

# PREDLOGI GEODETSKE STROKE ZA IZBOLJŠANJE ZAKONODAJE S PODROČJA UREJANJA PROSTORA

PROPOSALS FOR IMPROVEMENT OF LEGISLATION IN SPATIAL PLANNING AND MANAGEMENT

*Tomaž Černe, Jože Kos Grabar, Simona Čeh*

UDK: 004.6:528.44:659.2:711(094)

## IZVLEČEK

*Ministrstvo za okolje in prostor je začelo v letu 2005 pripravljati spremembe predpisov s področja urejanja prostora. V spremembo predpisov se je s predlogi in pripombami vključila tudi Sekcija za urejanje prostora pri Zvezi geodetov Slovenije. V predhodnih tezah za spremembo zakonodaje kot tudi v konkretnih pripombah na različice zakonodajnih osnutkov smo pozornost namenjali predvsem načinu uporabe prostorskih podatkov pri pripravi strokovnih podlag za prostorske akte, prikazovanju podatkov prostorskih aktov na zemljiškem katastru, prostorskemu informacijskemu sistemu in pripadajočim zbirkam podatkov, opremljanju zemljišč za gradnjo, izdaji potrdil in izpisov iz prostorskih aktov ter vključevanju geodetske stroke in izvajanje prostorskih aktov.*

## KLJUČNE BESEDE

*urejanje prostora, prostorsko načrtovanje, strokovne podlage, prostorski podatki, zemljiški*

Klasifikacija prispevka po COBISS-u: 1.04

## ABSTRACT

*In 2005 the Slovenian Ministry of the Environment and Spatial Planning commenced the activities related to the changing of spatial planning legislation. The working group for spatial planning and land management, which is organised as a section of the Association of Surveyors of Slovenia, joined the activities. The working group proposed a guidance for legislation changes and its own comments on the new legislative proposals. Most of the attention was given to the use of spatial data in the process of preparation of spatial planning documents, to the presentation of spatial data together with land cadastre data, to geographic information systems, planning information and to the role of geodesy in the process of preparation and implementation of spatial planning documents.*

## KEY WORDS

*spatial planning and management, spatial data, land cadastre, spatial information system*

## 1 UVOD

Ministrstvo za okolje in prostor je v letu 2005, po nekajletnem premoru, znova začelo z aktivnostmi za spremembo zakonodaje s področja urejanja prostora. V juniju 2005 je objavilo osnutek Zakona o ureditvi določenih vprašanj s področja urejanja prostora, ki se nanašajo na prostorske akte občin. Ključni razlogi za spremembo prostorske zakonodaje, ki jih navaja Ministrstvo za okolje in prostor, so v skladu z oceno stanja in razlogi za sprejem Zakona o ureditvi določenih vprašanj s področja urejanja prostora, ki se nanašajo na prostorske akte občin, naslednji:

(1) Postopek sprejemanja prostorskih aktov občine (strategije prostorskega razvoja občine,

prostorskega reda občine in občinskega lokacijskega načrta) je težko izvedljiv zaradi težavnosti usklajevanja prostorskih aktov s smernicami nosilcev urejanja prostora.

- (2) Sistem prostorskih aktov občine ni urejen dovolj pregledno, saj naj bi bila strategija prostorskega razvoja občine preohlapna, saj ne določa zasnove prostorskih ureditev in območij namenske rabe na zemljiško parcelo natančno.
- (3) Postopek izvajanja celovite presoje vplivov prostorskih ureditev na okolje je nejasen oziroma preveč splošno urejen.

Zakon o ureditvi določenih vprašanj s področja urejanja prostora, ki se nanašajo na prostorske akte občin, naj bi se obravnaval in bil sprejet po nujnem postopku, vendar vlada sklepa o sprejemu besedila ni sprejela, tako da je bil postopek njegovega sprejema ustavljen.

Zakonske spremembe na področju urejanja prostora so se tako začele pripravljati po rednem postopku. Ministrstvo za okolje in prostor je na svojih spletnih straneh v začetku leta 2006 objavilo izhodišča za novo prostorsko zakonodajo. Izhodišča se uresničujejo v predlaganem Zakonu o prostorskem načrtovanju (opomba: v času priprave tega prispevka ta zakon še ni bil sprejet). Razlogi za spremembo prostorske zakonodaje so v izhodiščih podrobneje obrazloženi. Prav tako so opisani konkretni cilji nove zakonodaje. Za geodetsko stroko je predvsem pomembno, da je v izhodiščih izrazito poudarjena pomembnost kakovosti priprave strokovnih podlag in boljše vključevanje strokovnega dela in strokovnjakov različnih strok v proces priprave in sprejemanja prostorskih aktov in spremljanja sprejetih prostorskih odločitev. Za to je predvidena tudi ustrezna (geo)informacijska podpora, ki se bo realizirala v prostorskem informacijskem sistemu.

Geodeti in geodetke smo v okviru Sekcije za urejanje prostora (v nadaljevanju: SUPRA) pri Zvezi geodetov Slovenije že v januarju leta 2006 začeli aktivno sodelovati pri pripravi nove zakonodaje. Še pred javno objavo prvega osnutka Zakona o prostorskem načrtovanju smo pripravili Teze za spremembo zakonodaje s področja urejanja prostora in v povezavi z njimi tudi Teze za spremembo zakonodaje s področja graditve objektov.

