

POROČILO O DELU DELOVNE SKUPINE ZA PRIPRAVO ZAKONA O GEODETSKI DEJAVNOSTI

Gojmir Mlakar

Geodetska uprava občin Celje in Laško, Celje

Prispelo za objavo: 8.5.1991

Izvleček

V prispevku je podano poročilo o delu delovne skupine za pripravo tez "Geodetskega zakona". Podana so izhodišča, ki so bila pri tem upoštevana, in problemi, ki so se pojavljali. V prilogi je poleg okvirnih izhodišč objavljen tudi predlog najpomembnejših novosti, ki se nanašajo na evidenco zemljiškega katastra.

Ključne besede: geodezija, organizacijski vidik, zakonski osnutek, Slovenija

Abstract

The article presents the report of the working group for the preparation of the Geodetic Act. Enclosed are along with the skeleton starting points also suggestions of the most important novelties, referring to the evidence of the land cadastre.

Key words: geodesy, organizational aspect, draft, Slovenia

UVOD

Na razgovoru, ki ga je 18.12.1990 organizirala Republiška geodetska uprava (RGU) o bodoči organizaciji geodetske službe, organizaciji izvajanja geodetskih del, pridobivanju sredstev zanje, kar naj bi dobilo ustrezno mesto v novi geodetski zakonodaji, je predlagala ustanovitev posameznih delovnih skupin, sestavljenih iz geodetskih strokovnjakov (predstavniki geodetskih delovnih organizacij, geodetskih upravnih organov, republiškega in občinskih, in Zveze geodetov Slovenije - ZGS). Skupine naj bi delovale pri RGU-ju, njihova naloga pa naj bi bila priprava čim kvalitetnejšega Zakona o geodetski dejavnosti in priprava potrebnih izvršilnih predpisov. Delovna skupina za pripravo zakona naj bi ob pripravi zakonskih določil izdelala tudi koncept izvršilnih predpisov ter predlagala člane delovnih skupin za pripravo le-teh.

Del članov delovne skupine so predlagali udeleženci posveta, ki ga je organiziral RGU 12.12.1990, in sicer: Rafka Bohaka, Vinka Petriča in Gojmirja Mlakarja, delovne organizacije so svoje predstavnike predlagale kasneje, direktor RGU je 8.1.1991 imenoval delovno skupino za pripravo tez zakona o dejavnosti geodetske službe v sestavi: Gojmir Mlakar, Rafko Bohak, Vinko Petrič, Miroslav Črnivec, Franjo Vuk, Janez Goršič, Stanko Pristovnik in Stanko Majcen. Svoje predstavnike je predlagal tudi ZGS, direktor RGU je

potem v skupino vključil še Antona Prosenca, Pavleta Kneza in Pavleta Zupančiča kot predstavnika ZGS-ja ter Petra Šivica kot predstavnika FAGG-ja, iz delovne skupine pa je kot člana umaknil predstavnika RGU-ja Stanka Majcna in Stanka Pristovnika. V aktu o imenovanju je omenjeno, da v delovni skupini sodeluje Stanko Majcen in po potrebi tudi drugi strokovnjaki RGU-ja.

Delovna skupina se je prvič sestala 18.1.1991 in predlagala za vodjo Gojmirja Mlakarja, ki je na naslednji seji predložil okvirni program dela delovne skupine, ki so ga člani sprejeli. V njem je podrobneje opredeljena njena osnovna naloga, podana so izhodišča za delo in terminski plan aktivnosti.

IZHODIŠČA ZA DELO DELOVNE SKUPINE

Ker gre pri pripravi zakona za dejavnost, ki ključno vpliva na geodetsko službo in stroko, za njeno mesto v družbi, za status in družbeni ugled vsakega geodeta, naj navedba izhodišč, ki so bila v večji ali manjši meri upoštevana pri delu delovne skupine, služi presoji o njihovi ustreznosti in popolnosti. Javna razprava bo lahko izhodišča dopolnila in upoštevala tudi nekatera nova, ki smo jih morda prezrli.

Posvet, ki ga je 15.3.1990 organiziral ZGS na Brdu pri Kranju, je dal izhodišča za pripravo koncepta razvoja geodetske dejavnosti v Sloveniji (PRILOGA 1). Razvojni strategiji geodetske dejavnosti je bil posvečen tudi lanskeletni geodetski dan, zlasti prispevka Tomaža Banovca in Stanka Majcna.

