

ZAŠČITA IN OHRANJANJE VREDNOSTI GOSPODARSKE JAVNE INFRASTRUKTURE

PROTECTION AND CONSERVATION OF THE VALUE OF PUBLIC INFRASTRUCTURE

*Albin Rakar, Andrej Mesner, Jurij Mlinar,
Niko Šarlah, Maruška Šubic-Kovač*

UDK: 338.465

IZVLEČEK

V prispevku sta obravnavana sistem zaščite gospodarske javne infrastrukture na sistemski in izvedbeni ravni ter javna infrastruktura kot del premoženja lokalnih skupnosti. S tem v zvezi so posebej obravnavani položaj in vloga katastra gospodarske javne infrastrukture pri zagotavljanju zaščite in varnosti javne infrastrukture, pri obračunavanju realne amortizacije ter vzpostavitvi novih razmerij med lokalno skupnostjo in izvajalci gospodarskih javnih služb.

Klasifikacija prispevka po COBISS-u: 1.04

ABSTRACT

This paper discusses the system of public infrastructure protection on the systemic and implementation levels, and public infrastructure as a part of the local community assets. In this regard, special attention is paid to the present position and particular role of the cadastre of public infrastructure in ensuring the protection of public infrastructure, real depreciation accounting and the establishment of new relationships between local community and utility companies.

KLJUČNE BESEDE

javne gospodarske službe, kataster gospodarske javne infrastrukture, sistem zaščite, premoženje lokalnih skupnosti, preglednost finančnih odnosov

KEY WORDS

utility companies, cadastre of public infrastructure, system of protection, assets of local communities, the transparency of financial relations

1 UVOD

Gospodarska javna infrastruktura in gospodarske javne službe, ki zadovoljujejo materialni del javnih potreb, so temeljni in nenadomestljivi pogoj za življenje in delo ter normalen razvoj sleherne družbe. Kazalci gospodarskega in znaten del kazalcev družbenega razvoja so v neposredni zvezi s stopnjo razvitosti gospodarske javne infrastrukture (GJI) in gospodarskih javnih služb (GJS).

Infrastrukturna omrežja, objekti in naprave pa lahko opravljajo svoje temeljno poslanstvo le, če so primerno vzdrževani in če jih zamenjamo oziroma obnovimo po preteku obratovalne (življenjske, amortizacijske) dobe. Zagotavljanje funkcionalne in obratovalne sposobnosti infrastrukturnih omrežij, objektov in naprav (tj. redno vzdrževanje in odpravljanje poškodb) ter vsa investicijska

dela (zamenjava in nove investicije) na čisto operativni in izvedbeni ravni zahtevajo posege v konkreten prostor (nepremičnino), ki je po pravilu cestno telo oziroma njegov posamezni del. Temeljne težave, ki nastanejo pri posegih te vrste, pa izhajajo iz dejstva, da so v isto cestno telo položeni tudi drugi infrastrukturni vodi in da s konkretnim posegom omejujemo prevoznost oziroma prehodnost posameznega cestnega odseka.

Po neuradnih podatkih (Mlinar, 2008) smo imeli v Republiki Sloveniji v začetku leta 2009 skupno 183.000 kilometrov gospodarske javne infrastrukture. Od tega 70.000 kilometrov (38 %) pripada električnemu omrežju, po 20.000 kilometrov (11 %) pa javnemu vodovodu in javnim cestam. O številu in vrstah poškodb na javni infrastrukturi za celotno državo pa nimamo na voljo niti neuradnih podatkov. Na podlagi podatkov, ki smo jih dobili pri posameznih izvajalcih GJS in lastnikih GJI, so najbolj podvržena poškodbam vodovodna in telekomunikacijska omrežja, vendar iz različnih vzrokov. Pri vodovodnem omrežju sta vzrok za številne poškodbe in prekinitve v delovanju sistema predvsem starost in amortiziranost omrežja, pri telekomunikacijskih omrežjih pa posegi v prostor (predvsem v cestno telo), za katere ne potrebujemo gradbenega dovoljenja (enostavni objekti). Tudi stroški zaradi poškodb so v navedenih primerih različni: odpravljanje poškodb na vodovodnih omrežjih povzroča predvsem visoke neposredne stroške, prekinitve delovanja telekomunikacijskih sistemov pa ogromne posredne stroške zaradi ovir pri poslovanju subjektov, ki so priključeni na omrežja in so od njih tehnološko odvisni.

Poškodbe na podzemnih napeljavah poleg neposrednih stroškov, ki jih trpi povzročitelj, prinašajo ogromno posrednih stroškov in družbeno-gospodarske škode. Povzročajo motnje in celo prekinitve v delovanju oskrbovalnega sistema, kar pomeni tudi motnje in prekinitve proizvodnih in storitvenih procesov pri neposrednih uporabnikih ter tudi incidentno (katastrofično) onesnaževanje okolja. Območje, na katerem ni zagotovljeno redno in neprekinjeno delovanje infrastrukturnih sistemov, gotovo ni zanimivo za domače in tuje vlagatelje in je kot tako dolgoročno obsojeno na stagnacijo in nazadovanje. Nezanesljiva infrastruktura je za potencialnega investitorja na nekem območju gotovo slabši indikator kot nezgrajena infrastruktura!