Teze za spremembo zakonodaje s področja urejanja prostora in Teze za spremembo zakonodaje s področja graditve objektov predstavljajo osnovno strokovno izhodišče za vse pripombe na kasnejše verzije Zakona o prostorskem načrtovanju, ki jih je Zveza geodetov Slovenije posredovala na Ministrstvo za okolje in prostor. Vse pripombe, ki jih je pripravila Sekcija za urejanje prostora, je predhodno obravnaval in potrdil Izvršni odbor Zveze geodetov Slovenije. Na Ministrstvo za okolje in prostor so bile v času do priprave tega prispevka posredovane pripombe na verzijo zakona z dne 21. 2. 2006 in verzijo zakona z dne 26. 4. 2006.

Namen prispevka je predstaviti bistvene teze za spremembo zakonodaje s področja urejanja prostora ter ključnih pripomb na dosedanje predloge Zakona o prostorskem načrtovanju, ki so bile pripravljene v okviru SUPRE.

## 2 POVZETEK NAJPOMEMBNEJŠIH TEZ GEODETSKE STROKE S PODROČJA UREJANJA PROSTORA

### 2.1 Geodetske podlage za prostorsko načrtovanje

Geodetske podlage oziroma podatki se v procesu prostorskega načrtovanja uporabljajo za različne namene:

- (1) geodetske podlage za izris prostorskih aktov,
- (2) geodetski podatki kot strokovna podlaga za prostorsko načrtovanje in
- (3) geodetske podlage kot strokovna podlaga za realizacijo prostorskih aktov.

V dosedanji ureditvi področja prostorskega načrtovanja področje geodetskih podlag ni bilo celovito urejeno. Ustreznost geodetske podlage je zakonsko zagotovljena samo pri pripravi lokacijskega načrta. Geodetsko podlago v tem primeru predstavlja geodetski načrt, ki mora biti izdelan v skladu s Pravilnikom o geodetskem načrtu (Ur. l. RS, št. 40/2004). Samo v tem predpisu sta določena vsebina in način zagotavljanja ustreznosti načrta za izdelavo lokacijskega načrta.

Geodetske podlage za izris kartografskih oziroma grafičnih delov vsebine tistih vrst prostorskih aktov po Zakonu o urejanju prostora – ZUREP-1 (Ur. l. RS, št. 110/2002), ki urejajo celoten prostor občine, regije ali države, pa so v predpisih s področja urejanja prostora premalo določno oziroma ne dovolj podrobno opredeljene. To se nanaša na navajanje pojmov v zvezi z geodetskimi podlagami, na vrste geodetskih podlag, njihovo vsebino, merilo izrisov in na način strokovnega zagotavljanja ustrezne rabe teh podlag pri izrisu prostorskih aktov.

Jasne usmeritve glede zagotavljanja ustreznosti geodetskih in drugih strokovnih podlag je podal ciljni raziskovalni projekt, ki je bil izveden v okviru ciljnega raziskovalnega programa – CRP »Konkurenčnost Slovenije 2001–2006« in sta ga financirala Geodetska uprava Republike Slovenije in Urad za prostorski razvoj pri Ministrstvu za okolje in prostor. Naziv projekta je bil »Določitev primernih podatkovnih podlag in način njihove uporabe v različnih procesih prostorskega planiranja ter oblikovanje predloga sistema kratkoročnih številčnih indikatorjev za spremljanje stanja v prostoru in spreminjanja nepremičnin«.

Zato smo v tezah za spremembo zakonodaje s področja urejanja prostora in v vseh kasnejših pripombah na zakon člani SUPRE sledili tezi, da naj bo priprava in uporaba geodetskih podlag za potrebe prostorskega načrtovanja v predpisih dovolj določno opredeljena, in sicer predvsem glede:

- (1) vrst geodetskih podlag za izris prostorskih aktov (v odvisnosti od namenov in vsebine prostorskega akta),
- (2) možne uporabe zgolj določenih delov vsebine geodetskih podlag za izris prostorskega akta (na primer še dopustna redukcija vsebine DTK50 in DTK5 pri izrisu),
- (3) minimalno zahtevane vsebine »specifičnih« geodetskih podlag, ki so posebej izdelane za potrebe konkretnih prostorskih aktov,
- (4) dopustnega razpona meril izrisa posamezne vrste geodetskih podlag pri izrisu prostorskih aktov,

- (5) zagotovitve in potrjevanja strokovno ustreznega načina priprave in uporabe geodetskih podlag za izris prostorskih aktov (ekspertiza kakovosti geodetske podlage, certifikat kakovosti geodetske podlage, zahtevani pogoji za pripravljavca te ekspertize in certifikata) ter način in pogoje za izris prostorskih aktov na grafičnem delu zemljiškega katastra,
- (6) upoštevanja metapodatkovnega opisa geodetske podlage (položajna natančnost, ažurnost, celovitost ...) s strani odgovorne osebe za pripravo prostorskega akta.

Z zgoraj naštetim je povezan tudi problem upoštevanja vsebine, kakovosti in lastnosti geodetskih podatkov, ki lahko prek prostorskih analiz ter v kombinaciji z drugimi prostorskimi podatki predstavljajo strokovne podlage za pripravo prostorskih aktov (na primer: izračun in prikaz naklonov terena iz podatkov DMV, izračun faktorjev zazidanosti na podlagi podatkov katastra stavb, analiza in prikaz lastniške strukture zemljišč na podlagi atributnih podatkov zemljiškega katastra, bilanca prostih površin v naseljih in podobno). Ugotavljamo, da bi moralo biti že v predpisih s področja urejanja prostora zagotovljeno sodelovanje strokovnjakov geodetske stroke pri pripravi takšnih strokovnih podlag. S tem bi zagotovili potrebno stopnjo strokovnosti pri pripravi in uporabi strokovnih podlag, omogočili bi tesnejše sodelovanje med pripravljavci geodetskih podlag in prostorskimi načrtovalci ter povečali kakovost prostorskih aktov ter različnih vrst področnih strokovnih podlag, ki nastajajo za potrebe prostorskih aktov.