Po dogovoru v delovni skupini so posamezni člani pripravili dodatna gradiva, ki so služila bodisi kot okvirna izhodišča ali pa so pomagala pri rešitvi posameznih ožjih problemov. Med temi naj posebej omenim prispevek M. Črnivca - Analiza stanja geodetskih evidenc z oceno njihove vrednosti, ukrepi za izboljšanje stanja ter opredeljeno prioriteto, ter prispevek F. Vuka, ki je s sodelavci opravil kritično analizo tez zakona z dne 16.1.1991. Probleme smo skušali reševati globalno in ne le ocenjevati ter spreminjati, v tezah predlagane, člene. Delovna skupina je proučila tudi pripombe s predhodne javne razprave (v kolikor te niso bile zajete v tezah), tako tiste, ki so jih poslali organi geodetske službe kot tudi pripombe republiških organov, ki so povezani z geodetsko službo.

Izkušnje iz razvitih evropskih dežel, ki naj bi tudi dobile svoje mesto v naši novi zakonodaji, smo v delovni skupini spoznali s proučitvijo avstrijskih geodetskih predpisov (te smo imeli na razpolago v prevodu), predpisov, ki veljajo v Švici (za to državo imamo tudi opis geodetske dejavnosti, ki nam ga je poslal tam zaposleni kolega F. Koncilja), nekatera gradiva pa so nam omogočila spoznati tudi posamezne geodetske rešitve v Franciji, Nemčiji in Italiji (kataster stavb). Geodetsko dejavnost v Švici smo spoznali tudi nekateri člani delovne skupine in predstavniki RGU-ja ob obisku v tej državi.

NAČIN DELA DELOVNE SKUPINE

Delovni skupini so pri zakonskem urejanju nekaterih področij pomagali strokovnjaki, ki ta področja poznajo ali so zanje pristojni na svojem delovnem mestu. Področje mrež geodetskih točk, določila v zvezi s koordinatnim sistemom, geoidom oziroma elipsoidom so opredelili dr. Vodopivec, M. Jenko, F. Černe, I. Štupar in M. Črnivec, pri razpravi o določilih za zemljiški kataster je sodeloval T. Lesar, pri razpravi o katastru stavb N. Gorkič in L. Koman-Perenič ter pri razpravi o registru prostorskih enot, imenovanju in

označevanju naselij, ulic in stavb ter določanju hišnih števil B. Lipej. Glede katastra zgradb (stavb?) smo v delovni skupini menili, da je za njegovo uzakonitev oziroma opredelitev namena, vsebine, načina vodenja in povezave z drugimi evidencami, potrebna ustrezna študija, izdelava modela in njegov preizkus v praksi, posebej še, ker tudi rešitve v svetu ne ustrezajo opredeljenim namenom. Ker podrobna proučitev problema katastra stavb terja daljši čas, je delovna skupina dopustila možnost, da se njegova ureditev izvede v posebnem zakonu.

Za posamezne rešitve bi morali dobiti mnenje uporabnikov geodetskih evidenc. Od pristojnih republiških organov bi morali dobiti rešitve, ki se dolgoročno načrtujejo na področju davkov (zemljišča in stavbe), na področju evidentiranja pravic na zemljiščih in stavbah ter vlogi zemljiške knjige, zemljiškega katastra in katastra stavb pri tem. Za bodočo organizacijo geodetske službe in vsebino evidenc, ki jih vodi, so pomembne tudi spremembe, ki se načrtujejo na področju urejanja in varovanja prostora. Za opredelitev katastrskih kultur in drugih vrst rabe v zemljiškem katastru ter zamenjavo sistema katastrske klasifikacije s sistemom bonitiranja je poleg davčne in planerske službe pomembno tudi stališče kmetijcev in gozdarjev.

Delovni skupini je zaradi pomanjkanja časa, morda pa tudi zaradi premajhne agresivnosti, uspelo navezati stike le z Republiškim sekretariatom za pravosodje in upravo, kjer je bil izpostavljen problem povezave zemljiškega katastra, načrtovanega katastra stavb in zemljiške knjige ter nujnost njenega avtomatiziranja in z Republiškim sekretariatom za finance, kjer smo proučevali možnosti za stalne vire financiranja programov geodetskih del, ter bili seznanjeni z nekaterimi značilnostmi novega davčnega sistema. V tem času pa so imeli predstavniki RGU-ja tudi več daljših razgovorov na Republiškem sekretariatu za varstvo okolja in urejanje prostora. Rezultat teh razgovorov v predlaganih zakonskih rešitvah je v uzakonitvi geodetske zbornice in razširitev tudi na področje t.i. inženirske geodezije.

