo kot instrument celovitega urejanja podeželskega prostora (FAO in FIG, 2002; Prosen, 2002).

Z letom 2002 so se predvsem na pobudo *Regionalne pisarne za Evropo in Srednjo Azijo* FAO začeli bolj ciljno povezovati institucionalni deležniki, ki so v svojih državah pristojni za področje komasacij. V prvem obdobju delovanja te sicer neuradne pobude, ki je od leta 2010 poznana pod imenom LANDNET, so se teme delavnic, pilotnih projektov in publikacij nanašale na izzive komasacij v takratnih tranzicijskih državah (FAO, 2003, 2004 in 2008). Oblikovana priporočila, predvsem pa pilotni projekti ter redna srečanja predstavnikov vladnih in raziskovalnih institucij ciljnih držav, so močno vplivali na razvoj sodobnih komasacij v srednje- in vzhodnoevropskih državah – odvisno seveda od prizadevanj in razumevanja pomena komasacij v posamezni državi. Mnoge države žal tega potenciala (še) niso izkoristile, in čaka jih veliko dela – tako z vidika vzpostavitve institucionalnega okvirja kot z vidika usposabljanja ustreznega kadra in nato promoviranja komasacij preko dobrih praks (Hartvigsen, 2015, 2019).

V zadnjem desetletju je (ponovno) zaznati trend razvoja sodobnih komasacij kot celovitega instrumenta preurejanja ruralnega prostora v celotni Evropi. Demografske spremembe, okoljski izzivi s prilagajanjem rabe zemljišč podnebnim spremembam, vse več navzkrižnih interesov v (ruralnem) prostoru itd. zahtevajo tudi v državah z bogato tradicijo komasacij in na splošno z zelo urejenim sistemom zemljiške administra-

cije strukturne spremembe. Med pomembnejšimi mednarodnimi pobudami velja omeniti Smernice za odgovorno upravljanje ter urejanje pravic na zemljiščih, na ribolovnih območjih in v gozdovih z vidika zagotavljanja nacionalne prehranske varnosti VGGT (angl. *Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security*), ki so bile sprejete maja 2012 (FAO, 2012). V smernicah je posebej poudarjen pomen kakovostne javne zemljiške administracije, ki mora med drugim zagotavljati podporo kompleksnim zemljiškim preureditvam, kot so komasacije. Na podlagi navedenih smernic in upoštevajoč usmeritve dokumenta Spremenimo svet: Agenda za trajnostni razvoj do leta 2030 (angl. *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*; OZN, 2015) ter Nove urbane agende (angl. *New Urban Agenda – Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All*; OZN, 2016) je bila leta 2016 sprejeta *Apeldoornska deklaracija o komasacijah in preurejanju zemljišč za trajnostni razvoj*, o kateri smo že poročali (Lisec, 2017). V deklaraciji je med drugim poudarjeno, da lahko s komasacijami pripomoremo h kakovosti življenja in bivanjskih razmer na ruralnih in urbanih območjih, prispevamo h kakovosti in učinkovitosti infrastrukturnih projektov, izboljšamo razmere za pridelavo hrane in upravljanje drugih naravnih virov ter prispevamo k varovanju naravnega okolja. Še več, v razvitih državah so se komasacije izkazale kot ključen instrument za pridobivanje zemljišč v javno korist. Pomemben pogoj za uspešno izvajanje teh instrumentov je urejen pravni, institucionalni in izvedbeno-normativni okvir, je še zapisano v deklaraciji iz leta 2016.

Kot odgovor na navedene aktualne izzive upravljanja kmetijskih zemljišč je FAO leta 2014 začel izvajati regionalno pobudo (Evropa in Srednja Azija) za krepitev vloge malih kmetov in družinskih kmetij, usmerjeno v izboljšanje kakovost bivanja in zmanjšanje revščine na podeželju (angl. *Regional Initiative on Empowering Smallholders and Family Farms for Improved Rural Livelihood and Poverty Reduction*). V okviru te pobude deluje regionalni program za komasacije (angl. *Regional Land Consolidation Programme*), ki tesno sodeluje z več mednarodno prepoznavnimi institucijami, kot so Delovna skupina za zemljiško administracijo UNECE WPLA (angl. *Working Party on Land Administration*), Svetovna banka in mednarodna zveza geodetov FIG. Da bi prispevali k razvoju in uvajanju sodobnih komasacij, je skupina strokovnjakov pri FAO pripravila Pravne smernice za komasacije (Veršinskas in sod., 2020), ki smo jih recenzirali neodvisni strokovnjaki iz različnih evropskih držav. Tako so poskušali čim boljše nasloviti tudi lokalne posebnosti izzivov in praks na področju komasacij v posameznih državah ter s tem prispevati k višji uporabni vrednosti smernic.