Področje, kjer se uporabljajo geodetske podlage, je tudi področje t. i. realizacije prostorskih aktov, kjer geodetske podlage služijo kot prostorska osnova za določitev režima urejanja prostora in prenos podatkov iz prostorskega akta v naravo. Če ne drugje, se v tej fazi pokažejo morebitne napake, ki so nastale tekom izdelave prostorskega akta ali izrisa prostorskega akta na geodetski podlagi. Tematika je povezana z izdajo izpisov in potrdil iz prostorskih aktov, z izdelavo načrtov gradbenih parcel in prenosom mej pravnih režimov v naravo, ki jih predstavljamo posebej v nadaljevanju.

## 2.2 Dorečenost in natančnost izvedbenih prostorskih aktov

Pomanjkljivosti na področju dorečenosti in natančnosti izvedbenih prostorskih aktov lahko strnemo v tri točke:

- (1) Nejasnost in nedorečenost prostorskih aktov velikokrat povzroča nepotrebne zaplete na izvedbeni ravni, kar postavlja v težak položaj predvsem tiste, ki morajo akte interpretirati (tako upravne delavce kakor tudi izvajalce).
- (2) Prostorski akti (predvsem občinski in izvedbeni) naj bodo izdelani na tak način, da bo možno sproti posodabljanje geodetske podlage (grafičnega dela zemljiškega katastra).
- (3) Uredi se naj področje verificiranja digitalnih prostorskih aktov in izdajanja uradnih izpisov iz digitalnih prostorskih aktov. Hkrati se naj navede tudi datum prevzetega stanja geodetske podlage, na kateri je prostorski akt prikazan.

Zaradi nenatančnosti in vsebinske nedorečenosti je velikokrat nemogoče nedvoumno interpretirati vsebino prostorskega akta. Največkrat se to dogaja pri interpretaciji, ali je gradnja na omenjenem območju dopustna, in še pogosteje, pod kakšnimi pogoji. Dokler ne bo urejeno, kaj je kje dopustno

in pod kakšnimi pogoji, ne bomo mogli urediti kakovostne izvedbe prostorskih aktov kot tudi ne spremljanja stanja in inšpekcijskega nadzora. Z nedorečenostjo postavljamo v težak položaj tako občinske in druge upravne delavce, projektante, investitorje in lastnike zemljišč. Še poseben problem bo nenatančnost in nedorečenost izvedbenih prostorskih aktov predstavljala pri postopkih, povezanih z vrednotenjem in kasneje tudi obdavljenjem nepremičnin.

Glede na ugotovljeno smo postavili tezo, da morajo biti izvedbeni prostorski akti po vsebini in obliki pripravljeni tako, da:

- (1) je na njihovi podlagi možno izdati nedvoumen in popoln izris in izpis vsebine (po veljavnih predpisih lokacijsko informacijo), ki bo ustrezna podlaga za izdelavo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja oziroma dovoljenja za poseg v prostor,
- (2) možno dnevno prenašati ažurne podatke zemljiškega katastra v prostorski informacijski sistem in tako nenehno posredovati najnovejše stanje. V kolikor bo sloj geodetskih podatkov statičen, pa je treba zakonsko urediti, na koliko časa in kako je treba stanje grafičnega dela zemljiškega katastra posodobiti in kako izkazati datum stanja podatkov zemljiškega katastra. Na ta način si zagotovimo ažuren prostorski akt in se hkrati zavarujemo pri izdajanju podatkov.

V prehodnih določbah nove zakonodaje je treba ustrežneje urediti tudi prehodno obdobje, ko še ni nove generacije prostorskih dokumentov in ko razpolagamo s sicer veljavnimi dokumenti, ki jih vedno ni možno prikazovati na digitalnem katastrskem načrtu in ne vsebujejo dovolj natančne in nedvoumne vsebine, da bi lahko na njihovi podlagi pripravili lokacijske informacije z vsebino, kot je predpisana s prostorsko zakonodajo iz leta 2002.

Menimo, da je slaba rešitev, da bi zaradi nedorečenosti in ohlapnosti prostorskih aktov znova uvajali dvofazni postopek pridobitve gradbenega dovoljenja (lokacijsko dovoljenje, gradbeno dovoljenje). Čeprav je bil takšen postopek v veljavi vse do leta 2003, je iz stanja v prostoru razvidno, da je bil neučinkovit. Obstaja nevarnost, da bi se v primeru nedorečenosti prostorskih aktov v dvofaznem postopku pridobitve gradbenega dovoljenja – skrito pred očmi javnosti – odločalo o stvareh, ki so v javnem interesu (kdo lahko gradi, kako lahko gradi, kaj lahko gradi). Prostorski akti bodo tako večinoma ostali na nivoju sedanjih Prostorskih ureditvenih pogojev (PUP). Verjetno se bi v najslabšem primeru lahko zmanjšala možnost uveljavljanja javnega interesa na področju urejanja prostora, medtem ko se bodo povišali stroški in čas pridobitve gradbenega dovoljenja.

