

PODATKI O LASTNOSTIH IN RABI PROSTORA Z VIDIKA OSNOVNIH,
ZBIRNIH IN PREGLEDNIH EVIDENC

UVOD

Stališča republiškega izvršnega sveta in ustreznih odborov republiške skupščine leta 1979, da je geodetska služba nosilec organizacije, koordinacije in izvedbe teritorialno opredeljenih evidenc ter pri zagotovitvi podatkov o prostoru potrebnih za njegovo racionalno urejanje, tako pri načrtovanju, gradnji in upravljanju, pomeni priznanje za dosedanji prispevek geodetske službe na tem področju, istočasno pa nam nalaga nove zadolžitve in širša družba pričakuje, da jih bosta geodetska služba in stroka sposobna speljati.

Dosedanje raziskovalne naloge in posamezni poizkusi po občinah kažejo določen uspeh stroke kot uporabnost posameznih evidenc in podatkov, ki koristno služijo uporabnikom.

Zakon o družbenem sistemu informiranja končno daje tudi pravno podlago za določitev skupnih osnov družbenega sistema informiranja, ki zagotavljajo racionalno, usklajeno in povezano delovanje informacijskih služb, odpravo večkratnega zbiranja in nepotrebne dvojne obdelave ter prenos podatkov; primerljivost podatkov po vsebini, v prostoru in času, uporabo istih programskih rešitev pri obdelavi podatkov, usklajen razvoj ter racionalno uporabo tehnične in tehnološke osnove družbenega sistema informiranja.

Nastavitev prostorsko informacijskega podsistema kot dela celotnega informacijskega sistema naj bi izhajala predvsem iz Zakona o sistemu družbenega planiranja in o družbenem planu. Ta zakon nam zaradi nedorečenega prostorskega vidika družbenega planiranja (tako dolgoročnega kot tudi srednjeročnega) ni omogočil, da bi že na začetku izdelave družbenega plana 81-85 dobili ustrezne evidence. Sočasna novelacija zakonodaje, ki zadeva urejanje prostora, predvsem Zakona o urbanističnem planiranju iz leta 1967, bi v tem oziru verjetno prinesla že takrat nekaj novosti in omogočila prihranek sredstev, ki smo jih vlagali v evidence za prostorske plane, ki pa trenutno še niso uporabni za občine. Uporabnost bomo lahko ocenjevali šele pri izdelavi dolgoročnega plana, če bomo evidence ustrezno ažurirali.

To jesen se v Sloveniji pripravljata dva zakona, ki naj bi jih sprejela republiška skupščina konec tega leta. Prvi zakon "o urejanju prostora" predvsem dopolnjuje omenjeni Zakon o sistemu družbenega planiranja in povezuje politiko urejanja prostora s politiko družbenoekonomskega razvoja v celoti. Drugi zakon "o urejanju naselij in drugih posegov v prostor" obravnava izvedbo planskih odločitev v prostoru.

Za nas je v paketu zakonodaje, ki ureja prostor pomemben tudi Zakon o stavbnih zemljiščih, ki ureja materijo treh dosedanjih zakonov, in sicer: Zakona o razpolaganju z nezazidanim stavbnim zemljiščem, Zakona o prenehanju lastninske pravice in drugih pravic na zemljiščih, namenjenih za kompleksno graditev, in Zakon o upravljanju in razpolaganju s stavbnim zemljiščem. Vsi na novo predlagani zakoni nalagajo geodetski službi nove zadolžitve, predvsem pa Zakon o urejanju prostora in Zakon o stavbnih zemljiščih.

* 65000 YU Nova Gorica, Zavod za družbeno planiranje Nova Gorica
dipl.ing.geod.
Prispelo za objavo 1983-10-15

o stavbnih zemljiščih.

V skladu z že veljavnimi predpisi naj bi ustrezne službe vodile evidence, katastre in registre s tehničnimi in drugimi podatki o cestah, evidenco gozdnih zemljišč, evidenco in kataster raziskovalnih in pridobivalnih prostorov v rudarstvu, register kulturnih in zgodovinskih spomenikov in naravnih znamenitosti.

Podrobnejša analiza bi pokazala, da se naštetih registri morda tu pa tam vodijo, prepričan sem, da ne dovolj metodološko enotno in seveda po različnih službah v občini oziroma republiki; zbirnih evidenc, žal, ne vodimo.