Poškodbe, ki jih na omrežjih gospodarske javne infrastrukture povzročajo tretje osebe, pa niso edini razlog za prekinitve v delovanju sistemov in torej oskrbe. Druga skupina vzrokov za prekinitve tiči v funkcionalni in obratovalni nesposobnosti omrežja, ki je posledica zastarevanja, vzrok za to pa so nerealno obračunani zneski amortizacije, ki ne omogočajo zamenjave dotrajanih omrežij po preteku amortizacijske dobe.

Prav zato je bilo treba raziskati in analizirati vpliv pojavljanja poškodb na delovanje infrastrukturnih sistemov, in to ne samo na lokalni, ampak tudi na državni ravni, ter pripraviti predlog ukrepov sistemske in operativne narave za izboljšanje stanja.

V ta namen je bil v letu 2009 izveden raziskovalni projekt »Načrt vzpostavitve sistema za zaščito javne gospodarske infrastrukture«, ki sta ga financirala ARRS in MOP-GURS. Analiza zaščite gospodarske javne infrastrukture je potekala na sistemski in izvedbeni ravni. Na slednji smo vključili v analizo tri lokalne skupnosti (Mestno občino Ljubljana - v nadaljevanju MOL, Mestno občino Maribor - v nadaljevanju MOM in Občino Makole) ter skupaj dvanajst izvajalcev GJS v teh občinah.

Povzetke rezultatov opravljenih analiz (Rakar et al., 2009) prikazujemo v nadaljevanju.

2 ZAŠČITA GOSPODARSKE JAVNE INFRASTRUKTURE V ZAKONIH, PODZAKONSKIH PREDPISIH IN ODLOKIH LOKALNIH SKUPNOSTI

Gradnja (in vzdrževanje) omrežij, objektov in naprav državne in lokalne gospodarske javne infrastrukture se v gradbeni zakonodaji razume kot »gradnja objektov«, za kar so potrebna ustrezna dovoljenja. V zakonodaji s področja javnih cest se navedene dejavnosti razumejo kot napeljevanje nadzemnih in podzemnih vodov in naprav, za kar so potrebni posegi in dela na javnih cestah (državnih in lokalnih). Omrežja, objekti in naprave gospodarske javne infrastrukture (državne in lokalne) se praviloma uporabljajo za izvajanje gospodarskih javnih služb, te pa poleg resornih zakonov opredeljujejo tudi podzakonski predpisi, praviloma odloki. Pri sistemu varovanja gospodarske javne infrastrukture (GJI) se dejansko srečujemo z vsemi navedenimi sestavinami in ravni: državno in lokalno ter sistemsko in resorno.

V analizo zagotavljanja varnosti GJI na sistemski, tj. zakonodajni ravni smo vključili skupaj 30 (trideset) splošnih pravnih aktov, od tega osem zakonov, štiri podzakonske akte na državni ravni ter osemnajst odlokov v obravnavanih lokalnih skupnostih (MOL, MOM, Občina Makole). Podrobnejše sezname obravnavanih aktov in vsebine opravljenih analiz so prikazane v Zaključnem poročilu (Rakar et al., 2009), v nadaljevanju pa podajamo le povzetke ugotovitev:

(1) Varnost in zaščito gospodarske javne infrastrukture na sistemski ravni zagotavlja že Zakon o graditvi objektov. Zagotavljanje varnosti in zaščite pred poškodbami tretjih oseb se seveda nanaša samo na tiste primere nameravanih gradenj, za katere potrebujemo gradbeno dovoljenje, torej za gradnjo, rekonstrukcijo ali odstranitev zahtevnih, manj zahtevnih in nezahtevnih objektov v varovalnih pasovih infrastrukturnih vodov.

Investitor, ki bo gradil zahteven, manj zahteven ali nezahteven objekt v trimetrskem varovalnem pasu od obstoječih vodov, mora predhodno pridobiti projektne pogoje in nato soglasje pristojnih soglasodajalcev. To so lastniki gospodarske javne infrastrukture oziroma osebe z javnimi pooblastili.

(2) Sam zakon o graditvi objektov ne zagotavlja zaščite gospodarske javne infrastrukture, če se »nameravana gradnja« nanaša na enostavne objekte, in tudi ne pri »vzdrževalnih delih v javno korist«.

Možnost poškodb tretjih oseb na gospodarski javni infrastrukturi obstaja tako predvsem pri gradnji naslednjih enostavnih objektov zunaj varovalnih pasov javnih cest: objekti za lastne potrebe, pomožni infrastrukturni objekti, pomožni obrambni objekti, pomožni kmetijsko-gozdarski objekti, začasni objekti, vadbeni objekti in urbana oprema.

