

Geodetska služba v Ljubljani

Izvleček

Članek v prvem delu opisuje organiziranost geodetske službe v preteklem obdobju na ljubljanskem območju, stanje geodetskih evidenc in vzroke zastarelosti. Nato je navedena zakonodaja, ki določa današjo organiziranost. Ugotavljamo, da v letih samostojne Slovenije ni bil sprejet noben zakon, odredba ali predpis, ki bi urejal geodetsko službo v novih razmerah. Splošni zakoni, ki posegajo na področje geodetske službe pa so nedorečeni, nepopolni, v medsebojnem nasprotju in celo v nasprotju z ustavo. V zaključkih so podani predlogi za ureditev neustreznega stanja, ki bodo omogočili uspešno geodetsko službo na ravni države in lokalne skupnosti, ki bo nujno potrebna za vključevanje Slovenije v Evropsko zvezo po načelih Sveta Evrope.

Ključne besede: geodetska služba, geodetske evidence, Ljubljana, organiziranost, predlogi, stanje, zakonodaja, zgodovinski pregled

Abstract

In the first part the paper describes the organization of the surveying service in the Ljubljana area in the past, the state of the geodetic records and the causes of their obsolescence. This is followed by a presentation of the legislation which prescribes the current organization. We establish that in the years of Slovene independence not a single law, decree or regulation has been passed which would arrange new relations for the surveying service. The general laws which extend to the field of the surveying service are insufficiently worded, flawed, in mutual conflict and entirely unconstitutional. In the conclusion we give some proposals for resolving this unsatisfactory state of affairs, which will allow the surveying service to succeed on the state and local community levels, which is urgently necessary in order to join the European Union according to the principles of the Council of Europe.

Keywords: current state, geodetic records, historical overview, legislation, Ljubljana, organisation, proposals, surveying service

1 UVOD S KRATKIM ZGODOVINSKIM PREGLEDOM

Pred drugo svetovno vojno je bila geodetska služba v Ljubljani organizirana tako kot v celotni tedanji Dravski banovini, kot del državne uprave v sestavi Ministrstva za finance. Njena dejavnost je bila predvsem vzpostavitev in vzdrževanje zemljiškega katastra. V povojnem obdobju je prišlo, na podlagi zvezne uredbe o ureditvi katastrske službe iz leta 1948 in uredbe o prenosu pristojnosti na oblastne ljudske odbore iz leta 1949, do delitve pristojnosti med geodetsko upravo (zvezno in

republiško) ter katastrskimi uradi pri okrajnih ljudskih odborih (OLO). Katastrski urad je postal sestavni del tajništva izvršnega odbora OLO-ja. Na podlagi teh uredb se je v okviru notranje organizacije OLO-ja Ljubljana ustanovil Katastrski urad I., ki je opravljal naloge zemljiškega katastra za mesto Ljubljana in Katastrski urad II., ki je bil pristojen za vse ostale občine ljubljanskega okraja. Poleg tega je bil v okviru upravnega organa OLO-ja Ljubljana ustanovljen Odsek za geodetske posle, ki je bil zadolžen za vsa ostala geodetska dela na območju okraja, predvsem za potrebe urbanističnega planiranja in projektiranja. Odsek je bil zadolžen tudi za vodenje arhiva geodetskih podlag, evidence odobrenih gradbenih dovoljenj in parcelacij zemljišč ter realiziranih gradenj.

Z reorganizacijo komunalnega sistema v Ljubljani v šestdesetih letih, ko je bil ukinjen okraj Ljubljana in so se povečale pristojnosti občin ter so ustanovili najprej Mestni svet in nato Skupščino mesta Ljubljane kot posebno družbenopolitično skupnost ljubljanskih občin, se je spremenila tudi organizacija geodetske službe v Ljubljani. Mestni svet je v letu 1965 ustanovil Zavod za izmero in kataster zemljišč, v letu 1968 pa se je, na podlagi novega zakona o izmeritvi zemljišč in zemljiškega katastra, zavod preoblikoval v Upravo za izmero in kataster zemljišč pri Mestnem svetu Ljubljana. Uprava je bila zadolžena, poleg vzdrževanja zemljiškega katastra in drugih evidenc, tudi za celotno planiranje geodetskih del, koordinacijo in evidenco vse geodetske dejavnosti na območju mesta Ljubljane. V sedemdesetih letih se je v okviru tedanje reorganizacije mestne uprave Uprava za izmero in kataster zemljišč preimenovala v Mestno geodetsko upravo Ljubljana. Njene pristojnosti so bile opredeljene z mestnim statutom, ki je določal, da Mesto Ljubljana izvaja prek Mestne geodetske uprave Ljubljana vse pristojnosti, ki jih ima občina po zakonu in drugih predpisih s področja geodetskih del.

