

# PRIPRAVA ZAKONA O DEJAVNOSTI GEODETSKE SLUŽBE

Božo Demšar  
Republiška geodetska uprava, Ljubljana  
Prispelo za objavo: 16.5.1991

## Izveleček

*V pričujočem sestavku sem skušal na kratko povzeti priprave za predlog zakona o geodetski službi, vzroke za odločitev spremembe obstoječega zakona in namen predlaganih sprememb.*

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

## Abstract

*The intention of this article is to sum up briefly the preparations of the Geodetic Service Act, the reasons for the decision of preparing amendments of the valid law, and the purpose of the suggested amendments.*

**Key words:** *geodesy, organizational aspect, draft, Slovenia*

Pričujoča številka Geodetskega vestnika naj bi obravnavala predvidene spremembe. Oziroma bodočo ureditev geodetske službe z različnih stališč in tako dala možnost tudi širši strokovni javnosti, da se aktivno vključi.

Na ponovno povabilo na sodelovanje v obravnavi priprave novega zakona sem pristal iz naslednjih razlogov. Prvi je vsekakor ta, da sem leta 1988 sprožil pripravo sprememb obstoječe zakonodaje in dal osnovna izhodišča sprememb ter sem kot predstojnik Republiške geodetske uprave (RGU) dolžan zagovarjati predlagane spremembe. Drugi je ta, da skušam širši javnosti posredovati čim pravilnejše informacije in omogočiti korektno obravnavo.

Tudi sam se sprašujem, če sem za informiranje javnosti storil dovolj, čeprav smo organizirali na RGU-ju vrsto obravnav, udeležil sem se tudi vseh obravnav, ki so jih v tem času organizirala posamezna geodetska društva.

Dejstvo je, da smo pravočasno začeli s pripravo sprememb v ureditvi geodetske službe. Glede na dogajanja v teh treh letih na tako radikalne spremembe najbrž nismo bili pripravljene. Če je nasprotovanje predlaganim spremembam še bilo mogoče razumeti leta 1988, se sprašujem, čemu še danes ostra kritika nekaterih posameznikov. Nasprotovanja brez konkretnih argumentov in večkrat s povsem konkretnimi interesi niso dajala novih pogledov in vzpodbud za nadaljnje delo, temveč le oddaljevala sprejem nujno potrebnih sprememb.

**D**a so obstoječi predpisi o ureditvi geodetske službe iz leta 1974, naravnani na samoupravljanje in decentralizacijo odločanja in vodenja geodetske službe Slovenije, neprimerni in da so posledice takih predpisov vse bolj očitne in za stroko ter mnoge posameznike geodete tudi usodne, najbrž ne more nihče več zanikati.

**K**aj lahko se bo našel kdo, ki mi bo očital neodločnost pri uveljavitvi sprememb in prepozno vključitev geodetske službe v povsem spremenjene družbene razmere.

**V**erjemite, da je že vztrajanje na nujnosti predlaganih sprememb, kljub nezanimanju večine in mnogih tudi "nizkih udarcev" v tem času, zahtevalo veliko energije. Poleg že navedenega pa menim, da se moramo pri spremembi predpisov, ki bodo radikalno spremenili ureditev geodetske službe v stroki, uskladiti in zato kakršnokoli prehitovanje ni primerno.

**T**udi na kasnejše uspešno izvajanje predpisov lahko računamo le, če bo večina sprejela realnost sprememb. Kot primer neuspešnosti izvajanja predpisa, ki ga večina dolgo ni sprejela, je vodenje postopka pri ugotavljanju lastniških mej. Določila zakona, sprejetega l. 1974, se še l. 1989 v nekaj občinah niso izvajala.

**M**enim, da je potrebno čim širše in temeljito informiranje. RGU je v informiranje predlaganih sprememb in utemeljitev vložil veliko truda. Na obravnavah pa se je pokazalo očitno nepoznavanje obstoječih predpisov in še bolj gradiv, ki smo jih obravnavali. Od tu je le še korak do splošnega kritiziranja. Ni bilo redko, ko smo na obravnavah ugotovili, da diskutant ni prebral niti predloga zakona s tezami niti drugih gradiv. Ne vem, čemu je pripisati tako veliko brezbržnost večine v geodetski stroki. Ali ta kaže na strokovno nemoč geodetske stroke v Sloveniji?