(3) Poseben del (sestavina) gospodarske javne infrastrukture so (komunalni) priključki. Lokacijski pogoji za gradnjo komunalnih priključkov so, tako kot za omrežja in druge objekte GJI, predpisani v prostorskih aktih, konkretizirani pa v vodilni mapi projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja, in sicer v poglavju »lokacijski podatki«. Za samo gradnjo in izvedbo priključka sicer ni potrebno gradbeno dovoljenje, investitor in izvajalec del pa pri priključevanju objekta na gospodarsko javno

infrastrukturo nista popolnoma samostojna. Zakon o gospodarskih javnih službah ter resorni zakoni in podzakonski predpisi, ki so bili izdani na njihovih podlagah, zelo natančno predpisujejo: pogoje za priključevanje objektov na omrežja GJI, pogoje za izvedbo posameznega priključka, obveznosti izvajalca gospodarske javne službe oziroma javnih storitev in obveznosti uporabnika.

(4) Varnost gospodarske javne infrastrukture, ki je vgrajena v telo javnih cest, na sistemski ravni zagotavlja zakonodaja s področja javnih cest. Za državne in občinske ceste namreč velja, da noben poseg nanje in vanje ni mogoč brez predhodnega dovoljenja pristojnega upravnega organa. Pristojni organ pa mora pred izdajo dovoljenja preveriti, ali je bila varnost obstoječe gospodarske javne infrastrukture zagotovljena že v fazi projektiranja, in hkrati predpisati pogoje, pod katerimi bo varnost zagotovljena tudi med izvajanjem in po koncu izvedenih del na javni cesti. Vse povedano velja tudi za postavljanje vseh vrst urbane opreme in drugih objektov, ki so opredeljeni kot enostavni objekti.

3 IZVEDBENA RAVEN ZAŠČITE GOSPODARSKE JAVNE INFRASTRUKTURE

Učinkovitost pravno zajamčene varnosti gospodarske javne infrastrukture smo želeli preveriti v konkretnih okoljih, in sicer v MOL, MOM in Občini Makole. V analizo smo poleg upravnih organov lokalnih skupnosti vključili izvajalce državnih in lokalnih gospodarskih javnih služb, ki nastopajo v različnih vlogah, enkrat kot investitorji, drugič kot soglasodajalci. Analiza je tako v Mestni občini Ljubljana zajela 6, v Mestni občini Maribor 4 in v Občini Makole 2 izvajalca lokalnih oziroma državnih gospodarskih javnih služb. V vsaki od navedenih lokalnih skupnosti smo analizirali: načine predpisovanja projektnih pogojev in dajanja soglasij, izvajanje (gradbenih) del pri gradnji in vzdrževanju GJI, nadzor nad izvajanjem del in prevzem izvedenih del.

V nadaljevanju raziskave smo analizirali poškodbe na gospodarski javni infrastrukturi. Pri komunalni in energetske infrastrukturi smo analizirali poškodbe predvsem v Mestni občini Celje in sosednjih občinah, pri elektronskih telekomunikacijah pa poškodbe pri posameznih operaterjih, ki so nam bili pripravljene posredovati podatke. Povzetke opravljenih analiz predstavljamo v nadaljevanju:

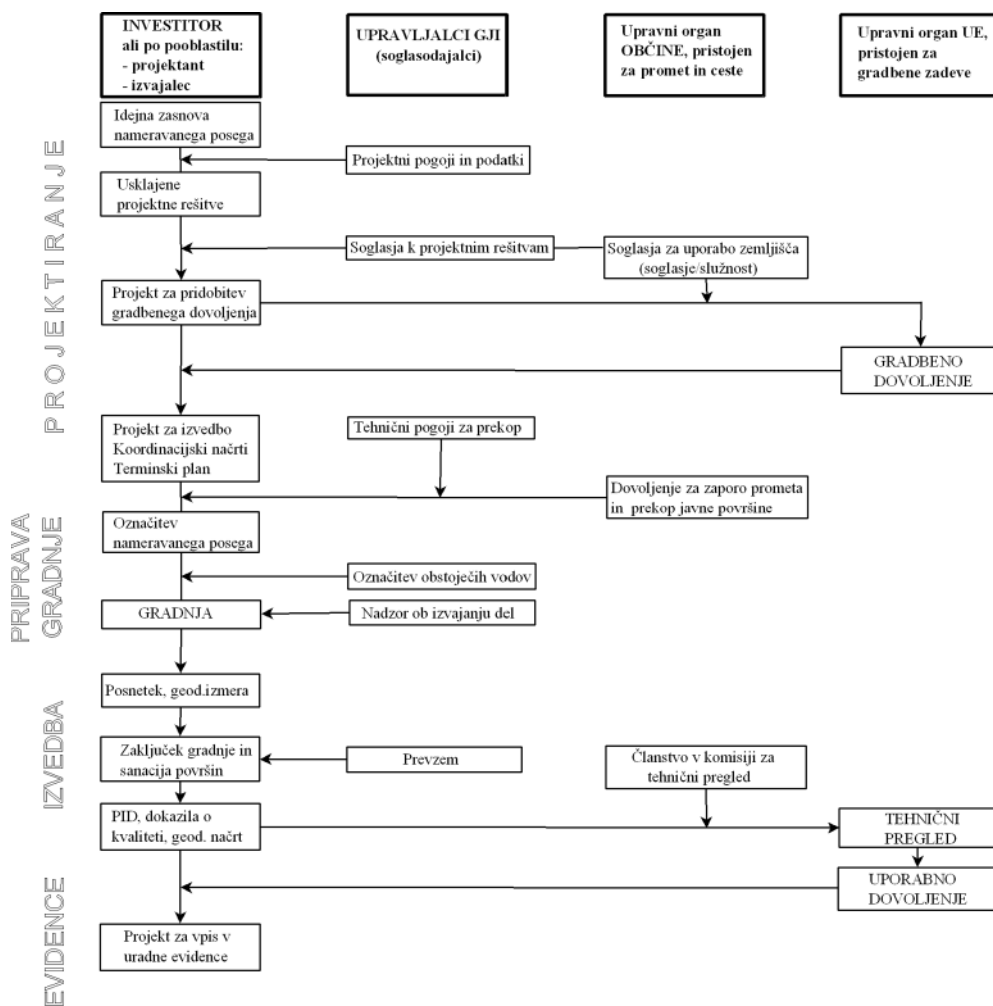
(1) Izvajalci državnih in lokalnih gospodarskih javnih služb imajo po določilih ZGO-1 status soglasodajalcev. Tak pravni položaj se jim priznava v skladu z uredbami Vlade RS oziroma odloki lokalnih skupnosti, ki so bili izdani na podlagi 3. in 7. člena Zakona o gospodarskih javnih službah.

