

GEODETSKA SLUŽBA MED DRŽAVO IN OBČINAMI

Tomaž Kociuvan, mag. Franci Bačar

*Geodetska uprava Republike Slovenije, Območna geodetska
uprava Novo mesto*

Prispelo za objavo: 1996-07-16

Pripravljeno za objavo: 1996-09-04

Izveček

Prispevek obravnava prenos pristojnosti nekdanjih občinskih geodetskih upravnih organov na državo in možnosti prenosa določenih pristojnosti s področja državnih organov na lokalne samoupravne skupnosti in druge izvajalce.

Ključne besede: država, občina, geodetska služba, geodetske evidence, pristojnosti, zakonodaja

Osamosvojitve Republike Slovenije, ki je v marsičem pomenila prelom s prejšnjo ustavno ureditvijo, ni potekala po revolucionarni poti, ampak je sprejemanje nove ustave potekalo po evolutivni poti, oblikovanje novega pravnega sistema pa poteka še danes. Ustavne spremembe so se začele s sklepom Predsedstva SR Slovenije, ko je 16. decembra 1989 imenovalo delovno skupino za pripravo izhodišč za novo ustavo SR Slovenije. Izhodišča za novo ustavo, objavljena v Delu 16. decembra 1989, ki so pomagala imenovani delovni skupini, so napovedovala novo ustavno usmeritev, katere značilnosti bi bile demokratičnost in pravna država v najširšem smislu, pluralizem, tržne oblike gospodarstva itd. V izgradnji novega pravnega reda imajo pomembno mesto v aprilu 1990 izvedene prve povojne demokratične volitve, na katerih si je mesto v slovenski skupščini izborilo 9 strank v skladu s proporcionalnim volilnim sistemom.

Posebno mesto v osamosvajanju Slovenije in izgradnji nove ustavne ureditve je plebiscit, izveden 23. decembra 1990, na katerem je večina (čez 88 %) udeležencev glasovala za samostojno in neodvisno državo Slovenijo. Postopek dokončnega oblikovanja države Slovenije je pomenil sprejem Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije in ustavnega zakona za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije. Novo ustavo Republike Slovenije je Skupščina Republike Slovenije z dvotretjinsko večino vseh poslancev sprejela 23. decembra 1991.

Kontinuiteta ustavnih norm in pravnega sistema se kaže v tem, da je novo ustavo sprejela Skupščina Republike Slovenije, izvoljena po določilih stare ustave in volilnega zakona. Nova ustava je bila sprejeta v ustavnorevizijemskem postopku in je ohranila nekatere predpise iz prejšnjega ustavnega reda. Ohranitev veljavnosti zveznih predpisov in njihovo uporabo kot republiške predpise in s tem kontinuiteto pravnega reda je predpisana z določbo 1. odstavka 4. člena Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije: „Do izdaje ustreznih predpisov Republike Slovenije se v Republiki

Sloveniji smiselno uporabljajo kot republiški predpisi tisti zvezni predpisi, ki so veljali v Republiki Sloveniji ob uveljavitvi tega zakona, kolikor ne nasprotujejo pravnemu redu Republike Slovenije in kolikor ni s tem zakonom drugače določeno.“

Za izvajanje upravnih nalog kot dela izvršilne oblasti je bila z Zakonom o upravi organizirana državna uprava. Prenos oziroma prevzem upravnih nalog od občinskih upravnih organov na državne upravne organe je bil predpisan z določbo 101. člena navedenega zakona, ki določa: „S 1.1.1995 prevzame država od občin vse upravne naloge in pristojnosti na področjih, za katera so ustanovljena posamezna ministrstva, ter vse druge z zakonom določene upravne naloge oblastvenega značaja iz pristojnosti občin.“

Upravne naloge na področjih iz prejšnjega odstavka opravljajo upravne enote, razen nalog geodetske službe, nalog upravnega nadzorstva ter nalog na področju obrambe in zaščite, ki jih opravljajo neposredno pristojna ministrstva.“

99.a člen Zakona o lokalni samoupravi pa določa: „Predpisi prejšnjih občin, s katerimi so urejene zadeve iz državne pristojnosti, navedene v 101. členu zakona o upravi, veljajo od 1.1.1995 dalje kot državni predpisi in jih izvršujejo ter s svojimi predpisi nadomeščajo državni organi v mejah svojih pristojnosti.“

Predpisi prejšnjih občin v delih, s katerimi so urejene lokalne zadeve iz 21. in 22. člena tega zakona, veljajo od 1.1.1995 dalje kot občinski predpisi in jih izvršujejo ter s svojimi predpisi nadomeščajo organi občin.“

Z zakoni in drugimi državnimi predpisi določene pristojnosti organov prejšnjih občin za urejanje in izvrševanje zadev iz državne pristojnosti ne preidejo na organe novih občin.“