2 VSEBINA SMERNIC

Pravne smernice za komasacije (Veršinskas in sod., 2020) obravnavajo komasacije kot učinkovit instrument upravljanja zemljišč, ki omogoča izboljšavo zemljiške in lastniške strukture kmetijskih gospodarstev, kar prispeva k učinkovitosti kmetijstva, koristi pa so prepoznane tako za kmetijska gospodarstva kot za družbo nasploh. Ker komasacije predvidevajo tudi možnost prenosa lastniške in drugih pravic na zemljiščih, se lahko instrument uporabi za pridobivanje zemljišč za posebne namene, ki niso kmetijske narave; taki primeri so pridobivanje zemljišč za gradnjo objektov javne gospodarske infrastrukture, za izvajanje okoljskih in naravovarstvenih ukrepov ipd. Ne glede na namen komasacij so izkušnje mnogih evropskih držav pokazale, da morajo imeti sodobne komasacije v prvi vrsti jasno zakonsko podlago in kakovostno podporo javnih služb, ki zahtevajo interdisciplinarne operativne skupine. Pri tem se ne izključuje zasebni sektor kot izvajalec (delov) postopkov. Toda javna služba mora predvsem v primerih, kjer ne gre za komasacije s popolnim soglasjem komasacijskih udeležencev, te koordinirati tudi vsebinsko in ne le postopkovno.

Komasacije naj bi bile, ne glede na zahtevan delež soglasij komasacijskih udeležencev, strogo pravno regulirane, sam postopek pa bi moral voditi pristojen organ javne uprave. Skupni cilj vseh komasacij je s celovitim parcelnim in lastniškim preurejanjem zemljišč prilagoditi zemljiško strukturo podeželskih območij na način, da se uskladijo interesi med vsemi nosilci pravic na komasacijskem območju, da se zmanjša zemljiška (parcelna) razdrobljenost kmetijskih gospodarstev, da se omogoči širitev dejavnih kmetij in/ali da se dosežejo drugi javni cilji na obravnavanem območju (Veršinskas in sod., 2020). Smernice obravnavajo različne oblike komasacij na podeželju (slika 2), s poudarkom na prostovoljnih komasacijah (angl. *voluntary land consolidation*), v Sloveniji poznanih tudi kot pogodbene komasacije, in na komasacijah z večinskim soglasjem (angl. *majority-based land consolidation*), pri nas poznanih kot upravnih komasacijah. Deloma se smernice dotikajo tudi obveznih komasacij (angl. *mandatory land consolidation*), ki pa jih ne priporočajo; teh tudi ne poznamo v slovenskem pravnem redu. Avtorji izrecno poudarjajo, da smernice ne obsegajo drugih oblik transakcij zemljišč, s katerimi je prav tako mogoče reševati izzive zemljiške razdrobljenosti kmetij (na primer prostovoljne menjave zemljišč) ali izzive pridobivanja zemljišč za javne namene (na primer razlastitve).

Komasacije				
Prostovoljna menjava <i>Voluntary exchange</i>	Prostovoljne (pogodbene) <i>Voluntary</i>	Z večinskim soglasjem (upravne) <i>Majority-based</i>	Obvezne <i>Mandatory</i>	Razlastitev <i>Expropriation</i>
Regulirani in neregulirani postopki	Regulirani postopki <i>Odločitve so prostovoljne</i>	Regulirani postopki <i>Odločitve so sprejete na osnovi večinskega soglasja</i>	Regulirani postopki <i>Odločitve sprejme javni organ, brez možnosti glasovanja</i>	Uvedeni s strani države <i>Odločitve sprejme država, brez možnosti glasovanja</i>
Brez koordinacije strokovnjakov za upravljanje zemljišč Zemljiške transakcije na trgu	Koordinirano s strani strokovnjakov za upravljanje zemljišč	Koordinirano s strani strokovnjakov za upravljanje zemljišč	Koordinirano s strani strokovnjakov za upravljanje zemljišč	Kompensacija (odškodnina)

Slika 2: Vrste komasacij, ki so zajete v Pravnih smernicah za komasacije (prevedeno po Veršinskas in sod., 2020).

