
GEODETSKE PODLAGE IN PRIPRAVA LOKACIJSKIH NAČRTOV (LN) ZA AVTOCESTNE OBJEKTE

UVODNE UGOTOVITVE

Vzroke za navedene posledice je iskati tudi

IZVLEČEK

Omejenost naravnih virov, normativni vidiki urejanja prostora, zaostrene razmere na gospodarskem področju in dosežena stopnja ogroženosti naravnega ter bivalnega okolja omejujejo realizacijo interesov in ciljev v prostoru, zaradi česar je potrebno za razreševanje vseh nalog v urejanju prostora zagotoviti primerne topografske načrte, tudi za potrebe načrtovanja avtocest.

ABSTRACT

The limited availability of deterioration of natural resources, the normalise legal aspects of physical planning, unfavorable economic conditions and the already existing level of the deterioration of natural and living environment, hinder the realisation of interests and targets in physical environment. For this reason and for achieving, the targets in physical planning there must be available good topographical plans also for planning of highways.

Vrsta nasprotnih ugotovitev, stališč in mnenj o ustreznosti geodetskih podlag spremlja pripravo lokacijskih načrtov za avtocestne odseke in hidroelektrarne v Sloveniji. Kot je to že običajno, odražajo posamezna stališča različne interese in poglede o pravilnosti priprave geodetskih podlag, o njihovi kvaliteti in ažurnosti, s katero lahko zagotovimo zahteve iz določil Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Uradni list SRS, št. 18-930/34-1984) in iz Navodila o vsebini posebnih strokovnih podlag in o vsebini prostorskih izvedbenih aktov (Uradnih listov SRS, št. 14-692/85-1985). Da razprave niso zgolj načelne, temveč imajo tudi konkretne posledice pa kažejo opozorila Republiške geodetske uprave, javnega pravobranilca in Republiškega sekretariata za pravosodje in upravo v zvezi z ostanki zemljišč, ki so ostala po izvedbi avtocestnih odsekov in niso bila vrnjena niti v sklad stavbnih zemljišč niti v sklad kmetijskih zemljišč. To povzroča vrsto nadaljnjih premoženjsko pravnih in upravnih zapletov, ki jih kot take zaradi vrste razlogov investitor ni sposoben (ali ne želi) razrešiti.

v nepravočasnem naročanju priprave geodetskih podlag, v neustreznih topografskih geodetskih podlagah in njihovi pomanjkljivi kvaliteti. Ostali vzroki za takšno stanje so v poenostavljanju vprašanja geodetskih podlag od investitorja, splošna neugodna situacija za ažuriranje geodetskih podlag, v neupoštevanju predpisov o vsebini in pripravi geodetskih podlag od pripravljalcev lokacijskega načrta in ne navsezadnje v, po mojem mnenju, premalo domišljenih in strokovno celovito preiščenih trasah avtocest. Predvsem slednje povzroča vrsto sprememb in dopolnitev v fazi javne razprave in razgrnitve ter, kar je še posebej značilno, v času izvajanja projekta odnosno izgradnje objekta.

Ekonomski interesi investitorja in družbenopolitični interesi ožje ali širše skupnosti so tisti, ki pogojujejo hitro delo na nepretehtanih odločitvah v interesu hitre gradnje pa se vsa vzporedna vprašanja, tudi tista, katerih vzrok je v neustreznih geodetskih podlagah, prelagajo ali preprosto odmislijo, predvsem vnos v zemljiško knjigo, odnosno vrnitev "odvehnih" zemljišč, ki so bila sicer od-

kupljena ne glede na stvarno potrebne funkcionalne površine.

GEODETSKE PODLAGE KOT OSNOVA ZA MERILA IN POGOJE ZA POSEGE V PROSTOR

Ker spadajo avtoceste med takoimenovane infrastrukturne objekte, za katere se v skladu z že citiranim Zakonom o urejanju naselij in drugih posegih v prostor izdelajo lokacijski načrti, si oglejmo, kako se v njih prikažejo prostorski pogoji za realizacijo planskih odločitev.