**R**GU je l. 1989 pripravil "Informacijo o stanju, potrebi in možnosti nove organizacije geodetske službe v Sloveniji". Leta 1990 smo pripravili "Analizo stanja in potreb po evidencah geodetske službe". Z obema gradivoma in drugimi krajšimi teksti, objavljenimi v tem času, se je treba seznaniti, če želimo objektivno obravnavati gradivo predloga zakona. Spreminjamo tisto, kar ni bilo učinkovito in Informacija in Analiza sta te ugotovitve podali. Na obe gradivi do danes še nismo prejeli nikakršnih pripomb ali zanikanj ugotovitev. Komentar k Informaciji je bil: vse je res, celo več, toda to ni za objavo. Ugotovitve Analize so bile na sestanku načelnikov geodetskih uprav decembra lani celo pohvaljene. Toda kljub temu je bila na istem sestanku zahtevana odložitev oddaje predloga zakona s tezami Izvršnemu svetu Republike Slovenije v sprejem. Navzoči so zavrnilo koncept predlaganega zakona in posamezne rešitve zakona ob ugotovitvi, da si moramo za pripravo tako pomembnega zakona vzeti dovolj časa in počakati na sprejem ustave, da bo znana bodoča upravna ureditev. Zahtevali so čas, da bo skupina, ki jo je imenovala Zveza geodetov Slovenije (ZGS) pripravila "koncept novega zakona o geodetski dejavnosti". Da bi delo pospešil, sem našel rešitev v imenovanju delovne skupine RGU-ja, sestavljene iz predstavnikov ZGS-ja, fakultete, geodetskih in negeodetskih organizacij in občinskih geodetskih uprav.

**S**kupina je dobila nalogo samostojno, brez vpliva RGU-ja, pripraviti ustrezen koncept za pripravo zakona in posamezne rešitve zakona. RGU je dal delovni skupini na razpolago vsa znana gradiva, ji omogočil razgovore s predstavniki republiških upravnih organov in ji

bil z delavci RGU-ja v pomoč in za tolmačenje že pripravljenih gradiv in obstoječih predpisov. Člani bodo nagrajeni za delo v skladu s Pravilnikom RGU-ja.

Skupina, ki jo je imenoval ZGS, ni začela z delom. Delo skupine RGU-ja je razvidno iz zabelezk sej skupine, ustno poročilo pa je skupina podala na seji ZGS-ja dne 25.4.1991. Sicer pa RGU še ni prejel predloga ali stališč skupine o konceptu ureditve geodetske službe ali drugih argumentiranih predlogov.

Pri delu skupine moram ugotoviti veliko neresnost nekaterih članov, ki se kljub prejšnji privolitvi za delo v skupini in pomembnosti naloženega dela, sej niso udeleževali in zato niso zagotovili zahtevano legitimnost dela skupine kot predstavnika vseh struktur geodetskih dejavnosti.

Na zahtevo odborov Izvršnega sveta je RGU konec marca 1991 pripravo gradiv za sprejem zakona ponovno pospešil. Rok predložitve zakona v obravnavo Izvršnemu svetu je konec maja.

Predlog zakona s tezami smo na RGU-ju ponovno analizirali in vključili vse sprejemljive dopolnitve. Osnovne rešitve ostajajo nespremenjene, ker drugih nismo prejeli ali o drugačnih nismo seznanjeni.

Vsekakor je v tem sestavku treba omeniti tudi širšo razpravo izbranih strokovnjakov geodetske dejavnosti, ki jo je na Brdu pri Kranju organiziral ZGS maja 1990. Namen razprave je bil sprejem usmeritev geodetske dejavnosti v Sloveniji. Razprava ni dala rezultatov, kar ocenjujem kot udeleženec, usmeritve niso bile dane niti ni bil napravljen zapisnik razprave. Isti namen je imelo tudi posvetovanje na Geodetskem dnevu oktobra 1990 z naslovom "Razvojna strategija geodetske dejavnosti". Čeprav je bilo pripravljenih nekaj dobrih referatov na to temo, zaključkov s posvetovanja nimamo niti se ni v tej smeri razvila obravnava posvetovanja.