Pravne smernice za komasacije so razmeroma obsežen, a pregleden dokument, kjer je vsebina predstavljena v enajstih vsebinsko povezanih poglavjih. Uvodnemu delu z motivom in ozadjem nastanka smernic sledi predstavitev praks v izbranih državah – tako v državah z bogato tradicijo komasacij kot v državah, ki so se še pred kratkim srečevale z izzivi tranzicije na tem področju, a so uspešno vključile sodobne komasacije v svoj pravni red, to so Danska, Finska, Nemčija, Litva, Nizozemska, Srbija, Španija (Galicija) in Turčija. Pri tem so posebej obravnavani vidiki participacije deležnikov, komasacije kot izvedbeni prostorski razvojni instrument v posamezni državi ter financiranje projektov.

Sledi sklop poglavij, ki obravnavajo cilje in načela sodobnih komasacij, deležnike komasacij ter vlogo javnih institucij pri samem načrtovanju in izvajanju komasacij. Posebno poglavje je namenjeno programu izvajanja komasacij oziroma študiji upravičenosti uvedbe komasacij kot pomembni fazi pred samo

izvedbo. Nekoliko obsežnejše poglavje je namenjeno izvedbenim fazam komasacije – od uradne odločitve o uvedbi komasacije, načrtovanja zemljiških preureditev, vrednotenja zemljišč do priprave in potrditve tako imenovanega komasacijskega načrta z novo parcelno in lastniško strukturo komasacijskega območja in vsemi prostorskimi ureditvami, načrtovanimi v okviru komasacij.

V sklepnem delu smernic so posebej obravnavani: (i) faza registracije novega stanja, (ii) faza spremljanja in ocenjevanja učinkov komasacij, (iii) pravna sredstva za deležnike komasacij ter (iv) priložnosti kombiniranja komasacij z aktivno zemljiško politiko zemljiških skladov. V zaključnem poglavju so komasacije predstavljene tudi z globalnega vidika, kjer so na kratko orisane pobude in izzivi komasacij v svetovnem merilu.

3 GLAVNE USMERITVE PRI OBLIKOVANJU ZAKONA ZA KOMASACIJE

Kot že omenjeno, je dokument razmeroma obsežen, a je lepo strukturiran in pregleden. Za vsak vsebinski sklop so pripravljena ključna priporočila v posebnih razdelkih publikacije, kot primer podajamo priporočila, ki se nanašajo splošno na zakon o komasacijah (preglednica 1) ter na financiranje komasacij (preglednica 2) iz drugega poglavja dokumenta. Pri tem uporabljamo neposredni prevod »zakon o komasacijah«, čeravno v Sloveniji to področje regulira več zakonov in bi bilo primerneje pisati »zakonodaja o komasacijah«. Posredno s tem nakazujemo na izziv, povezan z razpršenim in nepreglednim zakonskim okvirjem za komasacije v Sloveniji.

Preglednica 1: Primer priporočil: ključne lastnosti zakona o komasacijah (prevedeno po Veršinkas in sod., 2020).

✓ **Ključna priporočila 2.1:**

Ključne lastnosti zakona o komasacijah (angl. *key features of land consolidation law*):

