

UDK 528.44:347.235(497.5):332.21
Stručni članak / Professional paper

Jedinstvena evidencija o nekretninama – objedinjavanje podataka katastra zemljišta i podataka zemljišne knjige – da ili ne?

Drago BUTORAC – Split¹

SAŽETAK. U Republici Hrvatskoj podaci o nekretninama vode se u katastarskim uredima i zemljišnoknjižnim sudovima. Većina podataka iz tih evidencija nije međusobno usklađena, a problem je i neažurnost podataka iz evidencija u odnosu na stvarno stanje. Mnogobrojni razlozi uzrokuju sadašnje stanje evidencija, što je ozbiljna teškoća u različitim aktivnostima važnim za poduzetništvo, investicije, gospodarstvo, ali i za redovit život i rad građana, pravnih osoba i drugih korisnika evidencija. Nadležne službe uložile su znatne napore da se poboljša stanje evidencija što je dalo rezultata, ali je očigledno da problem i dalje postoji. Nadležna tijela nastavljaju poduzimati mjere u svrhu modernizacije i učinkovitosti poslovanja s evidencijama, što je bitno s obzirom na standarde koje moramo ispuniti kao zemlja članica EU, ali i u interesu svih korisnika evidencija. Posljednjih je mjeseci u opticaju ideja i poduzimaju se aktivnosti na spajanju katastra i gruntovnice. U tekstu se razmatraju razlozi neusklađenosti i razdvojenosti evidencija te moguće opcije definitivnog uređenja evidencija o nekretninama. Autor podržava učinjene napore i mjere, ističe rezultate te poziva, zbog ozbiljnosti problema, na uključenje svih relevantnih struktura u uređenje pitanja evidencija o nekretninama.

Ključne riječi: katastar zemljišta, zemljišne knjige, gruntovnica, nesklad podataka o nekretninama, spajanje katastra i gruntovnice, katastar nekretnina, pravna sigurnost zemljišnih knjiga.

1. Uvod

Permanentne teškoće pri različitim procesnim radnjama i postupcima gdje se upotrebljavaju podaci iz evidencija o nekretninama – katastra zemljišta (nekretnina) i zemljišnih knjiga u Republici Hrvatskoj, razlog su pojačanih napora koje na sređivanju objektivnih i subjektivnih nedostataka ulažu nadležne službe (Državna geodetska uprava s katastarskim uredima i Ministarstvo pravosuđa sa zemljišnoknjižnim sudovima) koje vode i održavaju spomenute evidencije. Više je razloga koji uzrokuju nezadovoljstvo postojećim stanjem u oblasti katastra zemljišta

¹ Drago Butorac, dipl. ing. geod., Bana Berislavića 12, HR-21000 Split, Hrvatska, e-mail: lugec02@gmail.com.

(nekretnina) i zemljišnih knjiga i ti su razlozi višekratno elaborirani u različitim tekstovima, odlukama pa čak i propisima. Jedan od razloga, koji se u stručnoj javnosti i među korisnicima evidencija stalno provlači kao bitna prepreka u odnosu na traženo sređivanje stanja, zasigurno je i neusklađenost podataka katastra zemljišta i zemljišnih knjiga te razdvojenost evidencija, pa se sve češće od odgovornih stručnih i političkih čimbenika objedinjavanje podataka katastra zemljišta i zemljišnih knjiga postavlja kao preduvjet bilo kakvog ozbiljnijeg uređivanja evidencija o nekretninama, što bi u konačnici trebalo osigurati učinkovitije upravljanje nekretninama i postupanje s njima.

Treba pripomenuti da se neki relevantni politički subjekti u posljednje vrijeme sve snažnije zalažu za to da se „*katastar i zemljišna knjiga spoje*“ iako možda nisu išli za raščlambom spomenute sintagme, jer takvom slučaju nužno prethodi ukidanje bilo upravnog, ili pak pravosudnog postupanja s nekretninama, odnosno u protivnom od stvarnog spajanja evidencija nema ništa, ako cilj nije samo spajanje institucija (Katastra i Zemljišnoknjižnog suda), ali ne i sadržaja na kojima se temelje te institucije.