### 2.3 Izdelava načrta gradbenih parcel

Načrt gradbene parcele se, tako v sklopu izdelave izvedbenih prostorskih aktov kot projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja (na območjih, ki se bodo urejala s prostorskim redom), izdelava kot samostojna karta. Načrt gradbene parcele na ustreznem geodetskem načrtu vsebuje vse elemente, ki so potrebni za prenos novih mej gradbenih parcel in objektov v naravo, kar pomeni, da so na načrtu prikazani vsi potrebni zakoličbeni elementi. Če se načrt gradbenih parcel izriše tudi na digitalnem katastrskem načrtu, se na njem največkrat prikaže le lega gradbenih parcel in objektov brez zakoličbenih elementov.

Težave v praksi se največkrat začnejo pojavljati takrat, ko načrte gradbenih parcel izdelujejo prostorski načrtovalci, ki niso geodeti ali pa projektanti sami. Ti največkrat ne poznajo kakovosti izdelanih geodetskih podlag in natančnosti podatkov grafičnega dela zemljiškega katastra, kar ima za posledico nemalokrat neizvedljive umestitve objektov v prostor.

V okviru pripravljenih tez smo zato predlagali, da se v pripravo izvedbenih prostorskih aktov, projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja in pripravo druge strokovne dokumentacije, povezane z določevanjem gradbenih parcel, vključijo tudi strokovnjaki s področja geodezije – odgovorni geodet, ki lahko na podlagi svojega strokovnega znanja in izkušenj potrdi pravilnost izdelanega načrta. Načrt mora namreč vsebovati vse potrebne elemente za izvedbo predvidenih prostorskih ureditev na terenu.

Pravnomočna odločba o določitvi gradbene parcele k obstoječemu objektu, sprejet prostorski izvedbeni dokument, izdano gradbeno dovoljenje predstavljajo v nadaljevanju postopka podlago za to, da lastnik objekta oziroma zemljišča, ki se mu je določila gradbena parcela, naroči pri geodetskem podjetju elaborat parcelacije ali elaborat pogodbene komasacije ali zakoličbo objekta v naravi. To pomeni, da načrti gradbenih parcel niso sami sebi v namen, ampak predstavljajo podlago za izvedbo konkretnih aktivnosti v prostoru, ki jih izvajajo geodetska podjetja. Zato je pomembno, da tudi v fazi izdelave načrtov, ki so podlaga za izvedbo teh aktivnosti v prostoru, sodeluje strokovnjak s področja geodezije.

## 2.4 Izpisi in potrdila iz prostorskih aktov in drugih evidenc v postopkih urejanja prostora

V ZUREP-1 se potrdila in izpisi iz prostorskega akta imenujejo s skupnim imenom lokacijska informacija. Lokacijska informacija po ZUREP-1 ima značaj potrdila iz uradne evidence in vsebuje podatke o namembnosti prostora, lokacijske in druge pogoje iz izvedbenih prostorskih aktov in podatke o prostorskih ukrepih. Čeprav je potrdila iz prostorskih aktov urejal že Zakon o urejanju prostora iz leta 1984, pa je pomembna pridobitev lokacijske informacije ta, da je prvič za območje celotne države predpisana njena vsebina in oblika. V tri leta trajajoči praksi se je izkazalo, da ima lokacijska informacija tudi nekatere pomanjkljivosti, ki bi jih pri spremembi prostorske zakonodaje veljalo odpraviti, in sicer:

- (1) Lokacijsko informacijo oziroma druga potrdila iz prostorskih evidenc je treba približati namenu, za katerega se izdaja, ter uvesti potrdilo za potrebe parcelacije.
- (2) Tudi v lokacijsko informacijo oziroma morebitna druga potrdila in izpise iz prostorskih aktov in drugih evidenc je treba vnesti določila o načinu navajanja in upoštevanja položajne natančnosti in usklajenosti prostorskih podatkov, iz katerih je takšno potrdilo izdano. Tako se lahko izognemo napačnim interpretacijam, ki lahko nastopajo zaradi različnih lastnosti prostorskih podatkov (na primer prikaz varovalnih pasov gospodarske javne infrastrukture na podatkih digitalnega katastrskega načrta).
- (3) Vsebino lokacijske informacije je treba dopolniti s podatki o tem, od katerih nosilcev urejanja prostora bo investitor moral pridobiti pogoje za projektiranje in soglasja k projektnim rešitvam.
- (4) Dodati rubriko, v kateri se bo navedlo, ali je za poseg potrebno gradbeno dovoljenje – če gre

za problem delitve pristojnosti med občino in upravnimi enotami, naj to rubriko preko e-uprave izpolni upravna enota. V nobenem primeru naj se s tem ne ukvarja investitor. Boljša ureditev kot obstoječa je tudi vnovična uvedba priglasitve del za enostavne objekte.

- (5) Izdaja tovrstnih potrdil je strokovno in odgovorno delo. Zato je nujno začeti z dodatnim usposabljanjem občinskih uslužbencev. Ne smemo pozabiti, da je od (ne)popolnosti informacije pogosto odvisen tudi (ne)nakup določene nepremičnine ali odločitev o začetku postopka realizacije investicije!
- (6) Samo potrdilo o namenski rabi iz prostorskega akta ni zadosten podatek. Za celovito informacijo o investicijski nameri mora potrdilo vsebovati tudi ostale pravne režime (varstveni pasovi gospodarske javne infrastrukture, območja varovanj in omejitev s področja ohranjanja narave in kulturne dediščine in podobno) ter še posebej za namen projektiranja prostorske izvedbene pogoje.