Poleg reorganizacijskih sprememb je za geodetsko službo v Ljubljani v tem obdobju pomembna tudi njena vsebinska preobrazba in strokovna rast. Služba je postopoma prehajala iz ozkih okvirov zemljiškega katastra v kompleksnejšo registracijo stanja v prostoru. Postopoma so se začele uvajati nove evidence in katastri, ki so hitro presegli vsebinski okvir še vedno veljavnega Zakona o geodetski službi iz leta 1976. Začele so se uvajati nove računalniške tehnologije za vodenje evidenc s ciljem vzpostavitve celovitega informacijskega sistema Ljubljane. Ob navedeni modernizaciji pa žal ugotavljamo, da mnoge geodetske evidence, predvsem zemljiški kataster, ne izkazujejo dejanskega stanja v prostoru. Za velik del mestnih zemljišč v Ljubljani, ki ima še vedno status družbene lastnine, ugotavljamo zastarelo katastrsko in zemljiškoknjižno stanje. Sem sodijo zemljišča takoimenovane kompleksne graditve stanovanjskih sosesk, poslovnih centrov in zemljišča v splošni rabi. Na teh zemljiščih izkazuje zemljiški kataster še vedno prvotno stanje. Enako je v zemljiški knjigi.

Vzrokov za tako stanje je več. Glavni vzrok je v obstoječi urbanistični in gradbeni zakonodaji, po kateri investitor za pridobitev dovoljenj za graditev ni dolžan predložiti dokazila o lastništvu na podlagi zemljiškoknjižnega izkaza in katastrskega načrta. Zadostuje le dokazilo, da je investitor upravičen razpolagati z zemljiščem, kar je lahko pogodba ali drug dokument. Poleg tega je krivo tudi to, da so za družbeno gradnjo veljala drugačna merila kot za zasebno in slednjič tudi splošen odnos družbe do družbene lastnine, ki je veljal v prejšnjem sistemu. Glede zakonodaje je treba

nujno dopolniti Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor z določilom, da pridobi investitor lokacijsko dovoljenje le na podlagi predhodno urejene zemljiškoknjižne dokumentacije.

Nova ustavna ureditev, ki uvaja tržno gospodarstvo in pravni red, zahteva od geodetske službe čimprejšjo ureditev svojih evidenc, tako po vsebini, kot po ažurnosti. Z lastninjenjem podjetij, denacionalizacijami in odkupi stanovanj se je promet z nepremičninami izredno povečal. Ves ta promet pa mora biti v končni fazi zaključen z vpisom v zemljiško knjigo, kar pomeni, da mora biti predhodno urejeno katastrsko stanje nepremičnin.

2 ZAKONODAJA IN GEODETSKA SLUŽBA

V samostojni Sloveniji, ko nastaja nov pravni sistem in dobiva lastnina nepremičnin drugačno pravno dimenzijo, bi morala država na področju geodezije že takoj po osamosvojitvi sprejeti ustrezno normativno regulativo, ki bi bila kos novim razmeram in potrebam. Ugotavljamo pa, da v vseh letih samostojne države ni bil sprejet noben zakon, uredba ali drug predpis s področja geodezije, ki bi nedvoumno urejal geodetsko dejavnost v novih okoliščinah. Veljavna geodetska zakonodaja je še iz začetkov 70-ih let, današji čas pa zahteva čimprejšnje sprejetje novega Zakona o geodetski službi z vsemi potrebnimi spremljajočimi normativnimi akti. Če to ne bo čimprej uresničeno, bo krivdo vsekakor moralo prevzeti pristojno ministrstvo z Geodetsko upravo Republike Slovenije, del krivde pa bo tudi na geodetski stroki in Zvezi geodetov Slovenije.