1. Zakon o komasacijah bi moral upoštevati vse **temeljne človekove pravice**, ki izhajajo iz mednarodnih, nadnacionalnih in nacionalnih pravnih aktov in dokumentov.
2. Zakon o komasacijah bi moral kar najbolj slediti smernicam **trajnostnega razvoja** in tako prispevati k doseganju ciljev trajnostnega razvoja, kot določa Agenda 2030 (OZN, 2015).
3. Zakon o komasacijah bi moral biti skladen z načeli Smernic za odgovorno upravljanje ter urejanje pravic na zemljiščih, na ribolovnih območjih in v gozdovih z vidika zagotavljanja nacionalne prehranske varnosti VGGT (FAO, 2012) in še posebej z **usmeritvami za komasacije**, ki so del VGGT.
4. Zakon o komasacijah bi moral zagotoviti ustrezno **pravno varnost** in omogočiti, da se zakonite pravice vseh deležnikov komasacije upoštevajo in spoštujejo.
5. Zakon o komasacijah bi moral biti **enostaven, celovit in vsebinsko uravnotežen**, z izogibanjem prekomerni regulaciji. Dopolnjevati ga morajo izvedbeni predpisi (sekundarni pravni akti) in tehnična dokumentacija (kot so priporočila, navodila, priročniki in standardi), ki obravnava posamezne vidike komasacije.
6. Regulativni okvir za komasacije bi moral biti razvit na temelju strateškega pristopa, usklajenega s splošnimi nacionalnimi in mednarodnimi razvojnimi cilji. Priporočljivo je sprejeti ločeno **nacionalno strategijo za komasacije**, kjer so opredeljeni strateški cilji komasacij za posamezno obdobje.
7. Uvajanje instrumenta komasacij v državi zahteva tudi **spremenbe pravnih aktov za področja, ki so tesno povezana s komasacijami**, kot so regulacija zemljiškega trga, vrednotenje zemljišč, zavarovana območja, prostorsko načrtovanje, okoljska zakonodaja, obdavlčevanje, lastninska in druge stvarne pravice na nepremičninah, družinska in nasledstvena vprašanja ipd.
8. Zakon o komasacijah bi moral spodbujati uporabo že poznanih pristopov v državi (prostovoljne komasacije, komasacije na podlagi večinskega odločanja ali ob pristopa).
9. Če pravni sistem to omogoča, mora zakon o komasacijah opredeliti komasacije kot **instrument v javnem interesu**. To je še posebej pomembno pri komasacijah na podlagi večinskega odločanja.
10. Postopek uvajanja komasacij v državi in priprave zakonskega okvirja bi moral vključevati **posvetovanja s potencialnimi deležniki komasacij**, kot so civilna družba in združenja, ki zastopajo interese lastnikov, kmetov, prebivalcev podeželja, naravovarstvenikov, okoljevarstvenikov ipd.

Preglednica 2: Primer priporočil: Financiranje komasacij (prevedeno po Veršinskas in sod., 2020)

✓ Ključna priporočila 2.2: Financiranje komasacij (angl. <i>funding of land consolidation</i>)
1. Pravni akti, ki regulirajo financiranje nacionalnega programa za komasacije , bi morali predvideti sredstva za najmanj 2–5 let, tako da je mogoče zagotoviti sredstva za celoten potek projektov komasacij.
2. Pravni akti, ki regulirajo financiranje nacionalnega programa za komasacije, bi morali zahtevati, da se izmed potencialnih projektov izberejo projekti na podlagi prednostnih nalog, opredeljenih v okviru splošnih ciljev nacionalnega programa za komasacije .
3. Razen če družbeno-gospodarske razmere tega ne dovoljujejo, se priporoča, da se vsi stroški komasacij krijejo iz javnih sredstev , da bi tako spodbudili lastnike zemljišč k sodelovanju v projektih.
4. Če je komasacijski projekt del velikega prostorskega projekta, kot je na primer izgradnja avtoceste, bi bilo treba zahtevati, da stroške komasacije krijejo tudi subjekti, zadolženi za investicijo .
5. Pri večnamenskih komasacijah bi se morali stroški posameznih delov projekta financirati iz različnih virov , vključujoč sofinanciranje projektov s strani države, subjektov, ki so zadolženi za izvedbo infrastrukturnih projektov, ipd.
6. Pravni akti, ki regulirajo financiranje projektov komasacij, bi morali omogočati morebitne prilagoditve proračuna posameznega projekta .

V nadaljevanju je naveden celoten seznam priporočil, ki so del pravnih smernic za komasacije in so v dokumentu podrobneje opredeljena, kot smo prikazali za primer priporočil v preglednicah 1 in 2 (Veršinskas in sod., 2020):

- Ključna priporočila 2.1: Ključne lastnosti zakona o komasacijah (angl. *key features of land consolidation law*);
- Ključna priporočila 2.2: Financiranje komasacij (angl. *funding of land consolidation*);
- Ključna priporočila 3.1: Cilji komasacij (angl. *objectives of land consolidation*);
- Ključna priporočila 3.2: Načela komasacij (angl. *principles of land consolidation*);
- Ključna priporočila 4.1: Javni in javno-zasebni subjekti (angl. *public and semi-public entities*);
- Ključna priporočila 4.2: Vloga storitev zasebnikov (angl. *private service providers*);
- Ključna priporočila 4.3: Nosilci pravic in drugi deležniki komasacij (angl. *right holders and other land consolidation stakeholders*);
- Ključna priporočila 4.4: Javna srečanja deležnikov in voljeni odbori (angl. *public meetings of stakeholders and elected collective bodies*);
- Ključna priporočila 5.1: Odločitev za začetek študije izvedljivosti projekta (angl. *decision to start a feasibility phase*);
- Ključna priporočila 5.2: Študija izvedljivosti projekta (angl. *feasibility study*);
- Ključna priporočila 6.1: Odločitev o začetku parcelnega preurejanja (angl. *decision to launch the re-allotment phase*);
- Ključna priporočila 6.2: Posvetovanje o parcelnem preurejanju in pogajanja (angl. *re-allotment planning consultations and negotiations*);
- Ključna priporočila 6.3: Preverjanje in registracija zakonitih lastninskih pravic (angl. *facilitation of the recognition and registration of legitimate ownership rights*);
- Ključna priporočila 6.4: Vrednotenje zemljišč (angl. *valuation of land*);
- Ključna priporočila 6.5: Načrtovanje nove razdelitve (angl. *re-allotment planning*);
- Ključna priporočila 6.6: Komacijski načrt (angl. *the land consolidation plan*);

