
GEODETSKE PODLAGE IN EVIDENCA ZA PRIPRAVO IN IZVAJANJE PROSTORSKIH IZVEDBENIH AKTOV

IZVLEČEK

Obravnavano je kritično stanje pri uporabi geodetskih podlag za posege v prostor, analizirani predpisi, ki obravnavajo to področje geodetske stroke, posledice na ažurnosti geodetskih evidenc in podani so predlogi za izboljšanje.

AUSZUG

Es wurde die kritische Lage von anwendung der geodetisch - katographischen Unterlagen fuer den Eingriff in den Raum behandelt, desweiteren wurden die Vorschriften analysiert welche diesen Wirkungskreis der geodetischen Fachkunde behandelt, von schlimmen Folgen um auf dem lanfenden geodetischen Ewidenz halten und die Vorlagen zu verbessern.

UVOD

Izmera zemljišč, poenostavljeno rečeno, oziroma geodetska stroka in služba izhajata iz želje posameznikov in družbe registrirati in evidentirati zemljišče kot lastnino in jo s tem fiskalno ovrednotiti in pravno zaščititi. Iz istega razloga so v prejšnjem stoletju izdelali zemljiškokatastrske načrte in evidenco zemljišč, katero uporabljamo še danes za približno 90 % območja Slovenije in do nedavnega izključno za isti namen. Mnogo kasneje, razen za posamezne primere in za potrebe vojske, so se geodetski načrti začeli uporabljati kot geodetska podlaga za prostorsko načrtovanje in druge ekonomske interese izrabe prostora; pri nas še kasneje in to prav v času nezainteresiranosti družbe za zemljišča kot družbeno vrednoto. Brezvrednost in razlaščenje privatnih zemljišč še do nedavnega ni bila prava osnova za racionalno izrabo zemljišč in zato potrebno kvaliteto in ažurno geodetsko podlago, točno evidenco površin in lastnikov. Pravna nemoč posameznikov je bila vzpodbuda načrtovalcem in izvajalcem na področju izrabe in uporabe zemljišč, da so stregli predvsem lastnim koristim. Zato se ni čuditi,

da so za namene prostorskega načrtovanja, razen specialnih primerov, dolgo časa povsem zadoščali grafični zemljiškokatastrski načrti merila 1:2880 brez višinske predstave, ustrezno po potrebi prostora, povečani ali pomanjšani. Taki in podobni projekti na osnovi političnih odločitev na različnih ravneh, ki smo jih geodeti morali in smo jih prenašali na teren, so dali geodetski službi strokovno raven, na kateri bi nekateri radi vztrajali.

Z zmanjševanjem fiskalnega namena evidence zemljiškega katastra, katerega vzdrževanje je bila glavna naloga geodetske službe, je tudi ta izgubila pomembnost in družbeni status, prihajala periodično stopnjevano v krizo in zato iskala nove usmeritvene dejavnosti. V letih 1965-1970 se je geodetska služba oprijela naraščajoče pomembne dejavnosti prostorskega načrtovanja, računajoč na skupen vzpon in s tem pospešen razvoj.

V tem času smo sami degradirali vzdrževanje evidence zemljiškega katastra, ki smo jo z inercijo tradicije vzdrževali dokaj ažurno. Usmerili smo se na izdelavo topografskih načrtov velikih meril 1:500 in

1:1000 "na zalogo" (za območja, za katera se izdelava teh načrtov ni upravičila in so zaradi zastarelosti danes neuporabni), na kartografsko dejavnost, predvsem izdelavo temeljnih topografskih načrtov merila 1:5 000 in 1:10 000, žal, brez izdelanega projekta izvedbe in vzdrževanja. Ponujali smo izdelavo prostorskih evidenc zemljišč (ob zanemarjanju žive evidence zemljiškega katastra?), ki so bile vsebinsko in izvedbeno nerealno predpisane šele leta 1984 in 1985 in jih v tej vsebini nismo in tudi ne bomo uspeli realizirati, kar geodetski službi znižuje ugled.