Ob tem pa ugotavljamo, da na področje geodetske službe posegajo drugi zakoni (Zakon o upravi, Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev), njihova določila pa so nedorečena, nepopolna in tudi med seboj nasprotujoča ter v nasprotju z ustavo. Z Zakonom o upravi je država s 1. januarjem 1995 prevzela od občin vse upravne naloge in pristojnosti na področjih, za katera so ustanovljena posamezna ministrstva ter vse druge z zakonom določene upravne naloge oblastnega značaja iz pristojnosti občin. Zakon določa, da upravne naloge geodetske službe opravlja neposredno pristojno ministrstvo. Navedeni Zakon o upravi je nedorečen v opredelitvi in razmejitvi funkcij ter pristojnosti med državo in občinami. Ustavno sodišče Republike Slovenije je zato z odločbo razveljavilo prvi odstavek 101. člena Zakona o upravi in zahtevalo jasno razmejitev pristojnosti.

Državni zbor je po hitrem postopku sprejel Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. decembra 1994 opravljali organi občin, in ki nadomešča razveljavljeni 101. člen Zakona o upravi. Zakon je začel veljati 1. junija 1995. Področje geodetske službe je v tem zakonu opredeljeno v 4. členu, kjer je določeno, da upravne naloge, ki so s predpisi, izdanimi pred uveljavitvijo ustave, določene kot pristojnosti občinskih organov na področjih geodetske službe, upravnega inšpekcijskega nadzora ter obrambe in zaščite, opravljajo neposredno ministrstva oz. upravni organi v njihovi sestavi. To pomeni, da država prevzema s tem zakonom vse občinske pristojnosti geodetske službe, ki so opredeljene v Zakonu o geodetski službi. V fazi sprejemanja tega zakona je Mestna občina Ljubljana posredovala Državnemu zboru amandma na 4. člen, ki se nanaša na geodetsko službo. Amandma je zahteval razmejitev med upravnimi in strokovnimi nalogami geodetske službe. Amandma ni bil sprejet.

Na zakon o sprejemu državnih funkcij, ki so jih do 31. decembra 1994 opravljali organi občin, je bil sprožen postopek za oceno ustavnosti. Predlagatelji, med njimi tudi Mestna občina Ljubljana, ugotavljajo, da zakon ni odpravil neustavne ureditve razdelitve funkcij med državo in občinami. Predlagatelji vztrajajo pri zahtevi, da se določijo posamezne pristojnosti, ki jih prevzema država, kar bi omogočilo jasno razmejitev med državo in občino. Posebej opozarjajo, da v zakonu ni upoštevan poseben ustavni status mestnih občin. Ustavno sodišče Republike Slovenije je 11. julija 1996 sprejelo odločbo v 9 točkah. Za geodetsko službo sta pomembni 1. in 5. točka. S 1. točko odločbe se razveljavi 1. člen Zakona o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. decembra 1994 opravljali organi občin. Razveljavitev tega člena neposredno zadeva geodetsko službo. V 4. členu istega zakona je namreč določeno, da se na državo prenašajo upravne naloge geodetske službe, ki so s predpisi iz 1. člena tega zakona določene kot pristojnosti občinskih organov. Ta člen pa je z določbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije razveljavljen. V 5. točki odločbe pa Ustavno sodišče Republike Slovenije določa, da Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. decembra 1994 opravljali organi občin, ni v skladu z ustavo, kolikor ne upošteva posebnega ustavnega statusa mestnih občin. Ustavno sodišče Republike Slovenije zato zadaljuje državni zbor, da mora to neskladje z ustavo odpraviti v devetih mesecih od objave odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. Rok za uskladitev je 9. maj 1997.