Soglasodajalci pri gradnji in vzdrževanju GJI izvajajo naslednje dejavnosti: 1. predpisujejo projektne pogoje in dajejo soglasja v postopku projektiranja (horizontalni in vertikalni odmiki, zahteve pri križanju z obstoječimi vodi ipd.); 2. predpisujejo pogoje in izvajajo nadzor nad gradnjo; 3. zakoličijo trase obstoječih vodov; 4. sodelujejo pri tehničnem pregledu.

Slika 1 prikazuje potek dejavnosti pri posegih v cestno telo od pridobitve projektnih pogojev do vpisa v uradne evidence.

(2) Investitor (projektant, izvajalec) gradbenega inženirskega objekta ali stavbe na območju varovalnih pasov cest in komunalnih vodov, za katere je potrebno gradbeno dovoljenje, mora po veljavnih določilih POKLICATI pristojne organe NAJMANJ PETKRAT, in sicer: prvič: za

predpisovanje projektnih pogojev; drugič: za izdajo soglasij k izdelanim projektnim rešitvam; tretjič: za označitev trase obstoječih vodov; četrtrič: za nadzor pri izvajanju del (predvsem križanj) in petič: za tehnični pregled (in izdajo uporabnega dovoljenja).



Slika 1: Potek dejavnosti pri posegih v cestno telo zaradi napeljevanja vodov

Po veljavni zakonodaji in predpisih je klicanje prihranjeno samo investitorjem (projektantom izvajalcem) enostavnih objektov, ki ne ležijo na območjih varovalnih pasov javnih cest.

(3) Na podlagi opravljenih analiz načinov in učinkovitosti zaščite gospodarske javne infrastrukture v konkretnih okoljih menimo, da sta zaščita in varnost gospodarske javne infrastrukture pred poškodbami tretjih oseb zagotovljena povsod, kjer je bilo za gradnjo objekta ali drug poseg v prostor pridobljeno gradbeno dovoljenje. Drugi pogoji, predvsem na izvedbeni ravni, so še: strokovna usposobljenost soglasodajalcev (izvajalcev gospodarskih javnih služb), odzivnost

in ustrezna opremljenost (intervencijskih) ekip ter ustrezna položajna natančnost evidenc gospodarske javne infrastrukture.

(4) V Sloveniji imamo na podlagi razpoložljivih podatkov skupno 183.000 km omrežij gospodarske javne infrastrukture (Mlinar, 2008). Z vidika števila poškodb in povzročene škode (neposredni in posredni stroški) za najbolj občutljive veljajo elektronske komunikacije in plinovodno omrežje.

Na podlagi opravljenih analiz ocenjujemo, da je bilo zaradi poškodb, ki so jih povzročile predvsem tretje osebe, v letu 2008 povzročenih za 1,6 milijona EUR škode samo iz naslova neposrednih stroškov. Če k temu prištejemo še posredne stroške v višini 5,7 milijona EUR, znaša skupna letna škoda zaradi stroškov na gospodarski javni infrastrukturi 7,3 milijona EUR (Šarlah, 2009).

(5) Poškodbe, ki jih na omrežjih gospodarske javne infrastrukture povzročajo tretje osebe, pa niso edini razlog za prekinitve obratovanja sistemov in torej oskrbe. Druga skupina vzrokov za prekinitve tiči v funkcionalni in obratovalni nesposobnosti omrežja, ki je posledica zastarevanja, vzrok za to pa so nerealno obračunani zneski amortizacije, ki ne omogočajo zamenjave dotrajanih omrežij po preteku amortizacijske dobe.

Ocenjujemo, da ta primanjkljaj v amortizacijskih fondih v Republiki Sloveniji samo na področju dejavnosti oskrbe z vodo znaša 14,0 milijona EUR na leto (Rakar, 2009). To dejstvo kaže, da lokalne skupnosti, kot lastnice lokalne gospodarske javne infrastrukture, ne ravnavajo z njo kot dober gospodar.

