

KATASTER KOMUNALNIH NAPRAV MED MOJSTRSKO MISELNOSTJO IN RAČUNALNIŠKO OBSEDENOSTJO

prof.dr. Albin Rakar

FGG-Institut za komunalno gospodarstvo, Ljubljana

Prispelo za objavo: 1995-06-23

Pripravljeno za objavo: 1995-06-23

Izvleček

Pri katastru komunalnih naprav doslej niso bile nikoli uradno izkazane potrebe po njegovih podatkih, zato sta bila njegova vzpostavitev in vzdrževanje ves čas pogojena z razmerami v geodetski službi in stroki. V članku so prikazani kronologija in razvojni problemi vzpostavitve in vzdrževanja katastra komunalnih naprav, možnost uporabe njegovih podatkov in razlogi za njihovo briskiranje ter možni scenariji nadaljevanja razvoja tega področja.

Ključne besede: faktorji odločanja, Geodetski dan, informacijsko-upravljalni sistemi, kataster komunalnih naprav, komunalne naprave, Otočec, 1995

Zusammenfassung

Beim Leitungskataster wurde amtlich niemals der Bedarf nach seinen Angaben laut, daher war sein Aufbau und die Leitung die ganze Zeit von den Bedingungen im Vermessungsdienst und im Fach der Geodaesie abhaengig. Der Artikel stellt die Chronologie und die Entwicklungsschwierigkeiten beim Aufbau und der Leitung des Leitungskatasters vor, und weist auf die moegliche Verwendung seiner Daten, die Gruende fuer seine Brueskierung sowie die Optionen zur weiteren Entwicklung auf diesem Gebiet hin.

Stichwoerter: Entscheidungsfaktoren, Geodaetentag, Informationssystem, Leitungskataster, Otočec, technische Infrastruktur, 1995

1 UVOD

Obstoj potreb je eno od gibal slehernega razvoja, pojavljanje novih in dodatnih pa določa njegovo dinamiko. Povedano se kaže predvsem na področju materialne proizvodnje, kar zasebni producenti zelo dobro vedo, nekoliko manj opazno, vendar

dosledno, pa tudi na ostalih področjih. Izdelava in vzdrževanje katastra komunalnih naprav pri tej ugotovitvi ni izjema.

Pred slabimi dvajsetimi leti je bila na Geodetskem dnevu v Velenju izražena tale misel (Gaber, 1977): „Iz prakse pa vemo, če ni sistema glede vzdrževanja, če ni „konkretno predpisana uporabnost podatkov“ (podčrtal A. Rakar), potem je pač naša volja enkrat takšna, drugič drugačna“. Za razliko od katastra komunalnih naprav, tako je nadaljeval avtor, pa na primer noben prenos nepremičnin ni možen brez evidentiranja v zemljiškem katastru, na njegovi osnovi izdajamo vrsto potrdil, „torej obstoja sistem glede na uporabnost, ki je uspešen in nas torej sili, da moramo zemljiški kataster vzdrževati“ (Prav tam). Za potrebe našega prispevka lahko zgornjo misel samo nekoliko dopolnimo in postavimo tole izhodiščno tezo: Kataster komunalnih naprav velja resda kot uradna evidenca (Mlakar, 1991), vendar doslej praktično nobeno potrdilo ali drug uraden dokument ni bil sankcionirano vezan na te podatke. Uradno izkazanih potreb po podatkih katastra komunalnih naprav torej nikoli ni bilo, zato sta bila njegova vzpostavitev in vzdrževanje ves čas pogojena izključno z razmerami v geodetski službi in stroki. Vzpostavitev in vzdrževanje katastra komunalnih naprav je postalo tako v prvi vrsti konjunktorno mašilo za geodetsko službo in stroko, ko jima je primanjkovalo dela in denarja na drugih, bolj donosnih področjih, kot so komasacije ali nova izmera. V zadnjih petih letih pa je postalo to zelo priljubljeno in iskano področje predvsem za podjetja, ki so morala amortizirati in odplačevati drago računalniško opremo. Od tod do ukinitve katastra komunalnih naprav kot uradne evidence pa je potreben manj kot korak. Toda, ali si to dejansko lahko privoščimo?