Glede delokroga mestnih občin je Ustavno sodišče Republike Slovenije ugotovilo tudi, da ustava v 141. členu določa, da mestna občina opravlja kot svojo tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest. Ta ustavna določba zavezuje Državni zbor, da določi posebne pristojnosti mestnih občin zunaj kroga lokalnih zadev, ki jih občina lahko ureja samostojno.

Drugi zakon, ki posega v organizacijo in pristojnosti geodetske službe, je Zakon o organizaciji ter delovnem področju ministrstev, ki v 11. členu opredeljuje pristojnosti Geodetske uprave Republike Slovenije. Ta člen določa, da opravlja Geodetska uprava Republike Slovenije upravne in strokovne naloge le za nekatera področja geodetske službe, za druge pa pripravlja le standarde. Iz navedenega zakonskega določila izhaja, da določene naloge geodetske službe niso prenešene od občin na državo, kar je v neskladju z Zakonom o upravi.

Na podlagi Zakona o upravi je prešla s 1. januarjem 1995 Mestna geodetska uprava Ljubljana v sestav državne uprave in se preoblikovala v Območno geodetsko upravo, Izpostavo Ljubljana. V njen sestav so prišli vsi delavci Mestne geodetske uprave, uprava je prevzela delovne prostore, osnovna sredstva in celotno geodetsko dokumentacijo (financirano iz sredstev mesta Ljubljana). Prevzela je tudi vse pristojnosti planiranja, financiranja in izvajanja geodetskih del. Reorganizacija pomeni popolno centralizacijo geodetske službe na ravni države, kar predstavlja revolucionarni ukrep v do tedaj decentralizirani geodetski službi, ki je bila v Sloveniji uveljavljena praktično vsa povojna leta.

Na podlagi dosedanjih izkušenj ocenjujemo, da je s prenosom geodetske službe na državo zastalo dobro utečeno delo, ki ga je Mestna geodetska uprava izvajala posebno v zadnjem obdobju. Mestna geodetska uprava je delovala v okviru mestne uprave medresorsko, tako v fazi planiranja kot izvajanja geodetskih del. Mesto

Ljubljana oziroma Mestna občina Ljubljana je za geodetsko službo vsako leto zagotavljala s proračunom potrebna finančna sredstva, Mestna geodetska uprava pa je izvajala nadzor nad porabo teh sredstev. Takšna je bila utečena praksa, nove pa še ni. Za ilustracijo navedimo le problematiko pri izvajanju geodetskih del za letošnje leto. Letošnji mestni proračun namenja za geodetsko službo okoli 140 000 000 SIT, od tega za zemljiški kataster in topografske izmere okoli 50 000 000 SIT. Državni proračun pa namenja za geodetsko službo v Ljubljani 13 300 000 SIT. Ob tem, da je državnih sredstev za Ljubljano glede na potrebe odločno premalo, nastaja problem realizacije programa geodetskih del iz mestnega proračuna, ker le-ta ni vnešen v državni plan.

3 ZAKLJUČKI - KAKO NAPREJ

Kot splošno vodilo za opredelitev pristojnosti med državo in lokalno skupnostjo na področju geodetske službe predlagamo načelo Sveta Evrope, opredeljeno v Evropski listini o lokalni samoupravi: evropske članice Sveta Evrope so prepričane, da obstoj lokalnih oblasti z dejanskimi nalogami lahko zagotovi uprava, ki bo učinkovita in hkrati blizu državljanom. Članice se zavedajo, da sta varovanje in uveljavitev lokalne samouprave v različnih evropskih državah pomemben prispevek h graditvi Evrope po načelih demokratizacije in decentralizacije oblasti.

V podrobnejših opredelitvah zaključkov pa predlagamo nujne potrebne ukrepe, ki bodo sledili načelom evropske listine in odpravili nedorečenosti na področju geodetske službe. Menimo, da so nujni ukrepi naslednji:

1) Realizacija obveznosti državne uprave in državnega zbora, ki izhaja iz odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije o Zakonu o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. decembra 1994 opravljali organi občin (Uradni list št. 44 z dne 9. avgusta 1996) s posebnim poudarkom na geodetski službi v mestnih občinah. Zagotovitev ustavno določenega posebnega statusa mestnih občin zahteva poglobljeno analizo normativnih, upravnih in drugih pristojnosti na vseh področjih, tudi na geodetskem. Zato predlagamo, da to problematiko razrešujejo, poleg pristojnih državnih organov tudi občine, Zveza geodetov Slovenije in ustrezne znanstvene institucije.