Za planiranje oziroma usmerjanje družbenih, ekonomskih, ekoloških in drugih komponent in njihovo racionalno prostorsko organiziranost je potrebno veliko število podatkov - lahko bi jih imenovali banka podatkov. Banka podatkov bi morala biti tako urejena, da bi se lahko uporabljala ročno ali z računalnikom, morali pa bi jo tudi ažurno vzdrževati. Šele s tako banko podatkov bi premagali težave:

- prihranek časa, denarja in ogromno truda planerjev, ki je danes potreben, da vsakokrat znova zberejo in uredijo podatke o dogodkih in procesih v prostoru;
- obvladali bi številne časovne omejitve in ovire na katere sicer zadržujemo pri zbiranju in obdelavi podatkov;
- na podlagi banke podatkov bi bilo mogoče vpeljati enotne kriterije in standarde za zbiranje in urejanje podatkov vertikalno in horizontalno;
- banka podatkov bi omogočila planerju, da bi dosti več časa posvetil strokovnemu in raziskovalnemu delu, namesto da bi ga tratil za zbiranje in urejanje podatkov. Po oceni nekaterih ustanov planer porabi zgolj 20 % časa za strokovni del, 80 % časa pa za zbiranje podatkov. Ti podatki se ponavljajo na ravni družbenega plana, urbanističnega načrta in izvedbene dokumentacije.

Da bi premagali ponavljajoče se težave, naj bi po sprejetju nove zakonodaje o planiranju v prostoru ustrezno informacijskemu sistemu uredili tudi banko podatkov oziroma ustrezne evidence.

Prostorski informacijski sistem in nova zakonodaja

Prihodnja zakonodaja tako prinaša nove naloge in obveznosti tudi na področju družbenega sistema informiranja. Osnutek zakona o urejanju prostora predvideva, da bi v skladu s sistemom družbenega informiranja vodili evidence podatkov, ki se nanašajo na naravne lastnosti prostora ter na njegovo sedanjo in predvideno rabo. Zakon dalje pravi, da podatke o naravnih lastnosti prostora in sedanji rabi prostora vodijo geodetski upravni organi ter samoupravne organizacije in skupnosti v svojih osnovnih evidencah in izvedenih pregledih. Na podlagi izvedenih pregledov vodijo geodetski upravni organi zbirne evidence teh podatkov. Evidence podatkov o predvideni rabi prostora naj bi vodile službe za družbeno planiranje v družbenopolitični skupnosti.

Iz osnutka zakona sledi, da prevzema geodetska služba izredno obširno in zahtevno nalogo, zato bi bilo morda smotrno, delo razmejiti, saj so posamezni subjekti dolžni voditi svoje osnovne evidence (to urejajo že posamezni zakoni). Zato predlagam, naj bi v nov zakon vnesli takšno spremenjeno dikcijo 2.odstavka 23.člena: "Podatke o naravnih lastnostih prostora in o obstoječi rabi prostora vodijo v skladu z zakoni s svojih področij upravni organi in organizacije družbenopolitičnih skupnosti ter samoupravne organizacije in skupnosti v svojih osnovnih evidencah. Geodetski upravni organi vodijo zbirne evidence teh podatkov". Že za vodenje zbirnih evidenc v občinskem in republiškem merilu bo nujna kadrovska okrepitev, predvsem glede strukture in kvalitete kadrov ob postopni modernizaciji teh služb.

Naravne lastnosti prostora se analizirajo pri izdelavi planskih aktov zato, da se dobijo podatki o omejitvah in ugodnostih za gradnjo in urejanje naselij kot tudi o obremenitvi zdravega okolja za bivanje in vse ostale človekove aktivnosti. Odločiti se moramo za sintetično proučevanje medsebojnih razmerij vseh naravnih danosti prostora kot enotnega, usklajenega sistema človekovega okolja. Analiza naravnih lastnosti prostora vsebuje predvsem: geološke, geomorfološke, pedološke, klimatske, hidrološke in vegetativne lastnosti kot osnovo za razvoj in omejitve razvoja kmetijstva, gozdarstva, rudarstva, industrije, energetike in turizma kot tudi za bivanje, gradnjo, promet, oskrbo z vodo in drugo.

Ker planiranje v prostoru loči odprti in urbani prostor, je nujno temu prilagoditi tudi ustrezne evidence. Novi Zakon o urejanju prostora predvideva, da se za prostor v katerem obstaja poseben družbeni interes za ohranitev in razvoj naravnih in z delom pridobljenih vrednot človekovega okolja, izdelata krajinski plan. Za ureditvena območja mest in naselij mestnega značaja ter druga razmejna središča se izdelata urbanistični plan.

Za urbanistični plan in krajinski plan je nujno podrobneje razčleniti naravne danosti, in sicer:

- geomorfološki podatki terena, nagibi in osončenost terena;
- inženirskogeološke lastnosti zemljišča kot nosilnost, stabilnost, seizmičnost in novi podzemni vodi;
- pedološke lastnosti tal, pomembno rastlinje;
- mineralna ležišča;
- hidrogeografske in hidrološke lastnosti površinskih voda, poplavne površine itd.;
- mikroklimatske lastnosti prostora, prevladujoči vetrovi - razporeditev, jakost in pogostnost; razporeditev in količina padavin, pogostnost megle itd.