2 KRONOLOGIJA IN RAZVOJNI PROBLEMI VZPOSTAVITVE IN VZDRŽEVANJA KATASTRA KOMUNALNIH NAPRAV

Kataster komunalnih naprav smo pri nas uzakonili kot tehnično evidenco leta 1968, strokovne priprave zanj pa so začele vsaj pet let prej (Senčar et al, 1967). V primerjavi z najrazvitejšimi evropskimi državami smo resda kasnili za dvajset let (Koenig, 1973), vendar bi s premišljenim pristopom ta razkorak lahko postopoma zmanjševali, ne da bi bile v ta namen potrebne kakšne posebno velike žrtve in odpovedovanja. Naša temeljna napaka je bila v tem, da pristop ni bil premišljen. Temeljna razloga za vzpostavitev katastra komunalnih naprav sta bila, po mojem, predvsem dva: pospešen razvoj motorizacije je v začetku šestdesetih let zahteval rekonstrukcijo tedanjih ulic in drugih prometnih poti v mestih. Pri teh delih pa so gradbeniki vedno znova zadevali ob podzemne instalacije različnih vrst in nekatera srečanja te vrste so se končala tudi s smrtnim izidom. Te čisto operativne potrebe gradbenikov so takrat našle svoj odmev v recesiji geodetske službe in stroke, ki je za svoje brezposlene strokovnjake iskala trajno delo in s tem trajni vir zaslužka. In to je bil drugi razlog, čeprav nekateri, ki so bili takrat še v plenicah, tega ne bodo nikoli priznali. Iz teh razmerij, kjer so bili na eni strani incidentni primeri s smrtnimi posledicami, na drugi strani pa strokovnjaki brez ustreznega zaposlitve, je nastal prvi Zakon o katastru komunalnih naprav. Ta zakon so pisali geodeti, ki nosijo tudi pretežni del odgovornosti, da se ne ta ne kasnejši, ki so jih tudi pisali oni, niso nikoli v celoti izvajali. Pisci zakona so predpostavljali, da je celotno območje Slovenije pokrito tudi s poligonometrično in poligonsko mrežo ter s temeljnimi topografskimi

načrti 1:500 in 1:1 000. Izhajali so tudi iz prepričanja, da je zbirni kataster komunalnih naprav, ki je izdelan po pravilih geodetske službe, edini cilj tega projekta ter da je vsak predelavec gradbene stroke v popoldanskem času končal tudi srednjo geodetsko šolo (pojmov študij ob delu in iz dela takrat še niso poznali). Briskiranje dejstva, da zbirni kataster komunalnih naprav, v obliki in vsebini kot je bil uzakonjen, ne zanima ne tistih, ki bi morali zanj prispevati podatke, torej komunalnih podjetij in tudi ne onih, ki bi morali te podatke uporabljati, torej urbanistov in planerjev, je že na samem začetku ustvarilo nezaupanje v sam projekt in tudi v njegove pobudnike. Upravljalca komunalnih objektov in naprav so podatki katastra zanimali le v toliko, kolikor so mu pomagali odkrivati in odpravljati napake na podzemnih vodih. Ta mojstrska miselnost je seveda popolnoma legitimna iz naslova zanesljivosti delovanja sistema, ni pa vselej legalna glede na določila Zakona o katastru komunalnih naprav. Ker so zakon pisali geodeti, so ga z vso potrebno vnemo tudi zagovarjali, komunalci pa so ob tem postajali dežurni krivec za njegovo neizvajanje.