ZGS je skupaj z Izvršnim svetom Skupščine občine Celje načrtoval organizacijo "okrogle mize", na kateri bi z odgovornimi predstavniki republiških upravnih organov (po možnosti ministri) skupaj opredelili mesto geodetske službe v novonastajajoči slovenski državi. Tudi rezultati te razprave naj bi pripomogli k boljšim zakonskim rešitvam. Zaradi drugih aktualnih nalog, s katerimi so angažirani predstavniki republiške vlade, načrtovanega razgovora v tem času ni bilo mogoče organizirati, verjetno pa bi bil tak razgovor tudi preuranjen, saj ne bi bilo smotno ob tej priložnosti reševati morebitnih različnih pogledov na razvoj geodetske službe, stroke in geodetskih evidenc, ki smo jim v geodetskih krogih še vedno priča.

Delovna skupina je celotno gradivo, ki naj bo obdelano v novem "Geodetskem zakonu" (ime je predlagal minister Jazbinšek), proučila in predlagala rešitve na devetih sejah, od katerih sta bili dve dvodnevni. Na osnovi skupno sprejetih izhodišč so nekateri člani prevzeli zadolžitev za dokončno oblikovanje posameznih poglavij, in sicer:

M. Črnivec - geodetske mreže, načrti in karte z gradivi daljinskega zaznavanja in državna meja, organizacija izvedbe in financiranja geodetskih evidenc republiškega pomena

R. Bohak: register prostorskih enot s posebnimi nalogami

G. Mlakar: zemljiški kataster

V. Petrič: splošne določbe, geodetska prostorska dokumentacija

F. Vuk: geodetske evidence lokalnega pomena.

Omenjeni člani delovne skupine naj bi za navedena področja pripravili tudi utemeljitve za rešitve, ki se razlikujejo od rešitev, ki jih je v tezah predlagal RGU. Področja, ki niso navedena (kataster stavb, geodetska zbornica, geodetske storitve), je delovna skupina, potem ko so njeni člani sprejeli svoja stališča, prepustila v dokončno oblikovanje predstavnikom RGU-ja.

V delu skupine so enakovredno sodelovali tisti člani, ki so bili prvotno imenovani - tudi predstavnika RGU-ja - kot naknadno, po drugi seji, dodatno imenovani. Kljub nasprotovanju direktorja RGU-ja smo se vsi ostali strinjali, da ni razloga, za drugačen status predstavnikov RGU-ja. Tudi predsedstvo ZGS meni, da ni smotno pripravljati zakona po dveh poteh. ZGS nima namena pripraviti zakona, ki bi bil alternativa zakonu RGU-ja. Stališče direktorja RGU-ja je še toliko manj razumljivo, če upoštevamo, da je v aktu o imenovanju rečeno, da gre za delovno skupino pri RGU-ju.

NADALJNJE DELO

Delo skupine ni končano. Gradivo, ki ga je pripravila, bo RGU uredil v nove teze zakona z nekaterimi spremembami in dopolnitvami, zato je dogovorjeno (v delovni skupini in v predsedstvu ZGS-ja, da bo delovna skupina nove teze zakona ponovno pregledala in se o njih opredelila. Predsedstvo ZGS-ja je predlagalo, da bi pred predajo predloga za izdajo zakona z njegovim osnutkom, geodetska društva organizirala krajšo razpravo. Ta naj bi pomagala rešiti preostale dileme.

Delovni skupini je tudi naloženo, da sodeluje pri pripravi podzakonskih predpisov, pri čemer naj bi skupaj z RGU-jem napravila analizo obstoječih in ugotovila, katere terjajo nove zakonske rešitve. Na osnovi analize naj se napravi podroben načrt podzakonskih predpisov in okvirno opredeli njihova vsebina. Realno naj se oceni izdelava, angažirajo ustrezni strokovnjaki ter zagotovijo potrebna sredstva.

Pomembna je tudi priprava kvalitetne obrazložitve predloga za izdajo zakona. Znano je, da se večina poslancev v republiški skupščini odloča na njeni osnovi, saj za detajlno prebiranje posameznih členov običajno nimajo časa. Prav bi bilo, da zato delovna skupina sodeluje pri pripravi obrazložitve zakona, v katerem so navedeni razlogi za izdajo, izhodišča, na katerih slonijo zakonske opredelitve ter kratek in razumljiv opis njegove vsebine.