4 GOSPODARSKA JAVNA INFRASTRUKTURA KOT DEL PREMOŽENJA LOKALNIH SKUPNOSTI

4.1 Lastništvo lokalne gospodarske javne infrastrukture

Zakon o gospodarskih javnih službah iz leta 1993 (ZGJS) je v 76. členu določil, da z dnem njegove uveljavitve (tj., 2. 7. 1993) postanejo lastnina republike, občin in mestnih občin vsa infrastrukturna omrežja, objekti in naprave, ki so bila zgrajena z javnimi sredstvi. V istem členu navedenega zakona je tudi določeno, da morajo novi lastniki predložiti k predlogu za zemljiškoknjižni vpis lastništva tudi pisno izjavo o pridobitvi lastništva po zakonu o javnih gospodarskih službah. Če smo že hoteli dati prejšnjemu katastru komunalnih naprav dodatno vsebino in pomen, bi jo nujno morali vezati na navedena določila ZGJS. Ta uvaja pri omrežjih, objektih in napravah poleg dotedanjega tehničnega še pravni (tj. lastniški), zakon o lokalni samoupravi pa poleg naštetih še ekonomski vidik, saj zavezuje lokalne skupnosti, da morajo s svojim premoženjem ravnati kot dober gospodar. Infrastrukturna omrežja, objekte in naprave uvrščamo med nepremičnine ali pa med njihove sestavine (18. člen SPZ), lastninska pravica na nepremičnini pa se pridobi z vpisom v zemljiško knjigo (49. člen SPZ).

Lokalne skupnosti se vse doslej niso zavedale, da so že od leta 1993 formalno lastnice lokalne gospodarske javne infrastrukture in da morajo z njo ravnati kot dober gospodar, kar pomeni, da morajo zagotavljati njeno funkcionalno in obratovalno sposobnost ter zamenjavo dotrajanih omrežij, objektov in naprav po preteku amortizacijske dobe. Eden od razlogov za to nedvomno

tiči v dejstvu, da v naši državi dejansko še nismo izvedli reorganizacije nekdanjih dejavnosti materialne infrastrukture, saj smo nekdanja komunalna podjetja v družbeni lasti preoblikovali v javna podjetja z lastnostjo delniških družb z omejeno odgovornostjo in jim v skladu z določili ZGJS podeliti status izvajalcev komunalnih dejavnosti. Vzporedno s tem se je spremenil računovodski status omrežij, objektov in naprav lokalne gospodarske javne infrastrukture: namesto opredmetenih osnovnih sredstev v lasti nekdanjih komunalnih podjetij so se ta sredstva po računovodskem standardu SRS 35 od leta 1997 naprej poenoteno izkazovala kot sredstva v upravljanju, amortizacija, kot vir njihovega financiranja, pa kot obveznost do lastnika sredstev v upravljanju, tj. do lokalne skupnosti (Jereb, 2009). Težave pri obračunavanju amortizacije komunalne infrastrukture, ki so bile obravnavane in predstavljene že leta 1984 (Rakar, Šubic-Kovač, 1984), so se po spremembi lastništva priključile še nove: nerealno obračunani amortizacijski zneski se niso uporabljali (samo) za obnovitvene investicije, ampak (tudi oziroma predvsem) za kritje tekočih izgub izvajalcev komunalnih dejavnosti. In to povsem legalno: ali na račun zmanjšanja (odpisa) obveznosti do lastnika sredstev ali pa kot izredni prihodki (Jereb, 2009). Posledica obeh pojavov, nerealnega obračunavanja amortizacije in nenamenske porabe zbranih sredstev, pa sta, predvsem pri dejavnosti oskrbe s pitno vodo, vzrok za zastarevanje omrežja, vse več poškodb in dezinvestiranje, tj. zmanjševanje obsega premoženja (Rakar, Šubic-Kovač, 1984; Goršek, 2006; Rakar, 2009).

4.2 Nova razmerja med občinami in izvajalci lokalnih gospodarskih javnih služb

Zahteva po prenovi razmerij med državo in občinami kot lastnicami infrastrukture ter izvajalci gospodarskih javnih služb izhaja iz Direktive komisije ES o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji ter o finančni preglednosti znotraj določenih podjetij. Vsebino navedene direktive vnaša v naš pravni red Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (ZPFOLERD). Prehodno obdobje, ki je bilo predvideno v direktivi in zakonu, se je izteklo 31. 12. 2009, tako da je treba na področju računovodenja v letu 2010 izkazovati nekatere poslovne dogodke, med njimi obračunavanje amortizacije, v skladu z novo zakonodajo in podzakonskimi predpisi (Jereb, 2009). Nova razmerja imajo poleg čisto računovodske tudi pravno dimenzijo. Dne 1. marca 2010 je namreč potekel rok, ko bi se morali po določilih Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) na novo organizirati tudi izvajalci gospodarskih javnih služb, in sicer kot javna podjetja (notranji izvajalci) ali kot gospodarske družbe v svojstvu koncesionarja (Pirnat, 2009). Če za zdaj ostanemo samo pri računovodski razsežnosti novih razmerij med občino in izvajalci lokalnih gospodarskih javnih služb, moramo opozoriti, da računovodski standard SRS 35 odpravlja računovodsko izkazovanje sredstev v upravljanju in da s tem v prihodnje tudi ne bo več mogoče izkazovati stroškov amortizacije komunalnih omrežij, objektov in naprav kot stroške izvajanja gospodarskih javnih služb (Jereb, 2009). Razmerje med občino in izvajalcem GJS bo v prihodnje izkazano kot poslovni najem. V izkazu poslovnega izida izvajalca GJS se bo tako namesto stroškov amortizacije infrastrukture pojavil strošek najema infrastrukture. Najemnina za uporabo infrastrukture, ki jo bo izvajalec GJS nakazoval občini, pa bo morala vsebovati najmanj vračilo vlaganj v infrastrukturo in stroške anuitet za najeta posojila, če je bila gradnja infrastrukture financirana z najemom posojil (Jereb, 2009).

