

# GEODETSKA SLUŽBA V NOVEM PRAVNEM SISTEMU

Stanko Majcen

MVOUP-Republiška geodetska uprava, Ljubljana

Prispelo za objavo: 16.9.1992

## Izveleček

*Na podlagi ustave ter zakonov o lokalni samoupravi, državni upravi in javnih službah je v prispevku predlagano, da se dejavnost geodetske službe opravlja na državni ravni, s tem da se posamezne naloge opravljajo kot javna služba.*

*Dejavnost geodetske službe na državni ravni naj bi opravljale Republiška geodetska uprava in okrajne geodetske uprave z izpostavami, določene naloge pa bi se lahko prenesle na mestne geodetske uprave.*

**Ključne besede:** geodetska služba, Geodetski dan, javna uprava, organizacija, Rogaška Slatina, Slovenija, zakon, 1992

## UVOD

V novi samostojni državi Sloveniji smo sprejeli novo ustavo ter vrsto zakonov, nekaj pa jih je še v postopku sprejemanja. Ti neposredno ali posredno vplivajo na organiziranost geodetske službe. Nova organizacija in pristojnosti geodetske službe bodo urejene v novem Zakonu o geodetski službi. V uvodu naj opredelim, kaj si predstavljam pod pojmom „geodetska služba“ oziroma „dejavnost geodetske službe“. Temeljna naloga geodetske službe je zagotavljanje standardiziranih geodetskih prostorskih evidenc o legi, obliki, vrsti rabe, lastnini in drugih elementih prostora. Med predmetne geodetske prostorske evidences (v nadaljnjem besedilu: evidences geodetske službe) štejejo zlasti naslednje evidences: zemljiški kataster, kataster zgradb, register upravnih teritorialnih enot, register hišnih števil, evidenci o geodetskih točkah in državni meji, topografske načrte, topografske in pregledne karte. Poleg temeljnih nalog geodetske službe pa naj bi geodetska služba zagotavljala izvedbo določenih geodetskih storitev, ki so splošnega javnega pomena in ki neposredno vplivajo na evidences geodetske službe oziroma se lahko opravijo le na podlagi teh evidenc (v nadaljnjem besedilu: geodetske storitve).

## GEODETSKA SLUŽBA NA DRŽAVNI ALI LOKALNI RAVNI?

Odgovor na zastavljeno vprašanje je treba iskati predvsem v ustavi Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustava) ter v novih zakonih s področja lokalne samouprave, državne uprave in okrajev, ki so v pripravi. Lokalna samouprava v sodobnih državah sicer ni enotno urejena, vendar je povsod skupno, da se na lokalni ravni samostojno urejajo določene zadeve bolj ali manj neodvisno od državne oblasti. Torej imajo pri izvajanju lokalnih zadev odločilen vpliv prebivalci lokalne skupnosti, ki te zadeve urejajo glede na njihove potrebe in možnosti. Država se v reševanje lokalnih zadev ne vmešava, kar pomeni, da se na lokalni ravni ne opravljajo zadeve, ki

morajo biti enotno urejene in enotno izvajane za vse državljane, take zadeve spadajo v pristojnost države.

Ustava ureja glede lokalne samouprave le najpomembnejše (9. ter 138. do 144. člen), ostalo pa bo urejeno v posebnem Zakonu o lokalni samoupravi, katerega predlog za izdajo zakona z osnutkom je še v postopku. Tako ustava določa, da je samoupravna lokalna skupnost občina, ki se lahko samostojno odloča o povezovanju v širšo samoupravno lokalno skupnost, tudi v pokrajino, če gre za urejanje in upravljanje lokalnih zadev širšega pomena. Ustava nadalje določa, da spadajo v pristojnost občine tiste lokalne zadeve, ki jih lahko samostojno ureja občina in ki zadevajo samo prebivalce občine. Občina se financira iz lastnih virov. S tem je ustava dejansko na splošno razmejila zadeve, ki spadajo na državno oziroma lokalno raven. Ustava tudi določa, da je prenos posameznih nalog iz državne pristojnosti na občino ali širšo samoupravno lokalno skupnost možen z zakonom, in to le po predhodnem soglasju z občino ali širšo samoupravno lokalno skupnostjo in če država zagotovi za izvedbo teh nalog tudi potrebna sredstva. V tem primeru opravljajo državni organi poleg nadzora nad zakonitostjo tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo dela občine oziroma širše samoupravne lokalne skupnosti.