Drug zakon, ki je bil sprejet leta 1974, ni v ničemer razrešil prej naštetih dvomov. Le dodatno je obremenil geodetsko službo z zahtevo, da je treba kataster komunalnih naprav izdelati povsod tam, kjer le-te so, in ne le v mestih in naseljih, za katere je bila predvidena izdelava urbanističnega načrta. Na žalost (ali na srečo davkoplačevalcev) država in geodetska služba nista in ne bosta nikoli ocenila, koliko časa in strokovnjakov bi za to potrebovali, in tudi ne, koliko bi to stalo. Edino, kar s tem v zvezi zagotovo vemo, je plačnik. Sicer pa v drugi polovici sedemdesetih let kataster komunalnih naprav ni bila več konjunkturna tema geodetske službe in stroke. V obdobju investicijsko-graditeljske konjunktуре geodeti še nikoli niso bili brez dela, pa tudi parola o pomenu in vlogi geodezije v družbenem sistemu informiranja se je v tistem času prodajala več kot odlično. Ob tem je prekrila tudi spoznanje, ki je takrat postajalo že dejstvo, da geodeti sprejemajo zakone, ki jih kasneje ne morejo izvajati.

Začetek osemdesetih let lahko označimo kot zasuk od navezave na geodetske točke k poizvedovanju na terenu. Takratni vrh geodetske službe in stroke je najbrž ocenil, da bo težko še naprej govoril o velikem pomenu geodezije, če le-ta v družbeni sistem informiranja ne more prispevati niti podatka o dolžini vodovodnega omrežja v takratni SR Sloveniji. Isti vrh je takrat tudi že spoznal, da do tega podatka najbrž nikoli ne bo prišel, če bo upošteval takrat veljavne normativne ureditve glede katastra komunalnih naprav. Tako je nastala ideja o grafičnem prikazu komunalnih naprav, ki jo je Republiška geodetska uprava sankcionirala z internim odlokom, ter poskrbela, da je takratni Izvršni svet SR Slovenije namenil tudi potrebna sredstva. Rezultat naštetih prizadevanj je strnjen v Dopolnitvah kataloga podatkov geodetske službe za leto 1987, kjer dobesedno piše: „GPKN se je začel izdelovati leta 1981 neodvisno od KKN organizacij in je izdelan za vse občine v SR Sloveniji.“ Avtor tega podatka osebno ni preverjal, vendar nima nobenega razloga, da bi vnaprej dvomil v izjavo Republiške geodetske uprave. Avtorju tudi doslej (junij 1995) še ni uspelo izvedeti, ali in kje so bili objavljeni sumarni podatki iz zbornikov inventarnih listov po občinah, in tudi ne, ali so se tako objavljeni podatki šteli kot uradni.

Proti koncu osemdesetih let je najprej geodetsko stroko in nato še geodetsko službo zajela prava „gisomanija“ in kdor ni takrat v enem stavku uporabil vsaj

dvakrat besedo sloj ali atributna baza, ni imel pri tedanjih geodetskih ustanovah česa iskati. No, ustanove, ki so poskušale GIS-e tudi tržiti, so dovolj zgodaj spoznale, da komunalna podjetja bolj zanima uporabniški sistem kot pa sam GIS in da bo potrebno med obema sistemoma narediti neki kompromis (Pegan Žvokelj, 1990). Do tega kompromisa seveda nikoli ni prišlo, kajti reformator javnega sektorja je v začetku devetdesetih let najprej odvzel identiteto komunalnim dejavnostim in jih uradno prekrstil v obvezne lokalne javne službe varstva okolja, nato je začel na vse mogoče načine disciplinirati nekdanje komunalce. Vzporedno s tem je razvil tezo o Sloveniji v računalniku ter iniciral projekt digitalne baze infrastrukturnih objektov, DBI.