Obstoječo rabo prostora sestavljajo poleg osnovne rabe (gozdarstva, kmetijstva, infrastrukturni objekti itd.) tudi vse visoke in nizke gradnje in pripadajoče urejene površine.

Položaj, obliko in še nekatere osnovne podatke teh kazalcev je mogoče prikazati v obliki registrov in katastra objektov ter s površinskimi prikazi. Tu gre za izredno zahtevno nalogo. Podatki naj se vodijo predvsem v osnovnih evidencah.

Planiranje v prostoru se opira na informacije, ki sestojijo iz naziva, številke, oblike, kvalitete parcele (v naselju ali kmetijske), in informacije o vsebini na teh parcelah, kot je npr. fizična infra- in superstruktura, aktivnosti, ki so na parcelah - stanovanje, poslovanje, industrijska proizvodnja, šolstvo, zdravstvo, rekreacija itd. Informacije o dogajanju v prostoru morajo biti kompatibilne, kar pomeni, da morajo biti definirane glede na predmet opazovanja, mesto in čas nastajanja ter trajanje pojava.

Če na kratko povzamemo, pomenijo obstoječo rabo tudi vse komunalne instalacije, nadzemne in podzemne zgradbe in objekti, funkcije v zgradbah in objektih. Nujna je povezava prostorskih evidenc s celotno bazo podatkov o prebivalstvu, o zaposlenih, o tem, katere funkcije opravljajo in kakšni so njihovi učinki.

Iz naštetega sledi, da je zemljiški kataster osnovna evidenca o zemljišču in objektih na njem, kar zadeva njihov položaj, obliko, površino, način izrabe, katastrski razredi itd., kar je osnova za ustrezno dopolnitev teh osnovnih podatkov s prej naštetimi.

Predvidena raba prostora opredeljuje namen in obseg območij za posamezne dejavnosti v skladu z zakonom o sistemu družbenega planiranja, po 141. in 142. členu zlasti: poselitvena območja, kmetijska območja, območja

gozdov, območja za pridobivanje rudnin in mineralnih surovin, predvidene industrijske cone, območja za rekreacijo na prostem, območja varstva vodnih virov, naravne in kulturne dediščine, nevarna in degradirana območja, potrebna sanacije, in območja za druge pomembnejše dejavnosti. Iz evidence naj bi med drugim bilo razvidno, kakšne so nadaljnje naloge prostorskega in urbanističnega urejanja ter izkoriščanja zemljišč in dobrin v splošni rabi (režim).

Zavedam se, da je nujna detajlna vsebinska razčlenitev posameznih evidenc, žal pa nam zdaj čas in tudi vsebina posveta tega ne dopuščata; mislim, da je to predvsem naloga prihodnjih podzakonskih aktov. "Zakon o urejanju prostora", ki ureja dolgoročno in srednjeročno planiranje, namreč zahteva, naj se izdelajo metodološka navodila za vodenje evidenc podatkov za delovno področje urejanja prostora. "Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor", ki ureja vprašanje izvedbene urbanistične dokumentacije in lokacijskega postopka prepušča vprašanje vodenja evidenc za to drugo delovno področje urejanja prostora vesti, odgovornosti, volji in znanju organizacije, ki bo v občini odgovorna za ta opravila. Še je čas, da vsebino prihodnjih evidenc prilagodimo tudi potrebam izvedbene urbanistične dokumentacije.

Izhajajoč iz 1.odstavka 8.člena osnutka Zakona o stavbnih zemljiščih, ki pravi, da se o stavbnih zemljiščih vodi evidenca, ki jo vodi občinski upravni organ pristojen za geodetske zadeve, in sicer o vseh bistvenih podatkih, pomembnih za graditev in uporabo stavbnega zemljišča, kot so površina, kakovost in stabilnost tal, seizmičnost, komunalna opremljenost, prometna dostopnost, kakovost lokacije in podobno.

Če hočemo dobro gospodariti s fondom stavbnih zemljišč, moramo imeti ustrezno evidenco stavbnih zemljišč.

Tudi Zakon o razpolaganju z nezazidanim stavbnim zemljiščem iz leta 1972 je predvidel, naj se za nezazidano stavbno zemljišče, na katerem ima občina pravico uporabe, uvede evidenca nezazidanega stavbnega zemljišča. Ta evidenca bi morala biti nastavljena v enem letu po uveljavitvi tega zakona, to je do 1.julija 1973. Republiški sekretar za urbanizem je bil dolžan v treh mesecih po uveljavitvi tega zakona izdati navodilo o tem, kaj obsega evidenca nezazidanega stavbnega zemljišča ter kako se vodi in vzdržuje. Ker to navodilo ni bilo izdano, občine te evidence niso nastavile.