2) V razpravah o pristojnostih geodetske službe med državo in lokalnimi skupnostmi naj bodo uveljavljeni enakopravni odnosi med partnerji, tako za področje planiranja in izvajanja geodetskih del ter zagotavljanja potrebnih sredstev za lokalne in državne potrebe. Nikakor se ne strinjamo s stališčem državne uprave, da se z reorganizacijo državne uprave in poenotenjem geodetske službe spremeni način planiranja geodetskih del tako, da se bo prioriteta določala predvsem na podlagi državnih potreb po geodetskih podatkih (dopis Geodetske uprave Republike Slovenije vsem ministrstvom, vladnim službam in ostalim uporabnikom geodetskih podatkov, števil. dop. 451-79/1-94/SA z dne 1. decembra 1994).

3) Če bo sprejet poseben Zakon o mestnih občinah (ki ga je predlagala tudi Mestna občina Ljubljana), naj se v pristojnosti mestne občine vključi tudi geodetska služba.

4) V predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Poročevalec št. 24 z dne 28. junija 1996) je treba vgraditi določilo, ki bo zavezovalo investitorje, da predložijo pri zahtevkih za lokacijska

dovoljenja katastrske načrte z ažurnim pravnim stanjem. Dopolnitev zakona je potrebna zaradi tekočega vzdrževanja zemljiškega katastra.

5) V Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Uradni list RS, št. 18/93) naj se črta določilo, ki prepoveduje vnašanje sprememb v zemljiški kataster in druge geodetske evidence za objekte, ki so zgrajeni brez potrebnih dovoljenj. Predlog utemeljujemo z določilom iz Zakona o zemljiškem katastru, po katerem je zemljiški kataster evidenca dejanskega stanja.

6) V predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o graditvi objektov (Poročevalec št. 36 z dne 3. oktobra 1996) naj se vnese določilo, po katerem je investitor dolžan za pridobitev uporabnega dovoljenja predložiti upravnemu organu katastrsko-topografski načrt zgrajenega objekta.

7) Potrebna je čimprejšnja priprava in sprejetje novega Zakona o geodetski službi. V pripravo predloga zakona naj se obvezno vključijo predstavniki občin in Zveza geodetov Slovenije.

Navedeni predlogi predstavljajo naloge, ki ne bodo lahke, so pa nujno potrebne. Naloge bo možno opraviti le z organiziranim in usklajenim delom tako državne uprave, predstavnikov lokalnih skupnosti in Zveze geodetov Slovenije. Da bi dosegli zastavljene cilje, bo treba potisniti ob stran posamezne interese in slediti osnovnemu cilju: ustvariti učinkovito in racionalno delujočo geodetsko službo, tako na ravni države kot lokalne skupnosti.

Vir:

Odločba Ustavnega sodišča RS, Uradni list RS, 1996, št. 44

Franc Ules

Ljubljana

mag. Pavel Zupančič

Geodetska uprava Republike Slovenije, Ljubljana

Prispelo za objavo: 1996-10-21

Recenzija: Katarina Horvat

Božo Demšar

Mnenje recenzentke

Recenzentka meni, da organiziranost geodetske službe v Ljubljani ni vplivala na kakovost geodetskih evidenc (ne ažurno stanje v evidencah povzročajo nedorečenosti v zakonodaji), še manj pa na sprejem oz. nesprejem zakonodaje s področja geodetske službe na državni ravni. Zato je opis zgodovinskega razvoja geodetske službe v Ljubljani v prispevku nepotreben.

V kolikor sta avtorja želela poudariti medsebojno zvezo med zakonodajo s področja geodezije in kakovostjo vzdrževanja geodetskih evidenc, je problematika ažurnosti podatkov v evidencah in vpliv posameznih zakonov na njihovo vzdrževanje obdelana nepopolno in nesistematično.