Po 28. členu Navodila o vsebini posebnih strokovnih podlag in o vsebini prostorskih izvedbenih aktov se prostorski pogoji določijo:

- z ureditveno situacijo, ki določa rešitve v zvezi s funkcijo in položajem predvidenega objekta ali naprave ter njegovimi vplivi na obstoječe objekte ali naprave in na okolje;

- z idejnimi rešitvami prometnega, energetskega, vodovodnega in kanalizacijskega omrežja ter omrežja zvez, ki je potrebno za delovanje predvidenega objekta ali naprave;

- z idejnimi rešitvami, ki se nanašajo na prestativte, rušitve in druge prilagoditve obstoječih objektov ali naprav in so potrebne za realizacijo predvidenega objekta ali naprave.

Navedene rešitve se v lokacijskem načrtu grafično prikažejo na geodetskih podlagah, ki so reambulirane v takem obsegu, da omogočajo prikaz posledic novih prostorskih ureditev na obstoječe stanje. Reambulirana geodetska podlaga z vrisano mejo območja je obvezna sestavina lokacijskega načrta (40. člen navodila).

Merilo grafičnih prikazov prostorskih pogojev za izvedbo planskih odločitev se v prostorskih izvedbenih načrtih, torej tudi v lokacijskih načrtih, prilagaja vsebini in namenu prikaza tako, da se prikaži, ki določajo prostorske pogoje za izdajo lokacijskih dovoljenj, izdelajo v merilu 1:500 ali 1:1000.

Predvideno je, da se prikaži, ki le ilustrirajo posamezne ureditve v PIN, izdelajo tudi v ustrezno manjšem merilu, vendar ne manjšem od merila 1:5000 (41. člen navodila).

Vzrok za tovrstno zahtevo po reambuliranih geodetskih podlagah izhaja iz potrebe po natančni opredelitvi meje območja po parcelnih mejah, ki bo prizadeto s posegom v zemljišča in motnjami zaradi izgradnje objekta (29. in 44. člen navodila).

Iz prikazanih vsebinskih zahtev je nedvomno razvidno, da je te možno izpolniti le na osnovi ažurnih, reambuliranih geodetskih podlag. Žal, v vsakdanji praksi ni tako. Del vzrokov za to stanje je bil naveden v uvodnem delu.

Pripravljalci posebnih strokovnih podlag uporabljajo vse mogoče in razpoložljive podlage, ki pa ne dajo odgovora na vrsto vprašanj, ki jih je v posebnih strokovnih podlagah potrebno rešiti, predvsem pa ne dajo nedvoumno jasnih odgovorov v fazi razgrnitve in razprave o lokacijskem načrtu. Ni slučaj, da se v tej fazi pojavlja vrsta novih vprašanj in zahtev, ki predstavljajo manjšo ali bistveno spremembo lokacijskega načrta avtocestnega odseka, ne samo oblikovnih ali premoženjskih pogojev izvedbe, temveč tudi osnovnih tehničnih rešitev (nasip ali mostna konstrukcija, sprememba trase, podhodi, dostopi na kmetijska zemljišča, itd.). Del teh sprememb se pojavlja kot dodatna zahteva zaradi večje angažiranosti krajevnih skupnosti in iz spoznanja občanov, da gre v tej fazi zares. Ostale spremembe pa so posledica neustreznih in nereambuliranih geodetskih podlag, ki jih uporabljajo izdelovalci posebnih strokovnih podlag ali idejnih projektov. Ta ugotovitev se ujema z ugotovitvami Republiške geodetske uprave ob analizi geodetskih podlag, ki so jih uporabili načrtovalci za HE Boštanj, HE Vrhuvo in dolenske avtocestne odseke.