ZAKLJUČEK

Menim, da je delovna skupina že zdaj opravila pomembno nalogo, pri čemer je večino njenih članov vodila zavest, da s svojim delom prispevajo k ureditvi geodetske dejavnosti, ki naj v novi slovenski državi najde ustrezno mesto, z realizacijo kar najboljših zakonskih določil pa pripomore k razvoju mlade države in njeni enakovredni vključitvi v evropske tokove.

Vprašanje pa je, če morda ne zamujamo priložnosti, da bi ob pripravi zakona naredili korak v bodočnost. Korak, s katerim bi presegli dosedanje gledanje na posamezne geodetske evidence, namesto njih bi definirali prostorske informacijske sisteme, ki bi sloneli na dogovorjenih modelih podatkov. Z njihovo kombinirano uporabo, ki jo omogočajo moderne tehnologije avtomatskega vodenja, bi lahko na sodoben način zadovoljili najrazličnejše uporabnike. Žal za take rešitve ni realnih možnosti, saj terjajo

profesionalen pristop, sodelovanje širokega kroga strokovnjakov (ne samo geodetov), neprimerno več časa in veliko denarja. Za ilustracijo naj bo podatek iz Švice, kjer s projektom RAV (reforma uradne izmere) skušajo uresničiti opisane cilje. Pri izdelavi projekta, za katerega pripravljajo tudi ustrezno zakonsko osnovo, dela sedem vrhunskih strokovnjakov, ki pri tem sodelujejo še s tridesetimi specialisti za različna področja. Za izdelavo projekta in nastavitev informacijskega sistema, ki bo slonel na njegovih izsledkih, namenijo 3 500 000 000 CHF, seveda za daljše obdobje - 20 do 30 let.

Ker gradivo za nove teze zakona še ni v celoti urejeno, je priloga članka le obrazložitev novosti v zemljiškem katastru (PRILOGA 2), saj ocenjujem, da gre za pomembnejši del dejavnosti geodetske službe.

PRILOGA 1

IZHODIŠČA ZA PRIPRAVO KONCEPTA RAZVOJA GEODETSKE DEJAVNOSTI

OPREDELITEV VLOGE GEODETSKE DEJAVNOSTI V SLOVENSKI DRUŽBI	ZAGOTAVLJANJE POTREBNIH INFORMACIJ O PROSTORU ZA: - urejanje pravnih stanj na nepremičninah - obdavčevanje v zvezi z nepremičninami - upravljanje s prostorom - vrednotenje nepremičnin - komunalno urejanje - prostorsko (urbanistično) planiranje - projektiranje - ekološko sanacijo - druge, jasno opredeljene namene
STRATEŠKI CILJI ZA URESNIČITEV OPREDELJENE VLOGE	VZPOSTAVITEV PRIMERNEGA PROSTORSKEGA INFORMACIJSKEGA SISTEMA, v katerega so vključeni podatki sedanjih evidenc geodetske službe in dogovorjeni novi podatki, zlasti podatki: - zemljiškega katastra - katastra komun. naprav - katastra stavb - evidence terit. enot - podatki predpisanih novih evidenc - načrti malih in velikih meril - topografske karte - ciklično aerosnemanje.
STRATEGIJA ZA URESNIČITEV CILJEV	ORGANIZACIJA GEODETSKE SLUŽBE - ZAGOTOVITEV POTREBNIH SREDSTEV - ZAGOTOVITEV PRIMERNIH KADROV - UVEDBA SODOBNIH TEHNOLOGIJ (digitalizacija, skeniranje, satelitska geodezija) - ZAGOTOVITEV POTREBNE OPREME

NAJPOMEMBNEJŠE NOVOSTI, KI SE NANAŠAJO NA ZEMLJIŠKI KATASTER

1. Uvaja se pojem zemljiškopравни kataster, ki pomeni drugačno opredelitev namena zemljiškega katastra; ob predvidenem zmanjšanju davčne je v zakonu poudarjena njegova pravna funkcija.

Izraz zemljiškopравни kataster (razmišljalo se je tudi o mejnem ali tudi koordinatnem katastru) opravičuje uzakonjeni mejni ugotovitveni postopek (MUP), ki ima v večji meri pravni kot tehnični značaj, meje, ugotovljene v MUP-u, in določene v upravnem postopku, pa imajo enako kot sodno določene pomembne pravne posledice.