## 2.5 Prostorski informacijski sistem in prikaz stanja prostora

Problemi glede razpoložljivosti, kakovosti, organizacije, dostopnosti in souporabe prostorskih podatkov so skupni mnogim področjem, z njimi se srečuje večina organov javne uprave in tudi velik del zasebnega sektorja. Problem je še posebej akuten na področju prostorskega načrtovanja, pri čemer pa lahko opazimo, da ni največji problem pridobitev podatkov, temveč zagotovitev njihove ustreznosti za namen uporabe ter pravilen način njihove interpretacije in uporabe. Neustrezen način uporabe podatkov (na primer prikaza dejanskega stanja prostora), da namreč lahko slabše rezultate, kot če podatkov sploh ne bi bilo. Reševanje takšnih problemov zahteva ukrepe, ki bodo obravnavali izmenjavo, uporabo, vnovično uporabo, dostop ter storitev v zvezi s prostorskimi podatki, ki jih nudijo organi javne uprave za različne ravni. Zato je treba vzpostaviti državno infrastrukturo za prostorske podatke. Pri tem je treba poudariti, da je treba jemati pojem državna infrastruktura za prostorske podatke veliko širše kot le računalniški sistem za njihov prikaz in pridobivanje. Ker državna prostorska infrastruktura še ni vzpostavljena, je danes še vedno prisotno podvajanje vodenja podatkov o istovrstnih objektih v ločenih oziroma nepovezanih evidencah, kar povečuje stroške in zmanjšuje zanesljivost in uporabnost evidenc (tudi in predvsem na področju prostorskega načrtovanja). Druga pomanjkljivost sedanje ureditve je, da ni jasne zakonske obveznosti za vodenje metapodatkovnega sistema in prostorskega portala kot osrednje vstopne točke za uporabnike prostorskih podatkov in storitev v zvezi z njimi. Poleg tega ni jasne obveznosti za vzdrževanje metapodatkovnih opisov in vsebin na portalu prostor. Težave se pojavljajo zaradi tega, ker nekatere prostorske evidence nimajo konstitutivnega in publicitetnega učinka, spet druge pa ne zagotavljajo ažurnega *de facto* stanja, ki ga uporabniki potrebujejo. Za rešitev tega problema predlagamo, da se v novi prostorski ureditvi natančno opredelijo obveznosti in pristojnosti, ki se nanašajo na vodenje zbirk prostorskih podatkov oziroma prostorskega informacijskega sistema. Poleg doslej začrtanih rešitev je treba jasno zapisati tudi obveznosti in pristojnosti za:

- (1) metapodatkovni sistem,
- (2) prostorski portal,

- (3) obvezno uporabo skupnih identifikatorjev in načina povezovanja,
- (4) koordinacijsko telo na področju prostorskih podatkov in storitev,
- (5) razmerja med zasebnim in javnim,
- (6) konstitutivni in publicitetni učinek evidenc,
- (7) vodenje in vzdrževanje tehnične infrastrukture za prostorske podatke,
- (8) poenoteno politiko posredovanja in cenovno politiko za prostorske podatke.

V tem primeru je treba večino rešitev navezati na distribucijski sistem državne geodetske službe in večjo vlogo in resurse v ta namen dati geodetski službi.

Alternativna in dobra možnost pa je tudi priprava posebnega zakona o povezovanju prostorskih podatkov, skozi katerega bi v slovenski pravni red implementirali evropsko direktivo INSPIRE, ki je v pripravi. Zakon bi lahko skupaj z drugimi prostorskimi predpisi vzpostavil celovitejši sistem urejanja prostora v Sloveniji.

Glede vsebine prostorskega informacijskega sistema pa velja ugotovitev, da osnutki Zakona o prostorskem načrtovanju to področje zastavljajo vsebinsko premalo ambiciozno. Tako iz navedb o prostorskem informacijskem sistemu ni neposredno razvidno, da bi bilo v tem sistemu predvideno periodično prikazovanje oz. izvednotenje sinteznih podatkov iz tega sistema z namenom ugotavljanja ključnih procesov in sprememb v prostoru (kot posledice uresničevanja prostorskih aktov in prostorskih trendov). Tudi sicer je predvidena ukinitve priprave poročila o stanju na področju urejanja prostora in njegovo nadomestilo z vsebinsko in predvsem analitično skromnejšim prikazom stanja prostora. Ker je usmerjanje nadaljnega razvoja v prostoru brez predhodnih analiz prostorskega stanja in trendov vprašljivo, bi bilo treba v navezavi na prostorski informacijski sistem predvideti periodično in analitično dovolj tehtno pripravo sinteznih prikazov stanja in trendov v prostoru, najbolje s pomočjo optimalno obsežnega nabora izbranih kazalnikov.

## 2.6 Evidenca gradbenih parcel

Ena večjih zagat na področju urejanja prostora in »zemljišč za graditev« danes v Sloveniji je pravna nedorečenost evidentiranja zemljišč za graditev (tj. stavbnih zemljišč). To med drugim botruje nepreglednosti trga zemljišč, namenjenih gradnji, oz. trga nezazidanih stavbnih zemljišč ter neučinkoviti zemljiški politiki. V prostorski in gradbeni zakonodaji bi bilo treba izraziti zavedanje tega problema in nakazati njegovo rešitev.