- Ključna priporočila 7.1: Izmera zemljišč (angl. *cadastral surveying*);
- Ključna priporočila 7.2: Registracija parcel in prenos posesti (angl. *registration of parcels and transfer of possession*);
- Ključna priporočila 7.3: Finančne poravnave (angl. *financial settlements*);
- Ključna priporočila 7.4: Izvedba infrastrukturnih in drugih del (angl. *implementation of infrastructure and other works*);
- Ključna priporočila 8.1: Spremljanje in ocenjevanje (angl. *monitoring and evaluation*);
- Ključna priporočila 9.1: Pravna sredstva (angl. *legal remedies*);
- Ključna priporočila 10.1: Komasicije in zemljiški skladi (angl. *combining land consolidation with land banking*).

Z vidika kakovostne zakonodaje je zelo pomembno priporočilo, da bi bilo treba v zakonu o komasacijah opredeliti široke cilje komasacij, ki odražajo trajnostni in večnamenski pristop, ob hkratnem upoštevanju posebnosti države. Cilji komasacije bi morali presežati ozke cilje odpravljanja zemljiške razdrobljenosti kmetij. Tako bi morali cilji, opredeljeni v zakonu, prinašati rešitve za kmetijske izzive in tudi druge ustrezne javne interese, ki so povezani z javno gospodarsko infrastrukturo, upravljanjem okolja in družbeno-gospodarskim razvojem. Posebej je poudarjeno, da mora biti zakon jasen, pregleden in ne preobsežen. To tudi pomeni, da bi morale biti na primer podrobne prednostne naloge komasacij opredeljene v izvedbenih operativnih predpisih in podobnih pravnih dokumentih ter ne v zakonu samem. Slednje je pomembno z vidika periodičnega posodabljanja podzakonskih predpisov brez zapletenih pravnih postopkov spreminjanja krovne zakonodaje.

5 IZZIVI ZA SLOVENIJO

V uvodnem delu omenjena mednarodna mreža institucij v okviru regionalne pobude FAO, katere začetki segajo v leto 2002, je veliko prispevala k napredku pri načrtovanju in izvajanju komasacij tudi v Sloveniji. Če so bile dejavnosti Slovenije v prvotnem obdobju delovanja te mreže zelo omejene, pa smo v zadnjem desetletju postali prepoznavna država z mnogimi izkušnjami na področju komasacij kmetijskih zemljišč. Te izkušnje so sicer predvsem rezultat dela mnogih entuziastov v zasebnem in javnem sektorju (Triglav, 2008; Triglav, 2013; Lisec, Prosen in Čeh, 2014; Novak, Ratek in Bovha, 2014; Triglav, 2014; Umbrecht in Krošelj, 2014; Triglav, 2019), ne pa sistemskih strukturnih rešitev. Tako smo v Sloveniji predvsem kot rezultat angažiranja posameznikov, ki so verjeli v komasacije, vendarle sledili smernicam sodobnih komasacij in že v programskem obdobju 2007–2013 v okviru programov razvoja podeželja pridobili vir financiranja za komasacije in spremljajoče ukrepe. Nekoliko spremenjene pogoje za financiranje komasacij kmetijskih zemljišč je prineslo programsko obdobje 2014–2020 (glej tudi Lisec in sod., 2013; Lisec in sod., 2015a).