Geodetska služba je uspela izdelati karte in topografske načrte. V problematiko sodelovanja geodetske službe, tehnološko, raziskovalno in izvedbeno, s projektanti in izvajalci prostorskega načrtovanja glede priprave in uporabe geodetskih podlag se geodetska služba in stroka v Sloveniji ni usmerila. Podrejenost geodetske službe "prostorski dejavnosti" je povzročila v občinah priključitev občinskih geodetskih uprav komitejem za urejanje prostora. Pričakovati je bilo, da bo ob pripravi prostorskih zakonov (Zakon o urejanju prostora, Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor in Zakon o graditvi objektov - vsi leta 1984) geodetska služba (RGU) vnesla strokovno v praksi preverjena določila, ki naj uredijo to področje geodetske službe in tudi širše kot dejavnost (inženirska geodezija), kar pa se ni zgodilo.

STANJE

Geodetske podlage za urejanje prostora, ki jih geodetska služba lahko ponudi načrtovalcem in projektantom za območje Slovenije so:

- topografske karte merila 1:25 000 (TK-25, izdelane v letih 1987, 1988 in 1989), ažurne, toda z zelo omejeno uporabo zaradi tajnosti, ki jo zahteva izdelovalec Vojaškogeografski inštitut iz Beograda,

- temeljni topografski načrti merila 1:5 000 in 1:10 000 (TTN-5 in -10). Zaradi zastarelosti vsebine in tehnologije izdelave jih je pred uporabo treba obvezno obnoviti,

- za 6 % območja Slovenije, za zgrajena naselja, torej za načrtovalce manj zanimiva območja, so izdelani topografski načrti večjih meril 1:500 do 1:2 500. Načrti so zastareli in brez popolne obnove neuporabni.

Toda po določbah Zakona o temeljni geodetski izmeri je SR Slovenija, torej geodetska služba, dolžna programirati in financirati mrežo geodetskih točk, izdelavo in reambulacijo kart in topografskih načrtov do merila 1:5 000, večja merila (1:1 000) pa občina. Torej bi te podlage morale biti interesantom na razpolago.

Priznamo, da zahteve zakona niso bile realne leta 1974 in ne danes, toda so dovolj, da izničijo naše napore in spoštovanje predpisov pri uporabnikih geodetskih podlag.

Dejansko zagotavljamo poleg TK-25 še TTN-5, če je reambulacija pravočasno planirana, torej sporočena potreba. Načrte večjih meril mora investitor pravočasno naročiti v geodetski delovni organizaciji in jih financirati sam.

Prav za izdelavo kvalitetnih geodetskih podlag večjih meril (1:1 000) običajno pri investicijah ni dovolj sredstev. Projektant si zato pomaga z različnimi, običajno zasilnimi geodetskimi podlagami, ki ne omogočajo priprave kvalitetnih prostorskih izvedbenih aktov (PIA) in korektne izvedbe teh.

Februarja 1988 se je RGU na pobudo občine Sevnica, kjer je ob gradnji HC Vrhovo in Boštanj ob uporabi neprimernih geodetskih podlag prišlo do konflikta med občino in izvajalci, začela načrtneje ukvarjati tudi s to problematiko. Ker mi je znano, da je direktor občinske geodetske uprave Sevnica pripravil referat, bom opis uporabe geodetskih podlag in resnično nestrokovnega pristopa v tem primeru prepusil njemu. Vsekakor je bila naslednja vzpodbuda posvetovanje, ki ga je organiziral Republiški komite za promet in zveze in Cestni inženiring marca 1988. Posvetovanje naj bi pospešilo odkup zemljišč za gradnjo AC v Sloveniji, in je v celoti razkrilo neurejenost in neorganiziranost tega področja.

Zato je RGU pripravila in 21.6.1988 je bilo na seji RKVOUP sprejeto navodilo o strokovni uporabi geodetskih podlag in načinu pridobitve geodetskih podlag, ki predvsem opozarja na spoštovanje obstoječih predpisov. Navodilo je bilo posredovano vsem upravnim organom za urejanje prostora in geodetskim upravam, pooblaščenim organizacijam za pripravo PIA in Samoupravni interesni skupnosti za ceste SR Slovenije, investitorju gradnje AC.