Prevzem upravnih nalog od občinskih upravnih organov, ki so bili organi izvršilne oblasti in organizirani po načelu decentralizacije državne (družbene) oblasti po občinah kot družbenopolitičnih skupnostih, je logična posledica 139. člena Ustave RS Slovenije, ki v 1. odstavku določa, da je občina lokalna samoupravna skupnost, v 140. členu pa določa, da spadajo v pristojnost občine lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Navedeni členi Ustave, Zakona o upravi in Zakona o lokalni samoupravi nam ne dajejo odgovora, katere so pristojnosti države in katere so lokalne zadeve v pristojnosti občine kot lokalne samoupravne skupnosti. Na zahtevo Izvršnega sveta Občine Krško in Državnega sveta je ustavno sodišče v postopku ocene ustavnosti 101. člena Zakona o upravi z odločbo št. U-I-285/94-105 z dne 30. marca 1995 odločilo: „Prvi odstavek 101. člena Zakona o upravi (Uradni list RS, št. 67/94) in tretji odstavek 99.a člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, 57/94 in 14/95) se razveljavita. Razveljavitev začne učinkovati 1. junija 1995.“

Ustavno sodišče je v obrazložitvi svoje odločitve poudarilo, da je že v svoji odločbi št. U-I-13/94 z dne 20. januarja 1994 (Uradni list RS, št. 6/94) jasno povedalo, da mora Državni zbor ob prehodu v sistem lokalne samouprave razmejiti in določiti pristojnosti države in lokalnih skupnosti. Po odločitvi Ustavnega sodišča je prevzem pristojnosti z generalno določbo 101. člena Zakona o upravi v nasprotju z načeli pravne države in delitve oblasti, ki zahtevajo normativno ureditev pristojnosti po posameznih področjih upravnih funkcij in nalog z enim ali več zakoni, saj določbe o

pristojnosti pomenijo pooblastilo določenemu organu za odločanje v posameznih upravnih stvareh.

Državni zbor je 26. oktobra 1994 sprejel Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev, s katerim je določil ministrstva, upravne organe in upravne organizacije v njihovi sestavi ter njihova delovna področja, Vlada Republike Slovenije pa je z uredbo o teritorialnem obsegu upravnih enot v Republiki Sloveniji ugotovila obseg upravnih enot za območja nekdanjih občin in območje mesta Ljubljana ter v njej navedla naselja, ki jih teritorialno pokriva posamezna upravna enota in tako določila krajevno pristojnost posamezne upravne enote. Stvarno pristojno pa upravne enote odločajo v upravnih zadevah na prvi stopnji v vseh zadevah, razen v tistih, ki so s predpisi prenešene v odločanje drugim upravnim organom. Po določbi drugega odstavka 101. člena Zakona o upravi upravne enote niso stvarno pristojne za odločanje o nalogah geodetske službe, nalogah upravnega nadzorstva in nalogah s področja obrambe in zaščite, ki jih opravljajo neposredno pristojna ministrstva. Razlogi, zakaj je zakonodajalec uvrstil naloge geodetske službe med tako pomembne, da jih opravlja neposredno pristojno ministrstvo, iz same zakonske norme niso razvidni. Naloge obrambe in upravnega nadzorstva so prav gotovo take narave, ki naj bi se opravljale centralizirano.

V zvezi z razveljavitvijo prvega odstavka 101. člena Zakona o upravi je Državni zbor sprejel Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. decembra 1994 opravljali organi občin. Stvarno pristojnost državnih upravnih organov določa navedeni zakon kot pristojnost, določeno s posameznimi zakoni, ki so v zakonu taksativno naštet. Tudi s tem zakonom je izvzeta iz stvarne pristojnosti upravnih enot, ki so odraz načela dekoncentracije državne oblasti, pristojnost za odločanje na področju geodetske službe, upravnega nadzorstva in obrambe in zaščite, v nasprotju z razveljavljeno določbo drugega odstavka 101. člena Zakona o upravi pa iz pristojnosti upravnih enot izvzema še inšpekcijsko nadzorstvo. Z določbo 4. člena je ta zakon prenesel naloge geodetske službe na Geodetsko upravo Republike Slovenije.

Po določbi drugega odstavka 140. člena Ustave Republike Slovenije lahko država po predhodnem soglasju občine ali širše samoupravne lokalne skupnosti prenese na občino ali širšo samoupravno lokalno skupnost opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva. Iz te določbe je razvidno, da je možno prenesti naloge iz državne pristojnosti na občino ali širšo lokalno skupnost, vendar se lahko to opravi z zakonom ob predhodnem soglasju občine ali širše samoupravne lokalne skupnosti, kar bo prav gotovo odvisno od zmožnosti posamezne občine (prostorskih možnosti, ustrezne kadrovske zasedenosti itd.), država pa mora občini za opravljanje prenešenih nalog zagotoviti sredstva.