2. Razmatranje problema objedinjavanja podataka katastra zemljišta i zemljišne knjige

Na području Republike Hrvatske u službenoj je uporabi 75–80% izvornih austrijskih (austrougarskih) katastarskih planova grafičke izmjere i knjižnih katastarskih upisa, danas u digitalnom obliku, koji se redovno (više od 100 godina) održavaju temeljem predviđene zakonske procedure provođenjem prijavljenih promjena u katastarskom operatu. Ažurnost spomenutih katastarskih podataka različita je na području RH, a najlošija je u većem dijelu Dalmacije, poglavito na otocima.

Nažalost, *katastarski planovi nastali grafičkom izmjerom ne mogu biti ozbiljna tehnička osnova za bilo kakve tehničke svrhe (projektiranje, urbanizam, ...)*, iako se u nedostatku adekvatnih podloga često apliciraju za različite potrebe.

Unatoč naporima nadležne geodetske uprave u pokušajima da se takvi katastarski planovi „*poboljšaju*“ različitim postupcima („*homogenizacija*“, „*kontrola kvalitete*“, nova kartografska projekcija, ...), oni će *zauvijek ostati približan prikaz zemljišnih čestica i tek će nova numerička katastarska izmjera osigurati pravovajane (točne) tehničke podatke o zemljišnim česticama.*

Takvo je stajalište zastupao i poznati hrvatski geodetsko-katastarski stručnjak Marijan Božičnik, koji 1993. godine u tekstu naslova *Dokazna moć geodetski izmjerene položaja, oblika i utvrđene površine katastarske čestice (snaga jamstva)* navodi sljedeće načelo: „*Položaj, oblik i površina katastarske čestice kao tehnički podaci katastarske izmjere moraju imati cjelovitu tehničku i pravnu dokaznu moć. Navedeni podaci, u diktatu pravnog reda, moraju dati podjednako jamstvo svih, tj. pravnih i tehničkih podataka o katastarskoj čestici.*“ (Božičnik 1993). Dalje Božičnik razlaže: „*Poznata je činjenica da je grafička katastarska izmjera u svojoj prvotnoj izvedbi služila isključivo za potrebe utvrđivanja i na toj osnovi pravilno izvršene raspodjele poreznih obveza, proizašlih iz posjedovanja zemljišta i prihoda iz poljoprivredne djelatnosti, kao i za potrebe osnivanja zemljišnih knjiga. Postignuta točnost u grafičkim katastarskim izmjerama, kako u 19. tako i u 20. stoljeću*

bila je u svakom slučaju zadovoljavajuća za porezne potrebe, budući da su izračunate vrijednosti katastarskog prihoda kao osnove za oporezivanje, dobivene katastarskim klasiranjem zemljišta, bile samo aproksimativne vrijednosti. Za potrebe poreza nije se nikada tražila veća, odnosno egzaktna geodetska točnost u mjerenju. Međutim, iako je katastarska čestica dobivena grafičkom katastarskom izmjerom služila kao temelj osnivanja zemljišnih knjiga (gruntovnice), potonja nije bila sklona točnosti tehničkih podataka, tj. obliku i površini katastarske čestice iz te izmjere podariti pravnu težinu i vjerodostojnost jednako vrijednu pravnoj težini uknjiženog vlasništva na toj katastarskoj čestici. Kroz čitav, skoro dvostoljetni međusobni odnos evidencija katastra zemljišta i zemljišne knjige to je bio jedan veliki i teško shvaćeni nesmisao da pravna institucija suda, tj. zemljišna knjiga uzima tehnički podatak za katastarsku česticu za osnov svoje evidencije, a da nije sklona tome podatku priznati odgovarajuću pravnu težinu (vrijednost). Oblik katastarske čestice i njezina površina morali bi biti jamac u pravnom prometu nekretnina. Da bi to doista bili i postali stvarnost, geodetska služba bit će primorana da u tom smislu temeljito preispita svoj način izvođenja katastarskih izmjera i njihovo kasnije održavanje.“, zaključuje Božičnik (1993). Te riječi pok. Božičnika, iako napisane 1993. godine, uopće nisu izgubile na aktualnosti bez obzira na današnju tehnologiju „poboljšavanja“ katastarskih planova grafičke katastarske izmjere, te su osobito aktualne u svjetlu razmišljanja i inicijativa o „spajanju katastra i gruntovnice“.