Po pričakovanju se utečena praksa ni spremenila, kar so dokazovale tudi razgrnitve LN AC. Na nekatere razgrnitve je dala RGU pripombe, toda interes hitre gradnje ob že znanih zamudah je bil prepričljivejši. Ob razpravah o tej problematiki so dali vedeti, da projektanti potrebujejo čas za usposobitev in za zadostitev zahtevam predpisov. Stanje in nestrokovna uporaba geodetskih podlag za pripravo PIA je opisana v referatu za Sedlarjevo srečanje leta 1988. Ista problematika s stališča pridobivanja zemljišč za gradnjo AC je opisana v krajšem referatu za posvetovanje Javnih pravobranilcev junija letos.

Maja letos je RGU na seji IS SR Slovenije ob obravnavi problematike presežka odkupljenih zemljišč za AC opozorila na širino te problematike. Sklepi IS SR Slovenije zato nalagajo Republiškemur komiteju za promet in zveze, SIS za ceste Slovenije, RKVOUP, RKKGP, RKZ, RSPU, Javnemu pravobranilcu SR Slovenije in RGU, da pripravijo poročilo in predloge za odpravo nezakonitega stanja na tem področju. Prepričan sem, da bodo sklepi obravnave poročila dali pozitivne rezultate.

Ob analizi predpisov, predvsem ZUN, lahko ugotovimo, da so določbe dovolj zahtevne, celo prezahtevne in v tem nerealne, da pa so določbe nejasne, da dovoljujejo različne razlage. Na osnovi navedenega je RGU 1.3. letos RKVOUP-u predlagala spremembe in dopolnitve ZUN s stališča geodetske službe glede na sedaj javljavne rešitve zakona za urejanje prostora.

Če bodo predvidene spremembe tega zakona v osnovi, ki jih pripravlja resorni

organ, predlagane, bo potrebno uskladiti tudi naše dopolnitve.

PREDPISI

Izdelavo in uporabo geodetskih podlag za urejanje prostora urejajo:

- Zakon o urejanju prostora, ZUPr;
- Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, ZUN;
- Zakon o graditvi objektov, ZGOB;
- Navodilo o vsebini posebnih strokovnih podag in o vsebini PIA, NPA;
- Pravilnik o vsebini geodetskih podlag za pripravo PIA, in
- Zakon o kmetijskih zemljiščih, glede izvajanja komasacij.

Značilno za regulativo geodetske službe je, da so vprašanja geodetske problematike, ki se tičejo urejanja zadev drugih resorjev v predpisih teh resorjev. To je glede na naravo dela geodetske službe razumljivo, saj se ta določila vsebinsko povezujejo z vprašanji, ki se urejajo. Kljub temu morajo biti ta določila rešena geodetsko strokovno in usklajeno z osnovnimi predpisi geodetske službe.

Določila glede uporabe geodetskih podlag za posege v prostor so vsebovana predvsem v ZUN. Izvajanje teh določil odločilno vpliva na sistem in postopek pri posegih v prostor, kot ugotavljamo, pa odločilno vplivajo, žal le negativno, tudi na ažurnost in s tem na kvaliteto evidence zemljiškega katastra.

Pravilnik o vsebini geodetskih podlag vsebuje ponovitev določil iz geodetskih predpisov in dejansko le pojasnila, ki so zbir določenih novih določil iz geodetskih predpisov za negeodetski krog uporabnikov, ki jim geodetski predpisi niso znani. Menim, da je pravilnik v tej vsebini odveč. Zakon o graditvi objektov je geodetsko dejavnost obšel. Le v dveh členih, v členu 48. pove, kaj je zakoličba (zakoličba je po ZGOB: prenos potrjenega projekta za izdajo grad-

benega dovoljenja; ali res?) in v 68. členu, ki pove, da mora investitor novogradnjo prijaviti občinskemu geodetskemu organu. Bolje bi jih bilo črtati.

Omeniti moram tudi zakon o kmetijskih zemljiščih, kjer je urejeno izvajanje komasacij, ki so brez dvoma obsežen poseg v prostor. Komasacije so pomembne za geodetsko stroko, ker povzročijo popolno obnovo zemljiškokatastrske evidence na območju komasacije. Čeprav trdimo, da so komasacije 80 % geodetsko opravilo, niti zakon niti pravilnik ne rešujeta bistvenih vprašanj geodetske službe. Izvajanje komasacij povzroča neažurnost geodetske evidence.