Dejstvo je, da tako v predpisih kot tudi v praksi v Sloveniji uporabljamo pojem gradbena parcela. Gradbena parcela predstavlja območje, na katerem je predviden objekt in na katerem so urejene površine, ki služijo takšnemu objektu, oziroma je predvidena ureditev površin, ki bodo služile takšnemu objektu. Gradbena parcela bi morala po dejanskem posegu v prostor (na primer gradnji) ostati takšna, kot je bila definirana v izvedbenem prostorskem aktu oziroma projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja. Zaradi tega je presenetljivo dejstvo, da gradbene parcele ostajajo evidentirane le v lokacijskih načrtih, dokumentaciji za pridobitev gradbenega dovoljenja ali v odločbi o določitvi gradbene parcele obstoječemu objektu, saj evidence gradbenih parcel ne vodimo. Ta pomanjkljivost ovira spremljanje izvajanja prostorskih aktov in skladnosti posegov v



prostor z določili prostorskega akta in gradbenega dovoljena, vodenje zemljiške politike ter odmero nadomestila za uporabo nezazidanih stavbnih zemljišč. Posebne težave bodo zaradi odsotnosti sistemsko vodene evidence gradbenih parcel pri pridobivanju podatkov za vrednotenje in obdavčenje nepremičnin.

Zaradi tega smo predlagali vzpostavitev enotne evidence gradbenih parcel in sistemske rešitve za njihovo sprotno evidentiranje. V evidenci gradbenih parcel bi vodili podatke o v prostorskih aktih načrtovanih gradbenih parcelah, gradbenih parcelah, ki se določijo v projektni dokumentaciji in se v postopku graditve objekta prenesejo na teren, in gradbenih parcelah, ki se v upravnem postopku določijo obstoječim objektom. Tako bi se izognili stanju, ko je veliko gradbenih parcel sicer evidentiranih v zemljiškem katastru, a nimamo zanesljivih atributov, po katerih bi jih ločili od drugih parcel.

## 2.7 Izvajanje parcelacij na območjih stavbnih zemljišč

Parcelacij v naravi kot strokovnjaki ne moremo vedno izvajati zgolj po željah strank, saj so te nemalokrat neživiljenjske, neuporabne in lahko ovirajo izvedbo prostorskih aktov. Prizadevati si moramo za smiselne oblike parcel, težiti moramo k določenim parcelacijskim vzorcem v naravi in seveda upoštevati načrte gradbenih parcel iz prostorskih aktov.

Zakon o evidentiranju nepremičnin, državne meje in prostorskih enot – ZENDMPE (Ur. l. RS, št. 52/2000) bo z dnem začetka uporabe novega Zakona o evidentiranju nepremičnin – ZEN (Ur. l. RS, št. 47/2006) prenehal veljati. Medtem, ko je ZENDMPE natančno definiral pogoje za izvedbo parcelacije, pa ZEN tega področje ne ureja. Zato smo predlagali, da se v ZPN prenesejo določbe, sedaj sicer razveljavljenega 44. člena ZENDMPE, ki je določal, da mora akt državnega organa ali organa lokalne skupnosti vsebovati načrt parcelacije oziroma natančen opis predvidene parcelacije, ki omogoča njeno izvedbo v naravi, ali navedbo, da parcelacija na tem območju ni omejena s predpisi. Minimalne zahteve za načrt parcelacije oziroma opis predvidene parcelacije naj predpiše minister. Verjetno najboljša rešitev za izogibanje zapletom bi bila uvedba potrdila ali izpisa iz prostorskega akta za namen parcelacije zemljišča.

## 2.8 Določitev meje pravnega režima v naravi

Določitev meje pravnega režima je bila do uveljavitve ZEN urejena v 40. členu ZENDMPE. V ZENDMPE je bilo tudi določeno, da se meje pravnega režima do vzpostavitve zbirke pravnih režimov evidentirajo v zemljiškem katastru.

Ker je ZUPREP-1 določil vzpostavitev zbirke pravnih režimov in ker ZEN prenosa meje pravnega režima v naravo ne ureja več, bi morala to področje urediti nova prostorska zakonodaja. Pričakujemo namreč lahko, da bodo naraščanje vrednosti zemljišč, zaostrene omejitve zaradi varstva okolja ter predvidena obdavčitev nepremičnin in vodenje zemljiške politike v prihodnosti neizogibno vodili do določenih konfliktov med lastniki zemljišč in javnim interesom zaradi omejitev, ki lahko nižajo ali višajo vrednost njihovih zemljišč. Problematika je še toliko bolj pereča, saj se temeljni izvedbeni prostorski akti izrisujejo na zemljiškem katastru.

Zato bo treba učinkovito urediti določanje meje pravnih režimov na način, da bo meja pravnega režima po potrebi strokovno in nedvoumno določena in lastniku pokazana, pri tem pa bo izračunana tudi dejanska površina parcele, ki leži v območju pravnega režima ter tako določena znižanja ali oprostitve plačila določenih dajatev oziroma upravičena njihova višina.