Ob vseh teh zapletih pa ne smemo zamolčati še enega vidika istega problema, ki izhaja iz priprave obveznih planskih aktov občin in republike. Če pustimo ob strani spremembe in dopolnitve dolgoročnega in srednjeročnega plana republike iz leta

1988, ki se nanašajo na takoimenovane osimske ceste, za pripravo katerih verjetno res ni bilo na razpolago toliko časa kot bi si ga vsi prizadeti v prostoru tras teh cest želeli (za usklajevanje možnosti dolgoročnega in srednjeročnega razvoja), pa ni opravičila za neusklajenost tras v dolgoročnih in srednjeročnih planih občin za ostale avtocestne odseke. Ti avtocestni odseki prav tako niso bili kot strokovne podlage pripravljeni na ažurnih topografskih načrtih, katerih merilo bi omogočilo uskladitev vseh interesov prizadetih.

Sestavni del prostorskih prvin srednjeročnega družbenega plana občin so programske zasnove, ki morajo podati osnovno uskladitev interesov v prostoru in opredeliti potrebna zemljišča ter odnose do danosti na območju izdelave lokacijskega načrta. Glede na to, da se mora tudi programske zasnove izdelati v podobnem merilu kot lokacijski načrt, ni razloga, da ne bi bile geodetske podlage (topografski načrti) za pripravo lokacijskih načrtov pravočasno izdelane in reambulirane v predpisani kvaliteti, vsebini in merilu. Iz dela medresorske komisije za ugotavljanje usklajenosti planskih aktov občin z obveznimi izhodišči republiških planskih aktov izhajajo ugotovitve, da programske zasnove avtocestnih odsekov niso izdelane ali pa so izdelane zgolj formalistično, brez podanih rešitev in pogojev za poseg v prostor.

Programske zasnove pa so, kot je to opredeljeno, osnova za pripravo eventualnih posebnih strokovnih podlag in za izdelavo prostorskih izvedbenih aktov, torej tudi lokacijskih načrtov avtocest.

Če k temu dodamo še dejstvo, da morajo biti:

- plani družbenopolitičnih skuposti in plani nosilcev razvoja na ravni republike med seboj usklajeni in

- sprejeti programi priprave PIN, s katerimi se določa nosilec in izvajalec potrebnih posebnih strokovnih podlag in geodetskih podlag,

ni razlogov, da ne bi bile potrebne geodetske podlage pravočasno izdelane in

zagotovljeno njihovo plačilo. Torej je vzrok za prej opisano stanje tudi v nedodelanih ali neizdelanih vsebinskih prvinah planov občin in odgovornih nosilcev priprave lokacijskih načrtov, idejnih in glavnih projektov avtocest.

Če povzamemo posamezne faze priprave planskih aktov občin, priprave lokacijskega načrta in izvedbenega načrta so bile prisotne naslednje faze, v katerih je nastopila potreba po pripravi geodetskih podlag ali potreba po uskladitvi predvidenih posegov v prostoru ali za načrtovanje poteka trase avtoceste v prostoru:

- analiza možnosti dolgoročnega razvoja
- analiza možnosti srednjeročnega razvoja
- programska zasnova avtoceste
- program priprave izdelave PIN in posebnih strokovnih podlag
- izdelava posebnih strokovnih podlag za avtoceste (ali idejnega načrta avtoceste)
- izdelava lokacijskega načrta za avtocesto in
- izdelava izvedbenega projekta avtoceste.

Vse geodetske podlage oziroma topografski načrti za našete faze zaradi narave potrebnih del niso enake odnosno v istem merilu. Predvsem pri merilu geodetskih podlag velja načelo od "širšega k ožjemu", se pravi od topografskih kart v merilu 1: 25 000 za karte planskih aktov, k merilu 1:1000 temeljnih topografskih načrtov ali celo podrobnejše merilo za lokacijske načrte in projekte avtoceste.