Ob nizanju takih ugotovitev se moramo vprašati, zakaj je tako. Vsiljuje se misel o popolnoma teoretičnem razmišljanju ob reševanju ključnih vprašanj. Ali geodetska služba v Sloveniji nima strokovnjakov za to področje ali ni sodelovala ob pripravi predpisov?

Nadaljujem z ZUN, ki je vsebinsko za nas najpomembnejši. Pripravili smo dopolnitve zakona, ki jih bomo ob pripravi sprememb tudi zagovarjali. Bistvena vprašanja, ki jih je potrebno ustrezneje rešiti:

- Zakon in navodilo ne uporabljata v geodetski službi s predpisi standardiziranih geodetskih izrazov, zato določbe niso dovolj natančne, kar ni izhodišče za spoštovanje tega in drugih geodetskih predpisov pri pripravi PIA;

- določbe zakona so toge, v vsebini nenatančne in že sam tekst določbe s poudarjanjem odkriva dvome pripravljalca v spoštovanje predpisa. Na primer v členu 24 citiram: PIA se grafično prikažejo na reambuliranih temeljnih topografskih načrtih obstoječega stanja, dopolnjenih (?) s katastrskimi podatki o parcelah. Zmeda, komentar ni potreben;

- nekaj določb je nerealnih in se zato niso izvajale;

- zakoličba gradbenih parcel in dolžinskih objektov n.pr. AC ni definirana, kot da bi bilo potrebno zakoličevati le zgradbe. Zakoličbe

niso časovno opredeljene v procesu izvedbe PIA. Posledica je, da se zakoličbe zgradb in objektov v smislu upravnega postopka ne izvajajo in upravni organ ne more in ne izvaja kontrolo realizacije PIA;

- namen in časovna izvedba parcelacije ni definirana v procesu izvedbe PIA. Čeprav s stališča geodetske službe zahteva po opredelitvi namena in časa izvedbe parcelacije ni potrebna, sta v procesu izvedbe PIA pri določilih bistveni za racionalno izvedbo parcelacije in pridobivanje zemljišč;

- definicija gradbene parcele se uporablja kot funkcionalno zemljišče in zemljišče pod stavbo. Gradbeno parcelo je potrebno opredeliti tudi kot funkcionalno zemljišče za redno rabo infrastrukturnih objektov n.pr. AC ter jo v LN določiti enako kot v ZN in UN funkcionalno zemljišče stanovanjske stavbe.

- ni smiselno predpisovati merila, vsebine in natančnosti zahtevane geodetske podlage (v PGP in NPA je prav to) za pripravo PIA oziroma projekta s stališča le geodetske stroke. Tu se mora uveljaviti z naše strani ponudba, izbira pa projektant glede na zahtevnost projekta, ki nato tudi nosi odgovornost o strokovni pripravi PIA. Nadzor pa vršijo pristojne strokovne službe. Tu ne štejemo osnovne geodetske ponudbe geodetske službe sistemskih TTN-5 in TTN-10. Tudi vsebinsko dopolnitev teh načrtov moramo uporabnikom omogočiti.

PREDLOGI

Menim, da je za izboljšanje uporabe geodetskih podlag za pripravo PIA potrebnih vrsta dolgoročnih ukrepov in naporov geodetske službe, RGU, občinskih geodetskih uprav, geodetskih delovnih organizacij in geodetskih strokovnjakov raziskovalcev. Prvi korak je RGU napravila z večjo aktivnostjo na tem področju ter s predlogom dopolnitev ZUN. Pričakujemo sodelovanje vseh naštetih in predvsem možnost naročanja raziskav in projektov tudi s področja te dejavnosti.

- Prvi pogoj za zagotovitev sistemskih načrtov (TTN-5 in -10) je primerna zakonska ureditev financiranja osnovne izvedbe, ki jo

moramo urediti v zakonu o geodetski službi in dopolnitev ter izdelava tehnologije reambulacije, čeprav danes razmišljamo že razvojno in raziskujemo računalniško tehnologijo vzdrževanja in uporabe.

- Pri dopolnitvah predpisov moramo nastopiti enotno in usklajeno tudi v občinah.