Geodetska služba in stroka je pri tem početju reformatorju vdano in brezprizivno asistirala. Rezultat vsega tega početja pa je na kratko takle: v začetku osemdesetih let je bila pokopana ideja prvega in drugega Zakona o katastru komunalnih naprav, leta 1987 je bila pokopana ideja o grafičnem prikazu komunalnih naprav, oboje pa naj bi bilo subsumirano v digitalni bazi infrastrukturnih objektov oziroma v evidenci o infrastrukturnih objektih in napravah, kot jo imenuje 6. inačica tez za geodetski zakon. Kakorkoli že, ko je bil porabljen zadnji republiški dinar za izdelavo GPKN-ja, je prenehalo tudi zanimanje geodetske službe in stroke za ta projekt. Teza o Sloveniji v računalniku je prišla geodeziji še kako prav, da se je lahko znebila neprijetnega bremena, ki si ga je sama naložila z zakoni o katastru komunalnih naprav. Dokončno razbremenitev pa sta po formalni plati prispevala Zakon o javnih gospodarskih službah in Zakon o lokalni samoupravi. Izhajajoč iz njunih določil je, v kolikor se za to odloči, pristojna za vzpostavitev in vzdrževanje katastra komunalnih naprav, lokalna skupnost. Od kdaj in zakaj ti podatki države ne zanimajo več, je seveda popolnoma drugo vprašanje.

3 MOŽNOST UPORABE PODATKOV KATASTRA KOMUNALNIH NAPRAV IN RAZLOGI ZA NJIHOVO BRISKIRANJE

Institut za komunalno gospodarstvo je v prvi polovici osemdesetih let v raziskovalnih in diplomskih nalogah ter v člankih in referatih opozarjal na možnosti, ki jih nudijo podatki katastra komunalnih naprav za določanje vrednosti komunalnih fiksnih fondov ter neposredno s tem povezano amortizacijo, povečano vrednost zaradi minulih družbenih vlaganj, stvarno vrednost stavbnih zemljišč in nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (glej literaturo: Bogataj et al., 1986, Rakar et al., 1981, Rakar, 1982, Rakar, Makuc, 1985, Rakar et al., 1982, Rakar, Šubic, 1984, Rakar, 1990). Povedanih in napisanih stvari na to temo na tem mestu ne kaže še enkrat ponavljati, zato si raje poglejmo razloge, zakaj ponujene rešitve niso nikoli našle mesta v ustreznih zakonskih in podzakonskih aktih in zakaj je imel kataster komunalnih naprav kot ena od geodetskih evidenc vedno le obrobno vlogo.

Država (prej republika) in vlada je na projekt gledala skoraj izključno skozi dioptrijo potrebnih finančnih sredstev. Trenutno pa jo dolžina meje s sosednjo republiko zanima veliko bolj kot dolžina vodovodnega ali kanalizacijskega omrežja. Komunalnim podjetjem je veliko bolj ustrezalo obračunavanje in uporaba sredstev amortizacije v skladu z vsakokratno dnevno politiko, kot pa da bi bilo oboje povezano z uradnimi podatki katastra komunalnih naprav. Podobno bodo v bodoče ravnale lokalne skupnosti, ki so postale 2. julija 1993 uradno lastnice teh objektov in

naprav, vendar jim tega zaenkrat še ni nihče posebej povedal. Enaka ugotovitev velja tudi glede programa del in stroškov za tekoče in investicijsko vzdrževanje komunalnih objektov in naprav. Tudi skladom stavbnih zemljišč je veliko bolj ustrezalo, da so s prispevki vlagateljev k tekočim in minulim družbenim vlaganjem v prvi vrsti v vsakem konkretnem primeru sklenili finančno konstrukcijo. V ta namen so bili odstotki in pavšalni zneski veliko bolj uporaben instrument kot pa podatki katastra komunalnih naprav. Geodeti v upravnih in drugih organizacijah so se obnašali, ne da bi sicer za to vedeli, v skladu z ekonomskimi načeli. Za določen denarni znesek (v slovenščini prevedeno predstavlja ta znesek mesečno plačo) so pač skušali narediti čim manj in ker po zbirnem katastru komunalnih naprav ni bilo posebnega učinkovitega povpraševanja, ga preprosto niso vzdrževali. Zasebni geodeti se bodo seveda prisiljeni obnašati v skladu z ekonomskimi načeli, kar pomeni, da bodo morali razpoložljivo opremo in porabljen čas vnovčiti na trgu. Ta pa bo zanje veliko bolj ugoden, če bodo ob vsakem posegu v prostor dobili naročilo za posnetek komunalnih vodov, kot pa če bodo investitorju ti podatki že na voljo v tekoče vzdrževanem katastru komunalnih naprav.