Poleg tega pa lahko prenese država na širše samoupravne lokalne skupnosti določene zadeve iz državne pristojnosti v njihovo izvirno pristojnost, vendar pa je to možno le v sporazumu z njimi. Pri tem država določi udeležbo teh skupnosti pri predlaganju in izvrševanju nekaterih zadev iz državne pristojnosti. Načela in merila za prenos pristojnosti se uredijo z zakonom. V tem primeru opravljajo državni organi le nadzor nad zakonitostjo, potrebna sredstva za izvedbo prenesenih zadev zagotavlja širša samoupravna lokalna skupnost sama. Ustava opredeljuje poleg običajne občine tudi mestno občino. Z zakonom se lahko določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest, prenesejo na mestno občino, ki jih le-ta opravlja kot svoje naloge. Tudi v tem primeru opravljajo državni organi le nadzor nad zakonitostjo izvedbe teh nalog, potrebna finančna sredstva pa zagotavlja mestna občina sama.

V tezah Zakona o lokalni samoupravi je predvideno, da lahko država z zakonom poveri pokrajini izvrševanje posameznih zadev iz državne pristojnosti. Pokrajina te zadeve opravlja kot državne zadeve po navodilih in s sredstvi države. V delovnem gradivu o oblikovanju novih občin v Republiki Sloveniji je predvideno, da bi bilo ob manj podrobni delitvi v Sloveniji 230 občin, ob bolj podrobni delitvi pa 242 občin. V istem gradivu je tudi pobuda o številu vmesnih enot med občino in republiko. Če naj bi se na vmesni stopnji opravliale le naloge državne uprave, bi bilo smiselno imeti 22 do 25 okrajev, če pa bodo nove pokrajine istočasno instrument državne uprave in bo obvezno združevanje občin v širše samoupravne enote, naj bi bilo 12 ali 8 pokrajin.

Z Zakonom o državni upravi naj bi bila določena tudi upravno-teritorialna organizacija državne uprave. Za decentralizirano opravljanje nalog državne uprave se predlagajo upravni okraji (v nadaljevanju: okraji). Okraj naj bi bil organiziran za več občin, praviloma za območje pokrajine. Območje okrajev bo določil zakon. Naloge okraja se opravljajo v notranjih organizacijskih enotah za posamezna področja oziroma območja, določena z aktom o organizaciji, ki ga bo izdal okrajni načelnik. Glede na obseg, naravo in način opravljanja nalog notranjih organizacijskih enot okraja se za območje ene ali več občin lahko organizirajo

izpostave. Zakon naj bi določil na splošno tudi naloge okrajev, tako bi okraji odločali na prvi stopnji v upravnih zadevah iz državne pristojnosti, če ni z zakonom drugače določeno. Nadalje bi okraji opravljali določene naloge iz pristojnosti ministrstev v zvezi z nadzorom nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti oziroma nadzorstvom nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela v zadevah iz državne pristojnosti, ki so prenesene na lokalno skupnost. Poleg tega opravljajo okraji tudi druge upravne naloge iz državne pristojnosti, določene z zakoni, ki urejajo posamezna področja.

**Z**akon o državni upravi naj bi tudi določil, da se pokrajinskim organom poveri opravljanje nalog iz pristojnosti okraja, če sta okraj in pokrajina organizirana za isto območje. Pokrajini je možno poveriti opravljanje nalog z njenim predhodnim soglasjem in po postopku, ki ga določa zakon. Navedeni zakon pa predvideva tudi organiziranje območnih enot posameznega ministrstva za opravljanje specializiranih nalog z delovnega področja ministrstva, ki jih ni mogoče opravljati v okrajih. Območje enote zajema praviloma več občin ali več pokrajin. Zakon o državni upravi naj bi tudi določil, da prevzame država od občine tudi upravne naloge na področju geodetske službe, in sicer v 3 mesecih po uveljavitvi zakona, ki bo določal območje okrajev, in da te naloge, razen nalog upravnega nadzorstva, opravljajo okraji.