Po odpravi izkazovanja sredstev v upravljanju bodo morale lokalne skupnosti in izvajalci komunalnih dejavnosti skleniti pogodbo o poslovnem najemu komunalne infrastrukture, katere sestavina bo tudi obračunavanje in izkazovanje stroškov najemnine (amortizacije). V ta namen bo nujno povezati uradne podatke katastra gospodarske javne infrastrukture s poslovnimi in finančnimi podatki, ki jih zahtevajo računovodski standardi v zvezi z obračunavanjem amortizacije. Obračunavanje amortizacije in amortizacijski zneski se vežejo na posamezno vrsto opredmetenega osnovnega sredstva. Nazivi osnovnih sredstev ter amortizacijske stopnje so določeni v predpisih in standardih s področja računovodenja. Obstoječe podatke katastra gospodarske javne infrastrukture bo treba za potrebe obračunavanja amortizacije (najemnine) prilagoditi in dopolniti z ustreznimi atributi (Rakar, 2000). Zlasti pri prilagajanju podatkov KGJI za potrebe obračunavanja amortizacije bomo naleteli na težavo, ki se je pojavila z novo upravno-teritorialno razdelitvijo nekdanjih občin in lastninskim preoblikovanjem nekdanjih komunalnih podjetij v družbeni lasti. Posledica navedenih sprememb je tudi, da meje novih lokalnih skupnosti sekajo meje tehnično-tehnološko enovitih oskrbovalnih sistemov in da nekdanja komunalna podjetja izvajajo dejavnosti za več lokalnih skupnosti, ki so nastale na novo. Če naj podatki KGJI zagotavljajo podporo lokalnim skupnostim, da bodo z infrastrukturo ravnale kot dober gospodar (beri: med drugim obračunavale amortizacijo v realnem obsegu), bodo morali biti podatki zbrani in izkazani v naslednji tehnološko-organizacijski in prostorski strukturi (Rakar, 2000; Rakar, 2009): objekt (opredmeteno osnovno sredstvo), mikrolokacija, oskrbovalni sistem, lokalna skupnost, dejavnost (lokalna gospodarska javna služba).

5 RAZPRAVA IN SKLEPNE UGOTOVITVE

Zamisel in kasneje potreba po nastavitvi posebne evidence o infrastrukturnih omrežjih, objektih in napravah sta nastali v drugi polovici šestdesetih let prejšnjega stoletja iz čisto operativnih razlogov (Rakar, 1997). Zaradi vse več prometa z motornimi vozili je bilo treba tedanje prometne površine v mestih razširiti in posodobiti, pri čemer so med izvajanjem gradbenih dejavnosti pogosto poškodovali podzemne vode. To je povzročalo prekinitve v delovanju sistemov (električnih in telekomunikacijskih), nekajkrat tudi smrtne žrtve. Ta temeljni razlog je bil s časom pozabljen, prav tako je bilo pozabljeno, da smo prvo evidenco o infrastrukturnih omrežjih, objektih in napravah uzakonili kot kataster komunalnih naprav že leta 1968, to je natanko 35 let pred uzakonitvijo katastra gospodarske javne infrastrukture (Rakar, 2004). V tem obdobju so se podatki tedanjega katastra komunalnih naprav uporabljali skoraj izključno v raziskovalne namene (Rakar et al., 1981; Rakar, 1982; Rakar et al., 1985). Razlogi za to so bili že obravnavani in javno predstavljeni (Rakar, 1997; Rakar, 2004) in jih ne bi še enkrat ponavljali.

Sistem zbirnega katastra gospodarske javne infrastrukture, ki je v pristojnosti Geodetske uprave RS, je začel delovati v letu 2005 in je zasnovan kot okolje, v katerem se srečujejo lastniki infrastrukture, ki v sistem posredujejo podatke, in uporabniki, ki podatke uporabljajo. Namen sistema je na enem mestu zagotoviti osnovne podatke o objektih gospodarske javne infrastrukture in torej osnovno informacijo o zasedenosti prostora, hkrati pa navesti kazalec na podrobnejše podatke o posameznem objektu, ki jih vodi posamezni lastnik oziroma upravljavec infrastrukture.