In tako je krog sklenjen. Zadovoljni so vlada, komunalna podjetja, skladi stavbnih zemljišč in uradna geodetska služba. Še posebej bodo ob takem stanju zadovoljni zasebni geodeti in zasebna podjetja za promet z nepremičninami. Lokalne skupnosti pa o tem vsaj zaenkrat ne vedo še popolnoma nič.

4 SKLEP

Ne samo telo, tudi sistem je v ravnotežju, če nanj ne deluje nobena sila, oziroma če je rezultanta sil, ki naj delujejo, enaka nič. In pri projektu katastra komunalnih naprav so trenutno medsebojne silnice tako uravnotežene, da bo projekt zaradi pomanjkanja notranje energije preprosto zamrl in propadel, ne da bi okolje to sploh zaznalo. In tako smo zopet pri obstoju potreb kot gibalu razvoja. Podatki katastra komunalnih naprav nudijo določene zelo kvalitetne informacije, ki po eni strani omogočajo sprejemanje racionalnih odločitev, po drugi strani pa onemogočajo državnim in lokalnim politikom, da zlorabijo svojo moč in položaj. Kajti sleherni informacija pametnemu pomaga, tistega na oblasti pa omejuje in zmanjšuje njegovo samovoljo. Določanje pogojev in cen pri oddaji stavbnih zemljišč je tipičen primer zlorabe položaja na lokalni ravni, ki bi ga obvezna uporaba podatkov katastra komunalnih naprav močno omejila. S te strani torej ni realno pričakovati potreb po teh podatkih. Tudi geodeti se bodo v naslednjih petnajstih letih ukvarjali v prvi vrsti z lastninjenjem zemljišč in vračanjem premoženja, kar pomeni, da jim je zaslužek več kot zagotovljen.

Ostane tako še čisto operativna raven, natančneje incidentni primeri s smrtnimi izidi. Takrat bo glede na to, da smo vendarle na pragu drugega tisočletja, dozorelo spoznanje, da niso problem katastra komunalnih naprav sloji in atributne baze, ampak da je od vsega začetka temeljni problem merilo 1:1. V takem merilu se problemi namreč izvorno pojavljajo in v večini primerov žal tudi operativno rešujejo. Vsa ostala merila, torej tudi merilo 1:3 250 ali 1:28 500 so le modeli stvarnosti, ki strokovno usposobljenim upravljalcem in razumnim politikom omogočajo sprejemanje racionalnih odločitev glede gospodarjenja s komunalnimi fiksnimi fondi in ukrepov za preprečevanje incidentnih situacij na sistemih.

Če bo to spoznanje razvidno iz trinajste innačice tez za geodetski zakon, je bil namen tega prispevka več kot dosežen.

Literatura:

- Bogataj, M. et al., *Informacijski sistem v komunalnem gospodarstvu*. FAGG-Institut za komunalno gospodarstvo, Ljubljana, 1986
- Gaber, I., *Izdela in problematika zbirnega katastra komunalnih naprav v Velenju*. Geodetski vestnik, Ljubljana, 1977, letnik 21, št. 1, str. 45-47
- Gassner, E., Thuenker, H., *Die technische Infrastruktur in der Bauleitplanung*. Institut fuer Staedtebau, Berlin, 1992
- Jenič, M., *Nekateri vidiki gospodarjenja s stavbnimi zemljišči v SR Sloveniji*. Diplomaska naloga. FAGG-Oddelek za gradbeništvo, Ljubljana, 1989
- Koenig, A., *20 Jahre Erfahrung in der Vermessung und Kartierung unterindischen Leitungen*. Vermessungsamt der Stadt Bern, 1973
- Kolar, J. et al., *Komunalne naprave*. FAGG-Geodetsko-komunalni oddelek, Ljubljana, 1974
- Majcen, S., Mlakar, G., *Naloge v zvezi z izvajanjem predpisov o katastru komunalnih naprav*. Geodetski vestnik, Ljubljana, 1977, letnik 21, št. 1, str. 37-44
- Mlakar, G., *Kataster 2. Ljubljana, Zavod Republike Slovenije za šolstvo*, 1991
- Pegan Žvokelj, B., *Poskus nastavitve računalniško podprtega informacijskega sistema za plinovodno omrežje, objekte in naprave v Ljubljani*. Diplomaska naloga. FAGG-Oddelek za geodezijo, Ljubljana, 1990
- Rakar, A., *Aktualni problemi gospodarjenja s stavbnimi zemljišči v SR Sloveniji*. IB – Revija za planiranje, Ljubljana, 1989, št. 8
- Rakar, A., *Metode valorizacije komunalnih fondova*. Stambena i komunalna privreda, 1982, št. 11-12, str. 37-44
- Rakar, A., *Nekateri ekonomski vidiki urejanja prostora*. Sedlarjevo srečanje, Otočec, 1990
- Rakar, A., *Nekateri vidiki gospodarjenja s stavbnimi zemljišči v ZR Nemčiji*. Geodetski vestnik, Ljubljana, 1986, št. 3, str. 191-198
- Rakar, A., *Poskus oblikovanja izhodišč za nastavitev evidence stavbnih zemljišč*. Geodetski vestnik, Ljubljana, 1983, letnik 27, št. 4, str. 165-171
- Rakar et al., *Metode za vrednotenje komunalne infrastrukture*. Ljubljana, Institut za komunalno gospodarstvo pri FAGG, 1981
- Rakar, A. et al., *Metodologija za ugotavljanje sorazmernega deleža investitorjev*. Ljubljana, Institut za komunalno gospodarstvo FAGG, 1982
- Rakar, A., Makuc, J., *Valorizacija objektov in naprav komunalne hidrotehnike na osnovi podatkov GPKN – primer mesta Maribor*. Geodetski vestnik, Ljubljana, letnik 29, št. 2-3, str. 91-104
- Rakar, A., Šubic, M., *Vloga amortizacije v komunalnem gospodarstvu*. Ljubljana, Institut za komunalno gospodarstvo, 1984
- Senčar, J. et al., *Mreže komunalnih vodova, snimanje i evidencija*. Savetovanje o snimanju i evidenciji podzemnih komunalnih instalacija. Split, 1967
- Trček, S., *Racionalizacija komunalnega urejanja naselij*. Gradbeni center Slovenije, Ljubljana, 1968
- Viri:**
- FAGG-Institut za komunalno gospodarstvo, *Oskrbovalni sistemi na področju komunalnega gospodarstva v SR Sloveniji*. URP Komunalno gospodarstvo. Letna poročila za obdobje 1981-1985
- Ministrstvo za okolje in prostor, *Zakon o urejanju prostora in graditvi – delovni osnutek*, 1. december 1993
- Rakar, A., *DBI – Poskus oblikovanja seznama odprtih vprašanj systemske in strokovno-metodološke narave*. Interno gradivo izključno za potrebe PTI-ja, 1994

*Rakar, A. et al., Strokovne osnove za nastavitev evidence stavbnih zemljišč. Ljubljana,
FAGG-Institut za komunalno gospodarstvo, 1985*
Republiška geodetska uprava, Katalog podatkov geodetske službe. Ljubljana, 1985, 1986, 1987

*Recenzija: prof.dr. Marija Bogataj
Aleš Seliškar (v delu)*