**N**a podlagi povedanega o lokalni samoupravi je odgovor na zastavljeno vprašanje tega poglavja le eden – naloge geodetske službe spadajo v državno pristojnost. Prav tako ni vprašljivo, da je izvajanje nalog geodetske službe potrebno razdeliti med ministrstvo (oziroma med Republiško geodetsko upravo) in okraje. Da bi državljani oziroma stranke čim lažje zadovoljili svoje potrebe, je potrebno organizirati izvajanje določenih nalog na okrajnih izpostavah. Podrobnejša opredelitev vsebine nalog geodetske službe ter delitev izvajanja teh nalog med ministrstvom, okrajem in okrajno izpostavo, ki jo bo potrebno opredeliti v Zakonu o geodetski službi, pa je manj jasna. Posamezne naloge, predvsem strokovno-operativna dela oziroma geodetska izmeritveno tehnična dela v zvezi z vzpostavitvijo in vzdrževanjem evidenc geodetske službe, ki so upravne značaja oziroma jih je smotrno opravljati skupno na enem mestu za celotno državo, pa bi izvajala javna podjetja oz. javni zavodi kot javno službo. Druge naloge vzpostavitve in vzdrževanja evidenc pa bi se izvajale po tržnih načelih. Podrobna opredelitev nalog geodetske službe državne pristojnosti in delitev teh nalog med ministrstvom (Republiško geodetsko upravo) ter okrajem in njihovimi enotami bi morala biti podana v geodetskem zakonu. Prav tako je potrebno v geodetskem zakonu določiti morebitni prenos nalog geodetske službe na občino, širšo lokalno skupnost oziroma mestno občino. Verjetno prenos na občino oziroma širšo lokalno skupnost ni smiseln, prenos na mestno občino pa je morda smiseln, predvsem nadgradnja evidenc geodetske službe iz državne pristojnosti oziroma posameznih evidenc, ki so pomembne predvsem za razvoj mest.

#### **GEODETSKA SLUŽBA KOT JAVNA SLUŽBA?**

**D**okler ne bodo s posebnimi zakoni opredeljene javne službe, je z Zakonom o zavodih določeno, da se za javne službe štejejo dejavnosti oz. zadeve, ki so z zakonom določene kot dejavnosti oziroma zadeve posebnega družbenega pomena. Ker je z Zakonom o geodetski službi določeno, da so zadeve, ki jih v skladu s tem zakonom opravljajo geodetske organizacije, zadeve posebnega družbenega pomena, se

torej strokovno-operativna dela v zvezi z vzpostavitvijo in vzdrževanjem evidenc geodetske službe štejejo kot javna služba. Seveda pa s tem še ni dan dokončen odgovor na zastavljeno vprašanje. V Zakonu o zavodih je namreč še rečeno, da to velja le do opredelitve javnih služb v posebnih zakonih. Torej mora Zakon o geodetski službi določiti, ali se bodo določene naloge geodetske službe izvajale kot javna služba. Pred konkretno opredelitvijo geodetske službe kot javne službe si oglejmo nekaj splošnih značilnosti javnih služb.

**V** razvitem pravnem sistemu sta uveljavljena dva upravna sistema, in sicer teritorialni in funkcionalni. S teritorialnim upravnim sistemom država neposredno opravlja oblast prek svojih institucij, kot so ministristva, uprave, inšpektorati, upravni zavodi ipd. S funkcionalnimi upravnimi sistemi oziroma javnimi službami se zagotavlja izvedbo predvsem tistih javnih storitev, katerih poglobitni namen ni oblastna funkcija, in sicer prek javnih podjetij, javnih zavodov ipd. S funkcionalnimi upravnimi sistemi – javnimi službami se zagotavlja izvedba za državo pomembnih zadev, ki jih ni mogoče prepustiti stihiji, spontanosti, naključju, delovanju tržnih zakonitosti ipd. Med oblike javne službe se uvrščajo tudi koncesionarni sistemi, v katerih država z upravnim aktom podeli koncesijo, to je dovoljenje oziroma pravico za opravljanje javne službe določenim organizacijam in posameznikom, ki izpolnjujejo predpisane pogoje. Koncesijo lahko država tudi odvzame in jo podeli drugim organizacijam in posameznikom. Za koncesionarni sistem je značilna visoka stopnja neodvisnosti organizacij in posameznikov.