U posljednjih desetak godina provedena je digitalizacija katastarskih planova i katastarskih operata (neki katastarski uredi i znatno prije), čime se dosta pročistilo „papirnato“ stanje i olakšalo svakodnevno vođenje i održavanje katastarskih podataka (Butorac 1999). Također su u navedenom razdoblju i zemljišnoknjižni sudovi proveli digitalizaciju zadnjeg stanja zemljišnoknjižnih upisa, no nisu obavili unos u bazu podataka ili skeniranje svih podataka iz zemljišnih knjiga, tako da su i danas – svakodnevno, iste zemljišne knjige, često u raspadnutom stanju – fizički potrebne za rješavanje predmeta ili izdavanje izvadaka iz evidencije. Također nisu prevedene u digitalni oblik (skenirane) niti zbirke isprava, osim sporadično skeniranih, pri zemljišnoknjižnim sudovima (provedba upisa u glavnoj knjizi temelji se na sadržaju bitnih dijelova validne isprave koja se potom ulaže u zbirku isprava), pa se u pojedinim procesnim radnjama gdje se koriste podaci iz zbirke isprava, manualno pretražuju spisi, što sve usporava postupanja koja moramo provoditi kad je riječ o različitim rješidbama u svezi nekretnina.

Važno je stalno naglašavati i ponavljati, radi razumijevanja predmetne problematike, da je glavna svrha izrade katastra zemljišta na području austrijske monarhije u prvoj polovici 19. st. – u čijem se tadašnjem sastavu nalazio teritorij sadašnje RH, bila izrada podataka za porezne svrhe, odnosno u katastar zemljišta upisivani su podaci o posjednicima – poreznim obveznicima koji su imali prihode na nekom zemljištu u posjedu, koji u pravilu nisu morali biti i vlasnici takvog zemljišta. Naknadno je carska uprava, u drugoj polovici 19. st., temeljem izrađenoga katastra zemljišta osnovala i zemljišne knjige (u koju svrhu su ustrojeni i zemljišnoknjižni sudovi) koje su registrirale vlasnička prava na zemljištu (Butorac 1997). Upravo ove, 2017. godine, obilježavam 200-godišnjicu izdavanja tzv. Carskog patenta, kojim je austrijski car Franjo I. 1817. godine naložio uvođenje stabilnoga katastra na području austrijske monarhije, pa tako i hrvatskih zemalja koje su bile sastavni dio monarhije.

Dakle, izvorno već u 19. st. imamo (*opravdani*) nesklad, odnosno nesuglasje evidencija o zemljištu, poglavito različite upise o titularu istog zemljišta (posjednik u katastru, odnosno vlasnik u zemljišnim knjigama), a često i neupisane površine u zemljišnim knjigama, što desetljećima nije izazivalo neke veće prijepore, jer transakcije sa zemljištem do 1960-ih nisu bile učestale u opsegu kakav danas poznajemo, a službe koje su vodile evidencije bile su relativno osposobljene da u zakonskim rokovima obave radnje temeljem zahtjeva stranaka, odnosno provedbe prijavljenih promjena.