Pri iskanju zadovoljivih rešitev nove ureditve geodetske službe v Sloveniji smo na RGU-ju želeli čimbolj spoznati tudi ureditev te službe v sosednjih državah. Z avstrijsko zvezno izmeritveno službo že leta tesno sodelujemo in nam nudijo vse željene informacije. Junija 1990 smo organizirali tridnevni razgovor v Beljaku, na katerem so nam pristojni podrobno obrazložili organizacijo in delovanje izmeritvene službe v Avstriji. Jeseni smo se udeležili posvetovanja civilnih pooblaščenih geodetskih tehnikov avstrijske zbornice in priložnost izkoristili za spoznavanje dela pooblaščenih privatnikov na področju geodetske službe in storitev geodetske službe. Izkoristili smo obisk slovenskega kolega geodeta, ki je zaposlen v Švici, za informacije o organizaciji geodetske službe v Švici, ter letos s tem namenom organizirali še tridnevni obisk v zvezni upravi v Bernu in kantonu Aargau. Glede vodenja katastra zgradb v Italiji smo dobili vsa pojasnila in zaprosena gradiva na obisku Državnega tehničnega urada katastra nepremičnin v Trstu. Dokaj dobro pa poznamo iz vsakoletnih rednih srečanj tudi geodetske službe v Češkoslovaški, Madžarski, Južni Tirolski in Julijski krajini v Italiji.

Moje najpomembnejše ugotovitve o ureditvah geodetske službe v tujini so, da tudi v tujini ni vse idealno in povsem gospodarno, kot si predstavljamo pri nas. Prav tako imajo težave, vendar jih premagujejo umirjeno, načrtno in realno svojim zmogljivostim. Glede uporabe njihove ureditve oziroma organizacije geodetske službe pri nas pa sem zaključil, da njihove ureditve, ki je rezultat njihovega razvoja družbe, ni mogoče enostavno

prenesti k nam. Nesmiselno je pričakovati v slovenski geodeziji organizacijo s kadrovskim, raziskovalnim potencialom in tehnologijo razvitih držav. Če smo realni, je naša možnost čim hitreje slediti razvoju stroke v svetu in urediti geodetsko službo racionalno po vzoru najnaprednejših rešitev iz tujine, primerno našim družbenim in ekonomskim razmeram. Izhodišče je znano. To je v naših gradivih dovolj kritično ugotovljeno stanje geodetske službe s stanjem geodetskih evidenc, kadrovski in tehnološki potencial v Sloveniji ter usklajene zahteve z materialnimi možnostmi družbe. Standard geodetske službe, npr. v Švici pa tudi drugje, bo za nas še nekaj časa nedosegljiv in kar je še posebej pomembno, kot ureditev mišljenjsko nerealen. Tudi samostojnosti upravljanja kantonov v Švici kot zveze kantonov ne moremo prenesti ne na raven naših občin ne regij. Kanton je politično primerljiv s Slovenijo in enako kot v Švici tudi mi predlagamo združitev geodetske službe za Slovenijo.

**T**endencia sedanjega Zakona o geodetski službi iz l. 1974 je prenos odločanja o zadevah geodetske službe v občine. Samoupravna decentralizacija geodetske službe, ki smo jo realizirali celo bolj, kot je to določal zakon, je s financiranjem in sofinanciranjem programov geodetskih del občin in direktnih uporabnikov onemogočila racionalno planiranje in izvajanje geodetskih del za območje Slovenije. Onemogočeno je bilo kadrovanje in združitev kadrov in materialnih sredstev za načrten razvoj.

**R**GU je z obstoječo sistemizacijo organiziran kot čisti upravni organ, brez operativnih, razvojnih ali raziskovalnih zmogljivosti. Zadržal je upravni nadzor in odločanje v upravnih zadevah v pritožbah na drugi stopnji, kar pa ni vplivalo na strokovnost dela občinskih geodetskih uprav. Ker je sodelovanje RGU-ja z občinskimi geodetskimi upravami in s tem funkcioniranje geodetske službe na ravni Slovenije slonelo na volji sodelovanja zadnjih, nismo želeli z morebitnimi ostrejšimi opozorili na strokovne nedoslednosti preprečevati sodelovanja.

**D**osedanja zakonodaja geodetski službi in RGU-ju ni omogočala usposobitev sistemsko uredjene službe, ki bi skrbela za kadrovsko usposabljanje vodilnih in raziskovalnih kadrov in bi skrbela za razvojne in tehnološke usmeritve v republiki vzporedno z razvojem stroke in zahtevami družbe.