Zagotavljanje podatkov o identifikaciji in lokaciji infrastrukturnih omrežij, objektov in naprav je

nedvomno temeljna naloga katastra gospodarske javne infrastrukture. Seveda je mogoče na to podlago vezati tudi druge podatke, ki pa jim moramo predhodno predpisati obvezno uporabo pri sprejemanju posameznih odločitev.

Evidenca ima pravni učinek, če ima konstitutivni in publicitetni učinek. Konstitutivni učinek pomeni, da neka nepremičnina obstaja samo, če je zapisana v uradno evidenco. Publicitetni učinek pa, da se ne more nihče sklicevati, da za neko dejstvo ni vedel, saj je vpisano v uradno evidenco (Rakar, 2004). To velja tudi za uporabo katastra gospodarske javne infrastrukture kot uradne evidence pri zagotavljanju varnosti infrastrukturnih omrežij, objektov in naprav ter pri zagotavljanju preglednosti odnosov med lastniki infrastrukture in izvajalci gospodarskih javnih služb.

Na podlagi opravljenih analiz smo ugotovili, da je zaščita GJI vsaj na sistemski ravni zagotovljena povsod, kjer je bilo za gradnjo objekta ali drug poseg v prostor pridobljeno gradbeno dovoljenje. Nezaščiteni ostaja le gradnja enostavnih objektov na območjih zunaj varovalnih pasov javnih cest. Tudi sistem »pokličiči, preden koplješ« že deluje v razvitih okoljih, vendar bi ga morali preimenovati v »pokličiči, preden pričneš projektirati«. Pri tem je treba poudariti, da je ta sistem (vsaj na območju MOL) celo bolj sofisticiran in sankcioniran kot v nekaterih tujih državah. Vseeno pa je treba veljavno zakonodajo na področju gradnje objektov, tj. ZGO-1 in podzakonske predpise, spremeniti in dopolniti tako, da se podrobneje opredeli pojem vzdrževanja objektov, omrežij in naprav gospodarske javne infrastrukture ter projektna dokumentacija, dovoljenja in soglasja, ki se zahtevajo za izvajanje teh del.

V Uredbi o vrstah objektov glede na zahtevnost pa je treba: 1. spremeniti in dopolniti 12. člen z dodatnimi pogoji, ki jih morajo izpolnjevati enostavni objekti, ter z dokazili o izpolnjevanju teh pogojev in 2. še enkrat preveriti sezname enostavnih objektov v 13., 14., 15., 16., 17., 18., 19. in 20. členu (pa ne samo zaradi zaščite gospodarske javne infrastrukture).

Pri zagotavljanju varnosti se pojavljajo težave tudi glede položajne natančnosti, to velja zlasti za zbirni kataster gospodarske javne infrastrukture. Zgolj informacija o zasedenosti prostora, ki nam jo zagotavlja sedanji zbirni kataster GJI, nam za potrebe varovanja in zaščite GJI ne zadošča. Celo na informativni ravni ne, saj nam ne jamči natančnosti niti na ravni (posamezne, določene) zemljiške parcele. Potrebovali bi predvsem podatke o horizontalnih in vertikalnih razdaljah med posameznimi vodi.

Temeljna težava v zvezi z zaščito gospodarske javne infrastrukture pa niso (razen na področju elektronskih telekomunikacij) neposredne poškodbe tretjih oseb, ampak vse pogostejše prekinitev in zmanjševanje obratovalne sposobnosti zaradi zastarevanja omrežij. Ključno vlogo pri tem ima obračunavanje realne amortizacije. Prenovljeni kataster gospodarske javne infrastrukture na ravni izvajalcev gospodarskih javnih služb bi pri obračunavanju realne amortizacije lahko imel ne samo pomembne, ampak kar odločilno vlogo. Lokalne skupnosti bi postale ne le formalni, ampak dejanski lastnik javne infrastrukture na svojem območju. Obračunavanje realne amortizacije bi jim omogočalo večjo finančno samostojnost, z zagotavljanjem podatkov pa bi pridobila ugled in si izboljšala materialni položaj tudi geodezija kot služba in stroka (Mlinar et al., 2006).

Literatura in viri:

Direktiva Komisije 2006/111/ES z dne 16. novembra 2006 o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji ter o finančni preglednosti znotraj določenih podjetij (UL L 318, 17. 11. 2006, str. 17–25).

Goršek, A. (2006). *Strokovne podlage za oblikovanje cene pitne vode na območju občine Trebnje. Diplomski naloga. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.*

Jereb, S. (2009). *Zagotavljanje preglednosti finančnih odnosov med občinami in izvajalci GJS po prenehanju izkazovanja sredstev v upravljanju. V: Aktualni problemi izvajanja javnih služb in položaja javnih podjetij ter javnih zavodov. Zbornik referatov. UL Pravna fakulteta, Ljubljana, 22–54.*

Jereb, S. (2009). *Vpliv ZSPDPO in ZPFOLERD na urejanje razmerij med občinami in izvajalci gospodarskih javnih služb po odpravi sredstev v upravljanju. V: Ureditev razmerij med občinami in izvajalci GJS po odpravi izkazovanja infrastrukture kot sredstev v upravljanju: seminar, Ljubljana, 13. maja 2009. Zbornik referatov. Agencija za kadre, d. o. o., Ljubljana.*