## 2.9 Opravljanje dejavnosti prostorskega načrtovanja

Obstoječo problematiko v zvezi s pogoji opravljanja dejavnosti prostorskega načrtovanja in licenciranjem izdelave prostorskih aktov lahko strnemo v naslednje ugotovitve:

- (1) pridobitev »urbanističnonačrtovalske« licence je pogojno vezana na predhodno pridobljeno »arhitekturno projektantsko« licenco – analogno velja tudi za krajinsko načrtovanje in krajinsko arhitekturno projektiranje; ali povedano drugače: v obstoječi zakonodaji za področje prostorskega načrtovanja so pogoji za dovršen del prostorskega načrtovanja oporečno povezani v prvi vrsti s pogoji za projektiranje arhitekture in krajinske arhitekture; omenjeno pa po vsem sodeč izvira iz nepriznanosti urbanističnega načrtovanja kot samostojne stroke in discipline;
- (2) stroka regionalnega prostorskega planiranja oz. načrtovanja je premalo razvidno pozicionirana v prostorski zakonodaji in v sistemu prostorskih aktov, kar se delno odraža tudi v zbornični organiziranosti in pri licenciranju izdelave prostorskih aktov;
- (3) možnost izdelovanja vsebinsko interdisciplinarnih prostorskih aktov ni vezana na pogoj interdisciplinarno sestavljene strokovne ekipe, ki bi take akte lahko izdelovala;
- (4) premajhna jasnost pravnih opredelitev glede možnosti pridobitve licence P s strani tistih, ki nimajo inženirske izobrazbe (geografi, ekonomisti ...);
- (5) sam strokovni naziv (arhitekt, krajinski arhitekt, gradbenik, geodet ...) v razmerju do dejavnosti prostorskega načrtovanja pove dokaj malo o dejanski vsebini pridobljenih znanj; to velja toliko bolj zato, ker se študijski programi spreminjajo oz. pišejo na novo (Bolonjski proces).

Regionalno prostorsko planiranje (oz. načrtovanje) bi moralo biti v zakonodaji jasno izpostavljeno kot posebna disciplina in stroka ob disciplinah in strokah urbanističnega načrtovanja in krajinskega načrtovanja. Ta »trojna« členitev strok bi se morala na celotnem področju prostorskega načrtovanja jasno odražati, in sicer tudi glede opredelitve vrst prostorskih aktov, ki so »matični rezultat« te ali one od naštetih treh disciplin, kot tudi glede zbornične organiziranosti in licenciranja priprave prostorskih aktov.

Za vse zakonsko predpisane vrste prostorskih aktov, ki so rezultat prostorskega načrtovanja, naj bo nedvoumno opredeljeno, katere discipline in stroke so zanje »matično pristojne« ter katera znanja morajo posedovati strokovnjaki, ki jih pripravljajo. Ustrezno temu naj bo preurejeno licenciranje priprave prostorskih aktov.

Licenciranje posameznikov kot fizičnih oseb oz. strokovnjakov naj bo vezano na minimalne kataloge znanj (za področja urbanističnega načrtovanja - X, krajinskega načrtovanja - Y, regionalnega prostorskega planiranja - Z ...). Pridobitev licence za X/Y/Z ... naj bo - ob predpogoju določenih delovnih izkušenj na področju X/Y/Z ... in opravljenega strokovnega izpita - vezana na ustrezno mero prekrivanja med vsebino končanega študijskega programa in ustreznim katalogom zahtevanih znanj za X/Y/Z ...

Variantna možnost za pridobitev licence regionalnega prostorskega planerja (oz. načrtovalca) je uvedba posebnega strokovnega izpita v okviru Gospodarske zbornice Slovenije, ki bi bil ločen od strokovnega izpita za urbanistično načrtovanje oz. načrtovanje krajine, licenco za regionalnega prostorskega planerja pa bi podeljevalo ministrstvo, pristojno za prostor.

Poleg licenc, vezanih na posameznike kot fizične osebe oz. strokovnjake, bi bilo treba vpeljati tudi licence za podjetja, ki se ukvarjajo s prostorskih načrtovanjem, in v predpisih tovrstno dvojnost licenc jasno razmejiti. Možnost izdelovanja vsebinsko interdisciplinarnih prostorskih aktov naj bo vezana na razpolaganje z licenco podjetja, tj. na pogoj interdisciplinarno sestavljene strokovne ekipe v podjetju, ki bi take akte lahko izdelovala. Sklop pogojev za opravljanje ene od poddejavnosti s področja prostorskega načrtovanja, ki mu morajo zadostiti podjetja oz. gospodarski subjekti, če hočejo dobiti licenco za opravljanje dotične poddejavnosti, naj izhaja iz načela zagotovitvenosti stalnega razpolaganja s delovno skupino (timom) in ne zgolj razpolaganja z enim samim strokovnjakom (ki ga občasno dopolnjujejo sodelavci »od zunaj« ali pa še to ne). Zadostitev sklopu pogojev naj bo vezana na stalno razpolaganje (redno delovno razmerje) z najmanj tremi strokovnjaki različnih matičnih visokošolskih izobrazb, ki kot posamezniki premorejo licenco za (timsko!) sodelovanje pri opravljanju dotične poddejavnosti.

Zbornična organiziranost naj bo preurejena tako, da bo dosledno sledila členitvi dejavnosti prostorskega načrtovanja na podpodročja urbanističnega načrtovanja, krajinskega načrtovanja, regionalnega prostorskega planiranja idr.