No 1950-ih godina u Hrvatskoj, ponajprije u većim gradovima (Zagreb, Split, Osijek, ...), pokreće se i dovršava veći broj novih katastarskih izmjera temeljenih na numeričkoj osnovi, koje službeno stupaju na snagu sukladno zakonskoj proceduri, premda nisu osnovane ili obnovljene zemljišne knjige za područje nove katastarske izmjere. Na taj način na tim područjima dolazi do potpunog nesklada podataka u evidencijama o zemljištu, tako da za pojedinu česticu zemlje katastarska služba vodi potpuno različite podatke u odnosu na podatke u zemljišnoj knjizi (jer nove nisu osnovane), i to glede broja čestice, upisanog titulara, površine, a često i kulture (namjene) čestice. Takvih područja na teritoriju RH ima 15–20%, a riječ je, dakle, uglavnom o urbanim predjelima.

Kako je već navedeno, na takvim područjima nakon dovršetka nove katastarske izmjere zemljišne se knjige nisu osnivale ili obnavljale, iako je i tada to bila zakonska obveza. Kako bi se mogle i nadalje provoditi različite promjene u katastru i zemljišnim knjigama, preostalo je da se na tim područjima geodetskim elaboratima usklađenja obavljaju, kao tzv. *prethodno pitanje*, pojedinačni postupci usklađenja, pa je u tim gradovima u različitim imovinsko-pravnim i drugim procesnim radnjama nužno upotrebljavati dvostruku (katastarsku i sudsku) numeraciju za čestice zemljišta, bez obzira na to što bi se u postupku usklađenja svi podaci za zemljišnu česticu – osim same numeracije – katastarski i sudski uskladili. Naime, zemljišnoknjižni sudovi i nadalje su zadržali postupanje s izvornim zemljišnoknjižnim podacima i nisu prihvaćali novu katastarsku numeraciju za zemljišne čestice nastale novom katastarskom izmjerom, tako da se radi pozitivnog dovršenja neke prije opisane procesne radnje moralo pribjegavati spomenutim postupcima usklađenja. Iako su opisani postupci usklađenja često uzrokovali zastoje u rješavanju nekih vitalnih pitanja na tim urbanim područjima, jer su bili povezani s rješavanjem kompliciranih imovinskih postupaka u provedbi elaborata usklađenja, to je bio jedini mogući način da se na spomenutom području provedu postupanja s nekretninama.

Valja pripomenuti da je tijekom vremena na području pod novom katastarskom izmjerom, bez novoosnovanih ili obnovljenih zemljišnih knjiga, usklađeno 50–90% podataka o česticama upisanim u katastru i zemljišnim knjigama, ali kako je već navedeno i dalje za takve – iako usklađene čestice, u službenoj uporabi moramo u katastarskom postupanju primjenjivati katastarsku numeraciju, a u pravosudnom postupku zemljišnoknjižnu numeraciju.

U ovom razmatranju treba posebno naglasiti ulogu i svrhu *katastarskog postupanja* u poslovanju s nekretninama, premda se neke transakcije s nekretninama, primjerice provedba ugovora o kupoprodaji nekretnine u zemljišnim knjigama, mogu obaviti i bez registracije takve kupoprodaje u katastarskoj evidenciji, jer se vlasništvo nad nekretninom stječe upisom, odnosno uknjižbom u zemljišnoj knjizi (čl. 119. st. 1. i čl. 120. st. 1. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima,

Narodne novine 2015 – pročišćeni tekst)² i (ne)upis u katastar nije baš nikakva smetnja vlasniku da raspolaže svojom nekretninom. Doduše zemljišnoknjižni sudovi, osim za slučaj EOP-zemljišne knjige pohranom podataka u bazu zemljišnih podataka – BZP, dostavljaju katastru obavijesti koje sadržavaju pravomoćno rješenje o provedenoj promjeni, temeljem kojih katastar pokreće postupak u okviru svoje nadležnosti, no katastarsko postupanje ili nepostupanje ne sprječava uknjiženog vlasnika u zemljišnim knjigama da zakonito raspolaže svojom imovinom.