Za zajemanje podatkov o dohodku od stavbnih zemljišč je treba evidenco stavbnih zemljišč še dopolniti vsaj z evidenco stroškov za nakup zemljišča (pravična odškodnina, stroški izkoriščanja, cene zemljišč v prostem prometu itd.), evidenco podatkov o dohodku (ekstra dohodku), ki je rezultat lokacije oziroma posebnih ugodnosti, evidenco zgradb (kataster komunalnih naprav ter kataster zgradb s tehnično evidenco in možnostjo za vrednotenje teh naprav oziroma objektov). Te naloge vsebuje tudi dolgoročni program ekonomske stabilizacije stanovanjskega in komunalnega gospodarstva.

Citiranemu zakonskemu določilu naj bi sledilo navodilo o tem, kaj obsega evidenca stavbnega zemljišča. Tu moramo biti dosledni, saj gre za izredno interdisciplinarno nalogo. Obstoječe parcele po zemljiškem katastru nimajo vsebinske povezave z opredeljevanjem stavbnega zemljišča. Zemljiški kataster je po svojem prvotnem namenu zasnovan kot geodetski tehnični elaborat, izhajajoč iz kmetijske uporabe, za katere so poleg velikosti pomembni kultura, bonitetni razred in podobno. Zemljišče se tu obravnava z vidika gradnje oziroma stavbe, ki je predvidena na zemljišču.

Kvalitetno zasnovana evidenca stavbnega zemljišča omogoča uporabo za pridobivanje stavbnega zemljišča, urejanje stavbnega zemljišča, oddajanje stavbnega zemljišča, valorizacijo stavbnega zemljišča za ugotavljanje in za zajemanje gradbene oziroma mestne rente.

To evidenco bi bilo smotrno prilagoditi in jo uporabiti tudi za ugotavljanje absolutnih in relativnih oziroma specifičnih urbanskih stroškov (glede na enoto površine, prebivalca, stanovanjsko površino in podobno).

Ti podatki bi služili za izdelavo analiz za racionalno rabo stavbnega zemljišča.

SKLEP

V sklepnih mislih želim na prvem mestu poudariti, da bo morala tudi geodetska stroka dobiti vidno mesto, ki ji pripada, v predlagani zakonodaji in da bo moralo biti natančno določeno, kaj kdo sme, kaj mora opraviti in za kaj ni pristojen pri svojem delu. Zato je nujno dati velik pomen vzgoji in izobraževanju kadrov, saj bodo morali tisti, ki bodo zakone izvajali, imeti ustrezno znanje za interdisciplinarno strokovno delo.

Zavedati se moramo, da je organiziran in redno vzdrževan informacijski sistem pogoj za racionalno organizacijo in rabo prostora v naseljih ter v ostalem širšem prostoru. Torej gre za nastavitev in vzdrževanje informacijskega sistema. Ob nastavitvi ustreznih prostorskih evidenc kot dela celovitega informacijskega sistema moramo poiskati medsebojne zveze in odnose med vrednostnimi in prostorskimi elementi.

Želja nas vseh je, da bi ob nastavitvi zbirnih evidenc iz posamezne občine prešli postopoma na sodoben računalniški sistem vodenja podatkov, to pa ostaja le dolgoletna želja, zato predlagam, da se lotimo metodoloških in vsebinskih pristopov za nastavitev evidenc in katastrov. Prva faza zahteva klasično oziroma ročno registriranje podatkov. Dogovoriti se moramo za ustrezna merila kart in podlag, na katerih lahko identificiramo vse potrebne elemente, ter kakšne bilance, skice in tabele z opisom vseh podatkov, ki se nanašajo na stanje, bomo vodili in kako bomo registrirali spremembe v prostoru. Seveda mora biti prva faza vsebinsko in metodološko izdelana tako, da jo je možno vsak trenutek postaviti in vzdrževati v sodobni tehniki.

Nujno se moramo dogovoriti o minimalni vsebini evidenc, o enotnem metodološkem in časovnem pristopu k nalogi itd. O tem ima geodetska služba že pozitivne izkušnje (ROTE).

Ne nazadnje se moramo zavedati, da se mora delo racionalizirati, zato je nujno dogovoriti se za minimalno vsebino evidenc, ki bo omogočala primerljivost med občinami in bo možna nastavitev zbirne evidence ter primerjava vo podatkov na ravni republike.

Uporabljena literatura:

1. Katja Benedik-Kreitmayer: Poenostavitev lokacijskega postopka in informacijski sistem (posvet Lokacija -83)
2. Komunalna zemljiška politika (Inštitut za komunalno gospodarstvo FAGG, Ljubljana 1982)
3. Dr. Miodrag Janić: Sistemi i informacije u samoupravnom planiranju prostora (Beograd)
4. Planiranje in uredjenje prostora (Beograd 1977).