Iz povedanega izhaja morda poenostavljena ugotovitev, da je pravzaprav vse v redu, predpisi so v redu, le izvajamo jih ne. Ta ugotovitev je sicer v osnovi pravilna, vendar je potrebno sprejeti na njej temelječe ukrepe v obliki pojasnil za izvajanje teh nalog. Delno je bilo to v razgovorih s strokovno službo nosilca priprave projektne dokumentacije izvedeno, vendar je bila zapletenost pristojnosti posameznih nosilcev planiranja, obseg nalog in nepoučenost vseh sodelujočih pri pripravi planov bil vzrok za neizvajanje sicer logično predvidenih postopkov priprave lokacijskih načrtov.

PREDLOGI MOŽNIH UKREPOV ZA IZBOLJŠANJE RAZMER

V tezah za spremembo zakona o urejanju prostora je podana tudi teza o uvedbi prevere upravičenosti posegov v prostor. Ne glede na dokončno rešitev te prevere v enem ali dveh korakih (v prostorskem planu in v fazi priprave lokacijskega načrta) pa bo potrebno analizo možnosti za izvedbo avtocest (in tudi drugih velikih posegov) izvesti podobno kot to počnejo v državah, kjer že upoštevajo smernice Evropskega sveta. Predvsem v prvem koraku je pričakovati, preverijo vrste možnih alternativnih potekov tras na reambuliranih temeljih topografskih načrtih v merilu 1:25 000 ali na aeroposnetkih oziroma ortofoto načrtih v merilu 1:10 000 ali 1: 5000. Na ta način bi bilo možno ceneje in pravočasno pripraviti potrebno podlago za proučitev najprimernejše trase avtoceste in šele na osnovi odločitve v tem merilu - na planski ravni - pripraviti oziroma naročiti reambulirano podlago za lokacijski načrt avtoceste, po trasi in po območju, ki je dejansko sprejemljivo za vse prizadete.

Dosedanje predvidevanja o načinu in vsebini priprave lokacijskih načrtov za trase avtocestnih odsekov, ki bi naj bili zgrajeni v tem planskem obdobju se niso uresničila z vidika korektnosti in popolnosti prostorskih prvin planskih aktov, prav tako ne z vidika korektnosti in popolnosti zakonskih zahtev

o obsegu in vsebini lokacijskih načrtov. Povod za takšno ugotovitev so nepravilno uporabljene in nekvoliteto izdelani temeljni topografski načrti, v večjih in manjših merilih. Vzrok za takšno stanje pa moramo iskati v neizvajanju z zakonskimi predpisi opredeljenimi aktivnostmi pri realizaciji planskih opredelitev v prostoru, med katere moramo šteti tudi pripravo potrebnih topografskih načrtov.

Razplet dosedaj ugotovljenih nepravilnosti je možno pričakovati :

- s poostrežno kontrolo uporabe ustreznih topografskih načrtov;
- z izdajo dodatnega tolmačenja o načinu izdelave lokacijskega načrta in zagotovitvi ustreznega topografskega načrta;
- z izvajanjem programa strokovnega usposabljanja vseh strokovnih in upravnih delavcev, ki sodelujejo v procesu priprave lokacijskih in drugih PIN.

Vsekakor se je tudi ob primeru priprave lokacijskih načrtov za avtoceste in hidrocentrale na Savi potrdila stara resnica, da je potrebno poleg izdaje vseh vrst predpisov opraviti tudi proces izobraževanja za tiste, ki bi naj zakonska določila izvajali.

VIRI

Zakon o urejanju prostora (Uradni list SRS, št. 18-930/34-1984.

Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Uradni list SRS, št. 18-930/34-1984).

Navodilo o vsebini posebnih strokovnih podlag in o vsebini prostorskih izvedbenih aktov (Uradni list SRS, št. 14-692/85 - 1985).

Arhiv Medresorske komisije.