V preteklem desetletju je ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano poskušalo pripraviti temelje za posodobitev zakonskega okvirja in najti rešitev za komasacije kot večnamenski instrument urejanja podeželskega prostora (Lisec in sod., 2011; Lisec in sod., 2015b), a zakonodaja, predvsem pa pravilniki, so še vedno zastareli. Opažanja iz prakse kažejo, da je treba sistematično pristopiti k oblikovanju institucionalnih rešitev za komasacije, ki bolj kot kadarkoli prej zahtevajo povezovanje javnih institucij. Sodobne komasacije – naj bodo to komasacije s pretežnimi kmetijskimi in gozdnimi zemljišči ali pa tako imenovane urbane komasacije – predvsem zahtevajo celovit zakonski okvir in osrednji javni organ, ki

bo vsebinsko in postopkovno zadolžen za načrtovanje in koordiniranje del pri komasacijah, pa tudi pri drugih kompleksnih zemljiških preureditvah, kot so nove izmere in nastavitev katastra.



Slika 3: Sodobno kmetijstvo s prilagoditvami na podnebne razmere, vključujoč protitočno zaščito in namakalne sisteme, zahteva skupaj z drugimi interesi v prostoru bolj sistematični pristop h komasacijam (Loka pri Zidanem Mostu, Posavje; foto: A. Liseč).

6 NAMESTO ZAKLJUČKA PREDLOG ZA RAZMISLEK

Medtem ko zahodnoevropske države vse bolj uporabljajo komasacije tudi kot instrument za izvajanje različnih okoljskih ukrepov in ukrepov prilagajanja rabe zemljišč podnebnim spremembam, se države z manj izkušnjami s komasacijami še vedno srečujejo z zelo temeljnimi težavami, kot so pomanjkanje ustreznih kadrov in izkušenj, slabe prakse uvajanja takih ukrepov in posledično velik odpor tako lastnikov zemljišč kot različnih sektorjev, šibka institucionalna podpora komasacijam ipd. Neverjetno je, da ravno države, ki se srečujejo na eni strani z neustrezno parcelno strukturo kmetij za sodobno kmetijsko pridelavo, na drugi strani pa s težavo slabe kakovosti katastrskih podatkov, nikakor ne prepoznajo komasacij kot naprednega instrumenta katastrskega in zemljiškega preurejanja, ki hkrati rešuje obe navedeni težavi. Zakaj imajo države, kot so Švedska, Nizozemska, Nemčija, Norveška, močne interdisciplinarne skupine strokovnjakov v okviru javne (geodetske) uprave za promocijo, načrtovanje in izvajanje komasacij, medtem ko se v državah z več izzivi na teh področjih nikakor ne najde volja, da bi sistemsko uredili področje?

Ta opažanja so bila pravzaprav glavni motiv za objavo tega prispevka. Vsekakor moramo verjeti, da Pravne smernice za komasacije FAO ne bodo le »en dokument«, ki bo ostal nekje v arhivu, ampak da s skupnimi močmi končno najdemo energijo in voljo za sistemsko ureditev komasacij v Sloveniji – ne le kmetijskih, ampak tudi tistih na urbanih območjih. Ob tej priložnosti, kot že večkrat do sedaj, pozivam geodetsko stroko in predvsem Geodetsko upravo Republike Slovenije, da izkoristimo to izjemno priložnost, ki med drugim ponuja konkretne rešitve za izboljšavo sistema zemljiške administracije (katastra).

Hkrati bi se (ponovno) okrepila vloga geodetske službe in geodetske stroke na sploh v družbi – tako na državni, regionalni kot lokalni ravni. Navsezadnje je ta vloga državne geodetske službe v Sloveniji predvidena že v zasnovi Strategije javne geodetske službe v Sloveniji do 2025 (Lisec in sod., 2018). In leto 2025 se zelo hitro približuje ...

Viri in literatura:

- Csaki, C., Lerman, Z. (2000). Structural Change in the Farming Sectors in Central and Eastern Europe, Lessons for EU Accession. 2nd WB/FAO Workshop, 27.–29. junij 1999, 245 str.
- FAO (2003). The design of land consolidation pilot projects in Central and Eastern Europe. FAO Land Tenure Studies 6. Rim: FAO. <http://www.fao.org/3/Y4954E/Y4954E.pdf>, pridobljeno 15. 2. 2021.
- FAO (2004). Operations manual for land consolidation pilot projects in Central and Eastern Europe. FAO Land Tenure Manuals no. 1. Rim: FAO. http://www.fao.org/nr/lten/abst/lten_071001_en.htm, pridobljeno 15. 2. 2021.
- FAO (2008). Opportunities to mainstream land consolidation in rural development programmes of the European Union. FAO Land Tenure Policy Series 2. Rim: FAO. <http://www.fao.org/3/i0091e/i0091e00.htm>, pridobljeno 15. 2. 2021.
- FAO (2012). Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security. Rim: Organizacija združenih narodov, Organizacija za prehrano in kmetijstvo. www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en, pridobljeno 15. 2. 2021.
- FAO, FIG (2002). Land Fragmentation and Land Consolidation in CEEC: A gate towards sustainable rural development in the new millennium. 25.–28. februar 2002, München: FAO, FIG (The Munich Statement on Land Consolidation).
- Giovarelli, R., Bledsoe, D. (2001). Land Reform in Eastern Europe – Western CIS, Transcaucases, Balkans, and EU Accession Countries. FAO, Seattle, Washington: Rural Development Institute: 114 str.
- Hartvigsen, M. (2015). Land Reform and Land Consolidation in Central and Eastern Europe After 1989: Experiences and Perspectives. Doktorska disertacija. Aalborg: Univerza v Aalborgu. https://vbn.aau.dk/ws/files/316449007/Morten_B._Hartvigsen_EPUB.pdf, pridobljeno 15. 2. 2021.
- Hartvigsen, M. (2019). FAO support to land consolidation in Europe and Central Asia from 2002–2018, Experiences and way forward. FAO Land Tenure Journal, 1. <http://www.fao.org/3/CA3184EN/ca3184en.pdf>, pridobljeno 15. 2. 2021.
- Lisec, A. (2017). Apeldoornska deklaracija o komasacijah in preurejanju zemljišč za trajnostni razvoj. Geodetski vestnik, 61 (1), 132–135. http://www.geodetski-vestnik.com/61/1/gv61-1_lisec2.pdf, pridobljeno 15. 2. 2021.
- Lisec, A., Čeh, M., Stopar, B., Krivic, M., Tekavec, J., Trobec, B. (2018). Izdelava akcijskega načrta za izvedbo in spremljanje strateških projektov. Končno poročilo s Strategijo javne geodetske službe 2025. Naročnik: Geodetska uprava RS. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.
- Lisec, A., Ferlan, M., Trobec, B., Primožič, T., Umbrecht, B., Bovha, D. (2015a). Izvedba agromelioracij na komasacijskih območjih v okviru programa razvoja podeželja Republike Slovenije 2014–2020. Informacijska zloženska. Ljubljana: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. <https://www.program-podezelja.si/sl/knjiznica/33-izvedba-agromelioracij-na-komasacijskih-obmocjih-v-okviru-programa-razvoja-podezelja-republike-slovenije-2014-2020/file>, pridobljeno 15. 2. 2021.
- Lisec, A., Pintar, M., Bovha, D., Ferlan, M., Šumrada, R., Drobne, S., Zavodnik Lamovšek, A., Foški, M., Prosen, A., Prus, T., Grčman, H., Recko Novak, P., Čeh, M., Trobec, B. (2011). Komasaacije in celovito urejanje podeželskega prostora. Končno poročilo, CRP »Konkurenčnost Slovenije 2006–2013« v letu 2010, raziskovalni projekt št. V4-1057. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo in Biotehniška fakulteta; Celje: Geodetski zavod Celje, 150 str.
- Lisec, A., Pintar, M., Bovha, D., Golobič, M., Cvejič, R., Penko Seidl, N., Ferlan, M., Recko Novak, P., Jevšnik, D., Čater, L., Gnilišek, J., Prus, T., Grčman, H., Perpar, A., Udovč, A., Zavodnik Lamovšek, A., Foški, M., Šumrada, R., Drobne, S., Čeh, M., Trobec, B. (2015b). Študija možnosti izvajanja zemljiških operacij na zavarovanih in varovanih območjih. Končno poročilo, CRP »Zagotovimo.si hrano za jutri« v letu 2014. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo in Biotehniška fakulteta; Celje: Geodetski zavod Celje, 165 str.
- Lisec, A., Primožič, T., Pintar, M., Bovha, D., Ferlan, M., Prosen, A., Šumrada, R., Čeh, M., Drobne, S. (2013). Analiza stanja in izzivi na področju komasacij kmetijskih zemljišč v Sloveniji. Geodetski vestnik 57 (4), 673–690. DOI: <https://doi.org/10.15292/geodetski-vestnik.2013.04.673-690>
- Lisec, A., Prosen, A., Čeh, M. (2014). Preurejanje zemljišč kot izziv. Zbornik posveta 42. geodetskega dne. Ljubljana: Zveza geodetov Slovenije in Ljubljansko geodetsko društvo, 120 str. http://issuu.com/mfoski/docs/zbornik_pdf/1, pridobljeno 15. 2. 2021.
- Novak, P., Ratek, E., Bovha, D. (2014). Komasaacije – izkušnje in izzivi na ruralnih in urbanih območjih. V A. Lisec (ur.), A. Prosen (ur.), M. Čeh (ur.). Preurejanje zemljišč kot izziv. Zbornik posveta 42. geodetskega dne. Ljubljana: Zveza geodetov Slovenije in Ljubljansko geodetsko društvo (str. 105–113). http://issuu.com/mfoski/docs/zbornik_pdf/1, pridobljeno 15. 2. 2021.
- OZN (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. OZN. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>, pridobljeno 15. 2. 2021.
- OZN (2016). New Urban Agenda. OZN. <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda>, pridobljeno 15. 2. 2021.
- Primožič, T., Lisec, A. (2015). Komasaacije in druge zemljiške operacije v Programu razvoja podeželja Slovenije 2014–2020. Geodetski vestnik, 59 (4), 814–822. http://www.geodetski-vestnik.com/59/4/gv59-4_primozi.pdf, pridobljeno 15. 2. 2021.
- Prosen, A. (1993). Sonaravno urejanje podeželskega prostora. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za arhitekturo, gradbeništvo in geodezijo: 180 str.
- Prosen, A. (2002). Münchenska izjava o komasaciji kot orodje za razvoj podeželja v državah srednje in vzhodne Evrope ter v Skupnosti neodvisnih držav (prevod), Geodetski vestnik, 46 (1-2), 145–149.