**R**azvoj in tehnologijo geodetske službe so vodile geodetske organizacije glede na svoje potrebe in možnosti. Občinske geodetske uprave so razvijale svojo dejavnost z vidika potreb in možnosti svoje občine in se v pomanjkanju sredstev za delo usmerjale v privilegirano pridobitno dejavnost. Občine, kjer za geodetsko službo ni bilo razumevanja ali se predstojnik ni dovolj zavzemal, so zaostajale in nekatere popolnoma zaostale. Vse to so vzroki, da geodetska služba zadanih nalog ni zadovoljivo opravljala ali jih sploh ni opravila. Splošna ugotovitev je, da je tudi vzdrževanje evidenc, predvsem zemljiškega katastra, nezadovoljivo in necenotno. Podatkov geodetske službe ni mogoče brez večjih predelav združevati in izkazovati za republiko.

**N**avedene ugotovitve, podrobneje analizirane in obrazložene v gradivih RGU-ja, zahtevajo radikalne spremembe sedanje zakonodaje, kar sem leta 1988 tudi predlagal.

**P**redlagane spremembe, ki naj bi jih izvedli s spremembo Zakona o dejavnosti geodetske službe, so:

- Reorganizacija geodetske službe z združitvijo pristojnosti v republiko

- Opredelitev le najnujnejših nalog geodetske službe skupnega pomena za republiko
- Delovanje geodetske službe. Vzdrževanje in izvajanje nalog geodetskih evidenc se zagotovi z republiškim proračunom
- Uvedba izvajanja storitev geodetske službe z zasebnimi geodetskimi strokovnjaki s pooblastilom
- Ureditev plačila nadomestila za uporabo geodetskih podatkov.

Cilji reorganizacije geodetske službe z združitvijo v republiko so zagotoviti funkcioniranje sistema službe na območju Slovenije, racionalno planiranje in izvajanje nalog, zagotovitev enotnega vzdrževanja in izkazovanja podatkov republiških evidenc. Z združitvijo geodetske službe bo omogočena racionalna organizacija službe in enot službe s prerazporeditvijo in združevanjem del, tehnološke opreme in kadrov.

Najpomembnejša zahteva v okviru reorganizacije geodetske službe je strokovna usposobitev. RGU potrebuje okrepitev za pripravo, vodenje, izvedbo razpisov in realizacijo projektov razvojnih nalog službe ter za strokovne kontrole izvedbe nalog, oddanih v delo s pogodbo. Čeprav smo sicer skromna razvojna sredstva za pogodbeno oddajo raziskovalnih nalog vsako leto zviševali, pri realizaciji nalog nismo imeli uspeha. Menim, da je osnovni vzrok neuspeha, ker RGU raziskovalnih nalog strokovno ni obvladal. Menim tudi, da je ob očitnem pomanjkanju visoko usposobljenih kadrov in materialnih sredstev smotrna združitvev.

V zakonu smo opredelili naloge skupnega pomena za republiko, za katere je smotno in racionalno, da jih zagotovi republika za celotno območje Slovenije po enotnem sistemu in enotni minimalni vsebini. Sedanji zakon je bil nedosleden, pa tudi zakoni drugih služb so geodetsko službo obvezali vzpostaviti in vzdrževati vrsto evidenc, katerih vsebina je preobširna, geodetski službi tuja in predvsem lokalnega pomena. To je bil tudi vzrok, da v zakonih za vodenje takih evidenc niso bila zagotovljena sredstva republiškega proračuna in zato vrsta neizvedenih nalog, ali nevzdrževanih vzpostavljenih evidenc. Prepričan sem, da bo šele izločitev teh nalog in evidenc iz pristojnosti geodetske službe omogočila razmah geodetske dejavnosti na področjih, ki jih je toga zakonodaja le ovirala.

Dosedanje deljeno financiranje ozirama sofinanciranje geodetskih nalog republike se je pokazalo za neučinkovito in neracionalno. Za opredelitev nalog skupnega pomena za republiko je logično financiranje republiškega proračuna ter tako zagotovitev racionalnega izvajanja nalog na območju Slovenije. Iskanje dodatnih virov financiranja je zaradi dolgoletnega nezadovoljivega zagotavljanja finančnih sredstev geodetskih nalog povzročilo nesoglasje v stroki glede rešitve financiranja v zakonu. Ideje o ustanovitvi posebnih skladov in uvedbe posebnih prispevkov na lastnike zemljišč in podobno so še vedno prisotne. V predlogu zakona smo kot osnovni vir za vzdrževanje evidenc in izvajanje nalog republike navedli republiški proračun. Če je bila ta zahteva leta 1988 še družbeno nesprejemljiva in v stroki zavrnjena, je danes z uvedbo "integralnega" proračuna edino realna. Dodatno smo po švicarskem vzoru predlagali namenski prispevek v odstotku plačila stroškov storitev za uporabo geodetskih podatkov. Seveda naj bi se tudi ta sredstva namensko zbirala v republiškem proračunu. Za novo izmero zemljiškokatatrskih načrtov predlagamo izjemoma finančno soudeležbo lokalne uprave, sedanjih ali bodočih občin in morebiti lastnikov zemljišč. Za to smo se odločili, da preprečimo množične zahteve za novo izmero in tudi sicer menimo, da je interes lastnikov izkazan in zato soudeležba upravičena.