- Dosledno izvajanje in spoštovanje sprejetih predpisov pri uporabi geodetskih podlag bomo dosegli le z doslednostjo in strokovnim pristopom občinskih geodetskih uprav do uporabnikov ter strokovno ponudbo geodetskih delovnih organizacij za izdelavo geodetskih podlag za pripravo PIA.

- Potrebno je tesnejše sodelovanje geodetskih upravnih organov in upravnih organov za urejanje prostora ter obojestransko usposabljanje.

- Zahteve za geodetsko izvedbo PIA z nepopolno dokumentacijo in parcelacijo je potrebno zavrniti in zahtevati dopolnitev. Navodilo o uporabi geodetskih podlag, ki smo ga lani julija poslali vsem občinskim geodetskim upravam ni dalo rezultatov. Kako naj potem pričakujemo odpravo pomanjkljivosti pri uporabnikih - negeodetih?

Posebej želim omeniti še dva predloga in sicer:

- Ker je nadzor izdelave in uporabe geodetskih podlag za izdelavo PIA s strani občinskih geodetskih uprav skoraj nemogoč pred končno izvedbo, ko smo že večinoma prisiljeni v popuščanje zaradi dodatnih stroškov in pomanjkanje časa, moramo intervenirati in vztrajati pri nadzoru urbanistične inšpekcije, ki je dolžna nadzorovati izvajanje določb zakonov in predpisov s področja urejanja prostora (71. člen ZUN in člena 73, 74 Zakona o sistemu državne uprave). Da pa bo urbanistična inšpekcija sposobna nadzorovati tudi geodetska določila teh predpisov, jim je potrebno nuditi strokovno pomoč.

- Vemo, da je izvedba sprememb po realizaciji PIA v evidenci zemljiškega katastra nedosledna in posebej problematična za dolžinske objekte. Glede na zahtevane ukrepe IS SR Slovenije po sklepih seje 25.5.1989 lahko pričakujemo izboljšanje izvajanja potrebnih parcelacij za izgradnjo in rekonstrukcijo cest ter potrebnih parcelacij že zgrajenih cest. Za izvedbo parcelacij bi se morale geodetske delovne organizacije pravočasno pripraviti. Organizacijsko, tehnološko in kadrovsko in le, če bo ponudba tržno sprejemljiva, lahko pričakujemo realizacijo te obsežne naloge.

VIRI

- Zakoni in predpisi s področja urejanja prostora;
- Uporaba geodetskih evidenc in podlag za pripravo družbenih planov in PIA, RKVOUP, RGU z dne 21.6.1988;
- Pravno urejanje zemljišč novo zgrajenih in rekonstruiranih cest, gradivo za posvet, Cestni inženiring in RKPZ, zabeležka s posveta;
- informacija IS SR Slovenije o problematiki pravne ureditve novo zgrajenih in rekonstruiranih cest, RGU 22.5.1986;
- gradivo in zabeležke RGU z razgovorov o uporabi geodetskih podlag za gradnjo HC Vrhuvo dne 25.1.1988 in 9.2.1988 v Sevnici;
- informacija družbenega pravobranilca SR Slovenije IS SR Slovenije o presežku odkupljenih zemljišč za prodajo AC, gradivo Republiških upravnih organov o obravnavi te informacije, sklepi IS SR Slovenije po obravnavi informacije dne 25.5.1989;
- Predlogi RGU za spremembo in dopolnitev ZUN 1.3.1989;
- Uporaba geodetskih podlag za pripravo PIA, referat na Sedlarjevem srečanju 1989, Demšar RGU;
- Premoženjsko pravna problematika v zvezi z gradnjo cest v SR Sloveniji, referat iz posvetovanja Javnih pravobranilcev 9.6.1986, Demšar RGU;
- Strokovne podlage in vsebina PIA, RGU 7.3.1988 opozorilo republiški urbanistični inšpekciji o nespoštovanju predpisov pri uporabi geodetskih podlag za pripravo LN, AC v SR Sloveniji;
- poročilo o problematiki izmere cest v občini Grosuplje, občinska geodetska uprava, 25.5.1989;
- pripombe na LN, AC Razdrto-Fernetiči ob razgrnitvi v Postojni, občinska geodetska uprava Postojna, RGU dne 7.10.1988.