- Prosen, A. (2003). Stanje in perspektive izvajanja komasacij kmetijskih zemljišč v Sloveniji. *Geodetski vestnik*, 47 (1-2), 64–74. http://www.geodetski-vestnik.com/47/12/gv47-1_064-074.pdf, pridobljeno 15. 2. 2021.
- Triglav, J. (2008). Komasacije zemljišč ob gradnji infrastrukturnih objektov v Prekmurju. *Geodetski vestnik*, 52 (4), 795–811. http://www.geodetski-vestnik.com/52/4/gv52-4_795-811.pdf, pridobljeno 15. 2. 2021.
- Triglav, J. (2013). Koordinatni kataster Prekmurju in digitalni katastrski načrti. *Geodetski vestnik*, 57 (3), 600–612. http://www.geodetski-vestnik.com/cms/images/57/3/gv57-3_mnenja1.pdf, pridobljeno 15. 2. 2021.
- Triglav, J. (2014). Komasacije kot prostorska in lastninskoppravna metla. V A. Lisec (ur.), A. Prosen (ur.), M. Čeh (ur.). *Preurejanje zemljišč kot izziv*. Zbornik posveta 42. geodetskega dne. Ljubljana: Zveza geodetov Slovenije in Ljubljansko geodetsko društvo (str. 81–90). http://issuu.com/mfoski/docs/zbornik_pdf/1, pridobljeno 15. 2. 2021.
- Triglav, J. (2019). Katastrski digitalni arhiv na krožniku. *Geodetski vestnik*, 63 (4), 568–578. http://www.geodetski-vestnik.com/63/4/gv63-4_triglav.pdf, pridobljeno 15. 2. 2021.
- Umbrecht, B., Krošelj, M. (2014). Preurejanje kmetijskih zemljišč pri večjih posegih v prostor – izkušnje Občine Krško. V A. Lisec (ur.), A. Prosen (ur.), M. Čeh (ur.). *Preurejanje zemljišč kot izziv*. Zbornik posveta 42. geodetskega dne. Ljubljana: Zveza geodetov Slovenije in Ljubljansko geodetsko društvo (str. 69–80). http://issuu.com/mfoski/docs/zbornik_pdf/1, pridobljeno 15. 2. 2021.
- Veršinskas, T., Vidar, M., Hartvigsen, M., Mitic Arsova, K., van Holst, F., Gorgan, M. (2020). *Legal guide on land consolidation*. Based on regulatory practices in Europe. FAO Legal Guide, No. 3. Rim: FAO. DOI: <https://doi.org/10.4060/ca9520en>

izr. prof. dr. Anka Lisec, univ. dipl. inž. geod.
Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo
Jamova cesta 2, SI-1000 Ljubljana, Slovenija
e-naslov: anka.lisec@fgg.uni-lj.si