Prenos pristojnosti nalog geodetske službe, zemljiškega katastra, temeljnih geodetskih izmer, ki se nanašajo na strokovno-tehnične in upravne naloge za potrebe mestnih občin predvideva 6. alineja 2. člena predloga Zakona o mestnih občinah, ki je bil objavljen v Poročevalcu št. 7 dne 7. marca 1996. Zdi se, da prenos nalog geodetske službe in drugih nalog, navedenih v 6. alineji 2. člena predloga Zakona o mestnih občinah iz državne pristojnosti z zakonom na vse mestne občine ni v skladu z določbo 140. člena Ustave Republike Slovenije, saj s takim prenosom državne pristojnosti na vse mestne občine ni izpolnjen pogoj soglasja posamezne

mestne občine za prenos državnih pristojnosti. Če katera izmed mestnih občin soglaša s prenosom državnih pristojnosti, je treba v tem primeru prenesti pristojnost na konkretno občino ali širšo samoupravno lokalno skupnost s posebnim zakonom in ne z zakonskim prenosom državnih pristojnosti na vse mestne občine. Prenos s enim zakonom na vse mestne občine bi bil mogoč samo v soglasju z vsemi mestnimi občinami, soglasje pa bi moralo biti v zakonu izrecno navedeno. V smislu navedene ustavne določbe ter 2. odstavka 121. člena Ustave Republike Slovenije pa je smiselno preveriti ali naj bi se določene naloge geodetske službe in stroke prenesle v pristojnost lokalne skupnosti ali z javnim pooblastilom v opravljanje podjetjem, drugim organizacijam ali posameznikom, in sicer:

- vodenje postopkov, ki se deklarirajo kot opravljanje storitev s področja zemljiškega katastra
- vzpostavitev novih evidenc o nepremičninah (kataster zgradb)
- vodenje katastra komunalnih naprav
- vodenje in izdelava geodetskih načrtov za potrebe lokacijske dokumentacije
- zakoličba stavb in objektov
- inženirskogeodetska dela
- aerosnemanje in daljinsko zaznavanje
- založništvo in izdelava kart ter drugih proizvodov, ki izhajajo iz državnih kart oziroma slonijo na državnih bazah podatkov.

Ob urejanju obravnavane problematike bo treba najprej potegniti ločnico med (državno) geodetsko službo in geodetsko stroko. Nosilec geodetske službe je nedvomno Geodetska uprava Republike Slovenije, nosilca geodetske stroke pa je težko definirati. Državni upravni organ je verjetno dolžan zapolniti prazen prostor in ga postopno in ne stihijsko prepuščati drugim kvalificiranim nosilcem:

- fakulteti in znanstvenim ustanovam
- geodetski zbornici ali interesnemu združenju geodetskih strokovnjakov
- geodetom, priznanim strokovnjakom s posameznih področij
- Zvezi geodetov Slovenije
- drugim neformalnim pobudnikom.

Literatura:

Odločba Ustavnega sodišča št. U.I.285/94.105 (Uradni list RS, št. 20/95)

Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1-4/91-I in popravek v št. 19/91-I)

Uredba o teritorialnem obsegu upravnih enot v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 75/94)

Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I)

Ustavni zakon za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91-I in 54/II/94)

Zakon o delovnem področju ministrstev (Uradni list RS, št. 71/94)

Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, 57/94 in 19/95)

Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12.1994 opravljali organi občin (Uradni list RS, št. 29/95)

Zakon o upravi (Uradni list RS, št. 67/94)

*Recenzija: Stanko Pristovnik
mag. Pavel Zupancič*

Mnenje recenzenta

Pomembnost prispevka je predvsem v tem, da se geodeti seznanijo z načinom prehoda pristojnosti geodetske službe na novo organiziran način izvajanja te službe v skladu z novo sprejetimi sistemskimi predpisi uprave kot izvršilne veje oblasti v Republiki Sloveniji. Zaradi zavarovanja z ustavo zajamčenih človekovih pravic so naloge geodetske službe določene z zakoni, njihovo izvajanje pa naloženo državi oz. njenim upravnim organom.

Iz prispevka nekako izhaja, da obstaja teoretična možnost za prenos nalog geodetske službe v izvirno pristojnost občin, ki pa je praktično neuresničljiva, ker se pristojnost lahko prenese le z zakonom po predhodnem soglasju občin. Menimo, da pavšalni prenos nalog geodetske službe v izvirno pristojnost občine sploh ni možen. Določene naloge, zlasti pretežno tehničnega značaja, bi se morda lahko prenesele z zakonom v izvirno pristojnost občine, vendar je iluzorno pričakovati, da bi vse občine izpolnjevale pogoje za izvajanje takih nalog in vse občine tudi pristale na prevzem pristojnosti. Vsekakor je sprejemljivejša rešitev, da se prenese izvajanje določenih nalog geodetske službe na podlagi koncesije in javnega pooblastila na občinske javne službe ali druge organizacije, ki jih občine po potrebi ustanovijo za opravljanje infrastrukturnih dejavnosti (komunala, ceste, ulice, trgi ...), če seveda službe oz. organizacije izpolnjujejo pogoje za dodelitev koncesije in javnega pooblastila. Poleg svojih, od občine določenih nalog, bi take javne službe oz. organizacije za državo opravljale tudi naloge geodetske službe v skladu z dodeljeno koncesijo in javnim pooblastilom.

*Stanko Pristovnik
Geodetska uprava Republike Slovenije, Ljubljana*

Prispelo za objavo: 1996-09-09