**P**ri nas je opravljanje javnih služb načeloma urejeno v Zakonu o zavodih, to pa velja predvsem za tako imenovane „družbene dejavnosti“. Na podlagi tega zakona je ustanovljenih že veliko javnih služb, kot na primer vzgoja in izobraževanje, zdravstvena dejavnost, lekarniška dejavnost. Drugi zakon, ki bo na splošno opredelil gospodarske javne službe, pa je v končni fazi sprejemanja, je Zakon o gospodarskih javnih službah. Zakon o zavodih določa, da se v skladu z zakonom oziroma odlokom občine ali mesta na podlagi zakona kot javne službe opravljajo določene dejavnosti, katerih trajno in nemoteno opravljanje zagotavlja v javnem interesu republika, občina ali mesto. Za opravljanje javne službe se ustanovi javni zavod. Vendar pa javno službo lahko opravlja tudi drug zavod, podjetje, društvo, organizacija ali posameznik, ki izpolnjuje za opravljanje javne službe predpisane pogoje in prejme koncesijo za opravljanje javne službe. Koncesija za opravljanje javne službe se lahko da z zakonom ali odlokom občine ali mesta ali z odločbo pristojnega organa v skladu z zakonom oziroma odlokom. O koncesiji skleneta koncedent (organ, ki daje koncesijo) in koncesionar (zavod, podjetje ..., ki prejme koncesijo) pogodbo, s katero se uredijo razmerja med njima glede izvajanja javne službe. Koncesija se da za določen ali nedoločen čas, s tem da koncedent lahko odvzame koncesijo, če koncesionar ne opravlja javne službe v skladu s predpisi in pogodbo. Sredstva za opravljanje javne službe pridobiva koncesionar od ustanovitelja, plačila opravljenih storitev na trgu in drugih virov, določenih z zakonom.

**Z** Zakonom o gospodarskih javnih službah naj bi bilo določeno, da so gospodarske javne službe upravne in druge dejavnosti storitvenega ali proizvodnega značaja, s katerimi se v okviru predpisanega režima zagotavljajo materialne javne dobrine. Kot javne dobrine s štejejo proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvajanje se zagotavlja za zadovoljevanje raznih javnih potreb (področje energetike, promet in

zveze, vodno gospodarstvo, gospodarjenje z drugimi vrstami naravnega bogastva, varstvo okolja ter druge gospodarske dejavnosti), če jih ni mogoče zagotavljati na trgu ali če bi bilo njihovo zagotavljanje po tržnih zakonitostih v nasprotju z javnim interesom. Gospodarske javne službe naj bi bile republiške ali lokalne. Lahko so obvezne ali izbirne. Obvezna in republiška javna služba se ustanovi in uredi z zakonom. Predvideno je, da lahko vlada v primerih, določenih z zakonom, predpiše, da se posamezni proizvodi in storitve zagotavljajo na način, predpisan za gospodarske javne službe. Zakon naj bi določil, da izvajanje gospodarskih javnih služb zagotavljajo Republika Slovenija ali lokalne skupnosti, in to neposredno (gospodarske javne službe v režiji) ali z dajanjem koncesij. Gospodarske javne službe se lahko izvajajo v režiji le, če tega ni mogoče zagotoviti z dajanjem koncesij. Republiške gospodarske javne službe se financirajo v okviru republike, obvezne lokalne službe financira republika in lokalne skupnosti v razmerju ter na način, določen z zakonom.