Kos Grabnar, J., Končnik Kunst, M., Živec, Z., Bobovec, B., Kirn, R. (2008). *Uporaba podatkov o gospodarski javni infrastrukturi na področju prostorskega načrtovanja za občinsko raven. Geodetski vestnik 52(4), 822–833.*

Mlinar, J. (2008). *Prostorski podatki kot pogoj za trajnostno upravljanje gospodarske javne infrastrukture. Geodetski vestnik 52(4), 812–821.*

Mlinar, J., Grilc, M., Mesner, A., Puhar, M., Bovha, D. (2006). *Zbirni kataster gospodarske javne infrastrukture – ponovni izziv za geodezijo. Geodetski vestnik 50(2).*

Pirnat, R. (2009). *Vpliv ZJZP in ZJN-2 na izvajanje javnih služb. V: Aktualni problemi izvajanja javnih služb in položaja javnih podjetij ter javnih zavodov. Zbornik referatov. UL Pravna fakulteta, Ljubljana, 11–21.*

Rakar, A. (1982). *Metode valorizacije komunalnih fondova. Stambena i komunalna privreda 11-12, 37–44.*

Rakar, A. (1995). *Kataster komunalnih naprav med mojstrsko miselnostjo in računalniško obsedenostjo. Geodetski vestnik 39(3), 215–221.*

Rakar, A. (2004). *Kataster gospodarske javne infrastrukture: nov naziv, stara miselnost, dodatni problemi. Geodetski vestnik 48(1), 7–17.*

Rakar, A. (2000). *Inventarizacija in ovrednotenje javne infrastrukture v občinah Grosuplje, Ivančna Gorica in Videm-Dobrepolje. Neobjavljeno gradivo. 5 strani + priloge.*

Rakar, A. (2009). *Pomen in vloga katastrov gospodarske javne infrastrukture pri urejanju medsebojnih odnosov med občino in izvajalci gospodarskih javnih služb. V: Evidentiranje gospodarske javne infrastrukture v Sloveniji: II. konferenca, Ljubljana, 13. 10. 2009. [Spletna izdaja]. Ljubljana: GURS: MVŠŽT.*

Rakar, A., Makuc, J. (1985). *Valorizacija objektov in naprav komunalne hidrotehnike na osnovi podatkov GPKN, primer mesta Maribor. Geodetski vestnik, 2(3), 91–104.*

Rakar, A., Šubic-Kovač, M. (1984). *Vloga amortizacije v komunalnem gospodarstvu. Ljubljana: FAGG, Inštitut za komunalno gospodarstvo.*

Rakar, A., Bogataj, M., Šubic-Kovač, M. (1981). *Metode za vrednotenje komunalne infrastrukture. Ljubljana: FAGG, Inštitut za komunalno gospodarstvo.*

Rakar, A., Šubic-Kovač, M., Černe, T., Puhar, M., Mesner, A., Pegan, M., Šuntar, A., Belec, M., Šarlah, N. (2009). *Načrt vzpostavitve sistema za zaščito javne gospodarske infrastrukture: zaključno poročilo. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, IGEA, d.o.o.*

Stvarnopravni zakonik (UL RS, št. 87/2002).

Šarlah, N. (2009). *Zasnova storitve »Pokličiči, preden koplješ«. V: Evidentiranje gospodarske javne infrastrukture v Sloveniji: II. konferenca, Ljubljana, 13. 10. 2009. [Spletna izdaja]. Ljubljana: GURS: MVŠŽT.*

Uredba o vrstah objektov glede na zahtevnost (UL RS, št. 37/2008).

Zakon o gospodarskih javnih službah (UL RS, št. 32/1993).

Zakon o javnih cestah (UL RS, št. 29/1997).

Zakon o urejanju prostora (UL RS, št. 110/2002).

Zakon o prostorskem načrtovanju (UL RS, št. 33/2007).

Zakon o graditvi objektov (UL RS št. 126/2007).

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (UL RS, št. 127/2006).

Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (UL RS, št. 53/07 in 65/08).

Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (UL RS, št. 14/07).

Prispelo v objavo: 21. april 2010

Sprejeto: 31. maj 2010

izr. prof. dr. Albin Rakar, univ. dipl. geod.-kom. inž.

Univerza v Ljubljani

Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo

Jamova 2, SI-1000 Ljubljana

e-pošta: albin.rakar@fgg.uni-lj.si

Andrej Mesner, univ. dipl. inž. geod.

Igea d.o.o.

Koprska 94, SI-1000 Ljubljana

e-pošta: andrej.mesner@igea.si

Jurij Mlinar, univ. dipl. inž. geod.

Ministrstvo za okolje in prostor

Dunajska 48

e-pošta: jurij.mlinar@gov.si

mag. Niko Šarlah, univ. dipl. inž. geod.

Geodetska uprava RS

Zemljemerska 12, SI-1000 Ljubljana

e-pošta: niko.sarlah@gov.si

izr. prof. dr. Maruška Šubic-Kovač, univ. dipl. inž. grad.

Univerza v Ljubljani

Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo

Jamova 2, SI-1000 Ljubljana

e-pošta: maruska.subic-kovac@fgg.uni-lj.si