### 3 ZAKLJUČEK

Področje urejanja prostora, katerega sestavni del je tudi prostorsko načrtovanje, je izrazito interdisciplinarno. To pomeni, da se v njem prepletajo znanja in izkušnje različnih strok. Predstavljeno gradivo je prispevek, ki ga je SUPRA ponudila Ministrstvu za okolje in prostor kot pomoč pri spreminjanju predpisov s področja urejanja prostora. V prispevku smo pokazali ključne pomanjkljivosti obstoječih predpisov z vidika geodetske stroke in ponudili strokovne rešitve za njihovo odpravo. Ker ob zaključku priprave tega članka Zakon o prostorskem načrtovanju še ni bil sprejet, ni bilo možno oceniti, v kolikšni meri so bile naše teze in pripombe upoštevane ter kakšen bo vpliv novega prostorskega zakona na našo stroko in obratno. Ugotavljamo namreč, da je v dosedanjih predlogih Zakona o prostorskem načrtovanju geodetska stroka premalo upoštevana. To je še posebej zaskrbljujoče, saj zakon globoko posega v celotno področje urejanja prostora in ne ureja zgolj področje prostorskega načrtovanja, saj razveljavlja večino določb ZUREP-1.

Ne glede na to lahko upravičeno pričakujemo, da bo gradivo uporabljeno kot strokovna podlaga za sprejem različnih prostorskih predpisov. Zaradi kompleksnosti tematike se predlogi verjetno ne bodo realizirali skozi en zakon, temveč več zakonov in podzakonskih aktov. To pomeni, da se bo gradivo v prihodnosti verjetno dopolnjevalo. Takšno domnevo potrjuje obvestilo na spletnih straneh Ministrstva za okolje in prostor, v katerem je konec meseca junija 2006 najavilo, da intenzivno pripravlja tudi spremembe oziroma novo zakonodajo, ki bo nadomestila vsebine, ki jih je do sedaj urejal ZUREP-1. Šlo naj bi predvsem za vsebine, ki se nanašajo na zemljiško

politiko ter opravljanje dejavnosti prostorskega načrtovanje. Ministrstvo je v isti objavi najavilo tudi spremembe zakonodaje s področja graditve objektov.

Upamo tudi, da bodo kolegice in kolegi geodeti, ki sicer ne spremljajo zakonodaje s področja urejanja prostora in so mnenja, da na tem področju ne delujejo, ob branju članka spoznali, da je njihovo delo bolj povezano z urejanjem prostora, kot so sami mislili. S tem področjem se namreč vsakodnevno srečujejo, največkrat pri izvajanju del s področja zemljiškega katastra, prenosa projektov v naravo, komasaciji stavbnih zemljišč in podobno. To pa pomeni, da je njihovo delo vsekakor sestavni del sistema urejanja prostora.

## Literatura in viri:

*Zakon o urejanju prostora – ZUREP-1 (Ur. l. RS, št. 110/02, 8/03 – popravek in 58/03 – ZZK-1).*

*Zakon o graditvi objektov – ZGO-1 (Ur. l. RS, št. 110/2002, 97/2003 Odl. US: U-I-152/00-23, 41/2004-ZVO-1, 45/2004, 47/2004, 62/2004 Odl. US: U-I-1/03-15, 92/2005-ZJC-B, 93/2005-ZVMS, 111/2005 Odl. US: U-I-150-04-19).*

*Zakon o evidentiranju nepremičnin, državne meje in prostorskih enot – ZENDMPE (Ur. l. RS, št. 52/2000).*

*Zakon o evidentiranju nepremičnin – ZEN (Ur. l. RS, št. 47/2006).*

*Pravilnik o geodetskem načrtu (Ur. l. RS, št. 40/2004).*

*Ministrstvo za okolje in prostor (2005), Predlog zakona o ureditvi določenih vprašanj s področja urejanja prostora. Pridobljeno junija 2005 s spletnih strani Ministrstva za okolje in prostor, URL: <http://www.gov.si/mop>.*

*Zveza geodetov Slovenije – Sekcija za urejanje prostora (2006), Teze za spremembo področja urejanja prostora, Ljubljana, februar 2006.*

*Ministrstvo za okolje in prostor (2006), Predlog zakona o prostorskem načrtovanju. Pridobljeno februarja 2006 s spletnih strani Ministrstva za okolje in prostor, URL: <http://www.gov.si/mop>.*

*Ministrstvo za okolje in prostor (2006), Predlog zakona o prostorskem načrtovanju. Pridobljeno aprila 2006 s spletnih strani Ministrstva za okolje in prostor, URL: <http://www.gov.si/mop>.*

*Zveza geodetov Slovenije – Sekcija za urejanje prostora (2006), Pripombe Sekcije za urejanje prostora pri Zvezi geodetov Slovenije na predlog Zakona o prostorskem načrtovanju z dne 26. 2. 2006, Ljubljana, marec 2006.*

*Zveza geodetov Slovenije – Sekcija za urejanje prostora (2006), Pripombe Sekcije za urejanje prostora pri Zvezi geodetov Slovenije na predlog Zakona o prostorskem načrtovanju z dne 10. 4. 2006 in 26. 4. 2006. Ljubljana, maj 2006.*

**Tomaz Černe, univ. dipl. inž. geod.**

Igea d.o.o.

Koprska 94, 1000 Ljubljana

E-pošta: [tomaz.cerne@igea.si](mailto:tomaz.cerne@igea.si)

**Jože Kos Grabar, univ. dipl. inž. geod.**

ZUM d.o.o.

Grajska ulica 7, 2000 Maribor

E-pošta: [joze.kos@zum-mb.si](mailto:joze.kos@zum-mb.si)

**Simona Čeh, univ. dipl. inž. geod.**

LUZ d.d.

Verovškova ulica 64, 1000 Ljubljana

E-pošta: [simona.ceh@luz.si](mailto:simona.ceh@luz.si)

**Prispelo za objavo: 30. avgust 2006**

**Sprejeto: 4. september 2006**