Za neposredno izvajanje gospodarskih javnih služb ustanovijo republika in lokalne skupnosti režijske obrate ali javna podjetja, s tem da javna podjetja ne morejo opravljati dejavnosti, ki jih je mogoče zagotavljati na trgu. Koncesionirano gospodarsko javno službo opravlja koncesionar na podlagi pooblastila koncedenta. Koncesionar je lahko fizična ali pravna oseba, če izpolnjuje pogoje za opravljanje dejavnosti. Koncesionar se določi na podlagi javnega razpisa. Če je koncesijski akt zakon ali odlok lokalne skupnosti, se lahko v njem določi, da se izbira določi brez javnega razpisa. Med koncedentom in koncesionarjem se sklene koncesijska pogodba, s katero se uredijo medsebojna razmerja v zvezi z izvajanjem koncesionirane gospodarske javne službe.

Čeprav nobena javna služba, opredeljena v Zakonu o zavodih oziroma predvidenem Zakonu o gospodarskih javnih službah, ni neposredno uporabna za geodetsko službo, to ne pomeni, da se določene naloge geodetske službe ne bi opravljale kot javna služba. Ker vrste nalog geodetske službe ni mogoče zagotavljati na trgu in če te naloge ne bodo dane v neposredno izvajanje državnim geodetskim upravnim organom, je potrebna izvedba določenih nalog geodetske službe kot javne službe. Kot javna služba naj bi se tako izvajala zlasti ciklična in druga aerosnemanja, vzpostavitev ter vzdrževanje temeljnih geodetskih mrež višjih redov, topografskih in preglednih kart ... Pri teh delih gre za visoko zahtevne naloge, za izvedbo katerih pa ni potrebno več izvajalcev. V okviru Slovenije na teh področjih ni mogoče vpeljati konkurence, mednarodna konkurenca pa glede na poseben pomen teh nalog z državnega stališča ni sprejemljiva. Tudi geodetske storitve naj bi se izvajale kot javna služba, razen če ne bo za izvedbo vseh storitev potrebna pridobitev javnega pooblastila. Izvajanje določenih geodetskih storitev pa se uvršča med zadeve, ki spadajo v funkcijo državne uprave, za izvajanje takih zadev pa je potrebno javno pooblastilo. Podobno javno pooblastilo bodo morali dobiti tudi koncesionarji pri izvajanju določenih upravnih zadev v zvezi z vzpostavitvijo in vzdrževanjem evidenc geodetske službe. Možnost izdaje javnega pooblastila predvideva ustava (121. člen), ko določa, da lahko samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posamezniki dobijo javno pooblastilo za opravljanje funkcij državne uprave. S podelitvijo javnega pooblastila se želi doseči čim bolj smotrna in učinkovita izvedba tangiranih nalog.

**Viri:**

*Grad, F., 1992, Ustava Republike Slovenije – Samouprava, pravna praksa, štev. 12-13, Ljubljana.*

*Janko, L., 1990, Javna podjetja, Podjetje in delo (XVI), štev. 5, Ljubljana.*

*Koncepti geodetskega zakona in druga gradiva Republiške geodetske uprave, 1989-1992, interno.*

*Lokalna samouprava v Republiki Sloveniji, 1992, Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, Posebna številka z dne 30.3.1992, Ljubljana.*

*Okvirna izhodišča za normativno urejanje javnih podjetij in javnih zavodov, 12.2.1990 interno, Republiški komite za zakonodajo, Ljubljana.*

*Ustava Republike Slovenije z uvodnim komentarjem, 1992, ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.*

*Zakon o državni upravi, osnutek 23.6.1992 – interno, Ministrstvo za pravosodje in upravo, Ljubljana.*

*Zakon o geodetski službi, Ur.l. SRS št. 23 z dne 11.10.1976.*

*Zakon o gospodarskih javnih službah, predlog 25.2.1992 – interno, Ministrstvo za varstvo okolja in urejanje prostora, Ljubljana.*

*Zakon o zavodih, Ur.l. SRS št. 12 z dne 22.3.1991.*

*Recenzija: Franci Bačar*

*Ivan Škedelj Močivnik*