2. Izdelava zemljiškoprnega katastra, ki je lahko parcialna (postopna) ali kompleksna (nova izmera), terja obvezno določitev koordinat mejnih točk v državnem koordinatnem sistemu. Pogoji pri tem je predhodna vzpostavitev navezovalne ali izmeritvene mreže geodetskih točk.

Ker navezovalne mreže ne bo moč vzpostaviti pravočasno, na malo intenzivnih območjih (planine, veliki gozdni kompleksi) pa tudi ne bi bilo gospodarno navezovati meritev na državni koordinatni sistem, daje zakon možnost določitve koordinat mejnih točk v lokalnem sistemu. MUP pa je tudi na teh območjih obvezen, vendar v tem primeru ne govorimo o zemljiškoprnem katastru, zanj morata biti izpolnjena oba pogoja: MUP in mejne točke v državnem koordinatnem sistemu.

3. V zakonu je spremenjen odnos do podatkov o lastnikih oziroma uporabnikih, ki po novem niso več podatek zemljiškega katastra, temveč se jih prevzema iz zemljiške knjige za namene poslovanja geodetske uprave v zvezi z zemljiškim katastrom. Pri uporabi teh podatkov je geodetski upravni organ dolžan upoštevati določila Zakona o varovanju osebnih podatkov.

4. Pojem "operat zemljiškega katastra" je namenoma izpuščen, namesto njega se omenjajo podatki zemljiškega katastra, ki se vodijo v pisni in grafični obliki. Pisni podatki se vodijo v računalniško podprti bazi podatkov. Njihovo računalniško vodenje je na ta način zakonsko določeno. Osnovni podatki, ki se vodijo v zemljiškokatastrskem načrtu, so v zakonu navedeni.

Povezava podatkov zemljiškoprnega katastra s prostorskim informacijskim sistemom naj bi bila omogočena z ustreznimi enotnimi standardi, ki jih bo v izvršilnem predpisu izdal RGU.

5. Podrobneje sta opredeljena pojma ugotavljanja (MUP) in določanja mej, pri čemer so posebej omenjene predvidene lastniške meje, nastale ob parcelacijah, za katere veljajo enaka pravila kot za "prave" lastniške meje.

6. Zelo pomembno novo določilo je zajeto v 29. členu. Po njem naj bi se MUP opravil (na stroške lastnika) tudi povsod tam, kjer gre za promet že formiranih lastniških kosov, pri tem so posebej omenjene parcele, ki označujejo vrsto rabe v okviru lastniškega kosa. Ker je s prometom mišljeno tudi dedovanje, bi v sorazmerno kratkem času izvedli prehod iz zemljiškodavčnega v zemljiškoprnega kataster. Za geodete je tako določilo izziv, pravniki pa bi utegnili imeti veliko pomislev.

7. Z zakonom je načelno rešeno ravnanje ob odpravi napake pri izvajanju MUP-a, pri čemer je tudi v MUP-u ali v upravnem postopku določeno mejo možno spremeniti. Uzakonjena je tudi možnost spreminjanja poteka meje, če gre za izravnavo meje, ki je neugodna za uporabo ali obdelavo zemljišča. Verjetno kaže pri tem dopustiti tudi manjšo razliko v površini delov, ki menjajo lastnika.

8. V zakonu je namesto pojma obnova zemljiškega katastra uveden pojem kompleksne izdelave zemljiškoprnega katastra, ki praktično pomeni obnovo zemljiškega katastra, v katastrski občini ali njenem strnjem delu, z novo zemljiškokatastrsko izmero, ki ji predhodi MUP in s katero morajo biti mejnim točkam določene koordinate v državnem koordinatnem sistemu.

Uzakonjena je tudi možnost razširitve katastrske izmere s topografsko vsebino in izdelava katastrsko topografskega načrta. Dodatnih stroškov, ki pri tem nastanejo, ne nosi država.

9. V poglavju o vzdrževanju zemljiškega katastra je, enako kot zdaj, predvideno reševanje prijav o spremembah vrst rabe zemljišč in katastrskih razredov ter revizija vrst rabe in razredov, dana pa je tudi obveznost investitorju, da za namene tehničnega pregleda in za namene evidentiranja v zemljiškem katastru na svoje stroške naroči izmero novozgrajenega objekta. Na ta način bi se brezplačno (na stroške države) evidentirale le spremembe v katastrskih kulturah in razredih.