Uvedba privatne prakse na področju storitev geodetske službe naj bi na tem področju uvedla potrebno konkurenco in večjo kvaliteto, predvsem še z zahtevanimi dodatnimi preverjanji znanja za pridobitev pooblastila in zagroženo izgubo pooblastila zaradi nekorektnega poslovanja. Z izločitvijo storitev iz geodetskih uprav bi omogočili kvalitetnejše vzdrževanje obstoječih evidenc. Izvajanje storitev geodetske službe s pooblaščenca je uspešno v vseh sosednjih državah. Nujna pa bo organizacija inšpekcije za kontrolo kvalitete in poslovanja pooblaščenec in podjetij. Proti uvedbi "privatnikov" so bile geodetske organizacije in tudi delavci občinskih geodetskih uprav. Zdaj ni več dvoma, da je bil predlog pravilen. To dokazujejo tudi vse bolj pogosti očitki počasnosti, ki jih potencira tudi vse večje odpuščanje geodetskih delavcev v občinskih geodetskih upravah.

Predlog zakona uvaja tudi načelno pogodbeno oddajo nalog v izvedbo z razpisom. RGU ohranja le možnost, pravilneje dolžnost, izvajanja nalog v lastni organizaciji v primeru neuspelega razpisa. Geodetska služba načelno v svoji sestavi ne bi imela operativnih izvajalcev.

Predlog zakona predvideva tudi plačilo nadomestila za uporabo geodetskih podatkov, ki niso le upravnega značaja, temveč so v veliki meri tržni. Geodetski podatek naj bi kot vsak drug izdelek dobil svojo ceno, pridobljena sredstva pa bi se uporabila za vzdrževanje podatkov.

V predlogu zakona smo se potrudili v sedanjem zakonu nedorečena določila o ugotavljanju mej dopolniti in opredeliti evidenco ugotovljenih mej kot dodatno kvaliteto k zaščiti lastniških mej in lastnine. Predlagamo izvedbo izmer za vzdrževanje zemljiškega katastra v G.K. sistemu in ponovno opredeljujemo točke navezovalne mreže.

V vsakem primeru naj bi bilo dovoljeno na zahtevo lastnika opraviti "prenos" posestne meje v naravo, izvedenec pa bi bil dolžan strankam pred odločitvijo obrazložiti doseženo verjetno natančnost. Omogočili naj bi tudi sporazumno enakovredno izravnavo meje v korist lažjega obdelovanja.

Omeniti moram predlog imenovane delovne skupine, ki zahteva pred vsakim prometom zemljišč predhodno ugotovitev in izmero zemljišča. Tak predlog, ki je bil iz pravnih vzrokov in nerealnosti izvajanja zavrnjen že ob obravnavi Navodila za ugotavljanje in zamejničenje posestnih meja l. 1975, iz istih vzrokov tudi sedaj nismo vnesli. Določene rešitve, za katere smo menili, da so smotrne, kot npr. zmanjšanje števila katastrskih kultur, zaradi nesodelovanja resorjev nismo uspeli vključiti.

Zavedam se, da v pričujočem sestavku nisem uspel dovolj natančno pojasniti vseh razlogov in obrazložiti namena rešitve predloga zakona o geodetski službi, ki ga je pripravil RGU. Računam, da bodo zainteresirani vsa dodatna pojasnila prejeli v gradivih, ki jih v sestavku navajam in so na voljo na RGU-ju. Obširno obrazložitev bo vseboval tudi predlog zakona.

Ponovno vabim k sodelovanju pri pripravi podzakonskih predpisov. Z delom smo že začeli, zahtevnost in odgovornost priprave izvedbenih predpisov pa zahtevata čim širše sodelovanje specialistov za posamezna področja geodetskih dejavnosti.

Viri:

*Gradiva RGU-ja.*