U svakom slučaju, brojne su radnje gdje je evidentiranje nekretnina i promjena njihova statusa u katastarskoj evidenciji nužnost, poglavito kad je riječ o prostorno-planskom aspektu nekretnine, primjerice uplana objekata, parcelacija zemljišne čestice, ishodaenje građevinske ili lokacijske dozvole i drugih prostorno-planskih dokumenata itd., jer katastar je jedina službena evidencija za registraciju nekretnine u tehničkom smislu, na katastarskom planu i drugim dijelovima katastarskog operata.

3. Vrste i razlozi neusklađenosti podataka katastra zemljišta i zemljišne knjige

Svako projektno rješenje kojim se žele otkloniti smetnje i nedostaci u sustavu polazi od analitike postojećih postupaka i rezultata koji se temelje na „materijalu“ kojim raspolažemo, raspoloživim resursima i propisima koji reguliraju samo okružje. Također treba obaviti i dijalektičku analizu mogućeg apliciranja projektnog rješenja u realnom vremenu. S obzirom na to da bi takva komplementarna raščlamba bila prezahtjevna i preopsežna za ovu vrstu prezentacije, a zasigurno će se obraditi od strane nadležnih državnih tijela, ovdje ćemo se zadržati na analizi „materijala“, odnosno podacima u evidencijama koje se vode u katastarskoj službi i zemljišnoknjižnim sudovima.

3.1. Izvorna neusklađenost

Već je spomenuto da su na 75–80% područja RH u službenoj uporabi katastarski planovi temeljeni na austrijskoj (austrougarskoj) grafičkoj izmjeri, knjižni katastarski podaci o česticama (broj čestice, titular, kultura, klasa i površina) te zemljišnoknjižni podaci (broj čestice, titular, kultura, površina te upisana stvarna prava u različitim omjerima), što znači da su na spomenutom području i danas u uporabi evidencije izvorno uspostavljene u 19. st. Neusklađenost koja se tu pojavljuje pretežno se svodi na različite upise titulara (posjednik/vlasnik) za istu česticu zemlje, a često u zemljišnim knjigama nedostaje upisana površina u odnosu na podatke katastra zemljišta (nije prvotno upisana). Budući da se zemljišnoknjižna evidencija izvorno temeljila na podacima katastra, brojevi čestica su

² čl. 119. st. 1. glasi: „Vlasništvo nekretnine stječe se zakonom predviđenim upisom stjecateljeva vlasništva u zemljišnoj knjizi na temelju valjano očitovane volje dotadašnjega vlasnika usmjerene na to da njegovo vlasništvo prijede na stjecatelja, ako zakonom nije određeno drukčije.“

čl. 120. st. 1. glasi: „Vlasništvo na nekretninama stječe se uknjižbom u zemljišnu knjigu, ako zakon ne omoguđuje da se vlasništvo nekretnine stekne nekim drugim upisom u zemljišnu knjigu.“

i u katastru i u zemljišnim knjigama bili isti za neku česticu zemlje, što je i danas tako.

Opisana „*neuskladenost*“, odnosno nesuglasje (ali samo titulara čestica), bilo je dakle opravdano. Naime, austrijska monarhija početkom 19. st. pokrenula je i danas neshvatljivo opsežne geodetske radove, osim dakako zbog vojnih potreba, ali i zbog izrade prvog stabilnog katastra, ponajprije zbog obuhvata poreza i pravednije naplate poreza na prihod od korištenja zemljišta, gdje je bilo važno, osim drugih podataka, ustanoviti titulara – posjednika koji koristi/posjeduje neku zemljišnu česticu i kojem će se procijeniti porezna obveza. Ustrojavanje vlasničke evidencije u tom je smislu bilo od sekundarne važnosti, ali u uređenoj državi poput Austrijske Monarhije (od 1848. Austro-Ugarske Monarhije) bio je red ustrojiti i takvu evidenciju, što je i učinjeno kako je već navedeno. Jasno je da titular koji (poljoprivredno) obrađuje neku česticu nije morao biti i vlasnik, ali je kao korisnik – posjednik bio zadužen plaćati porez na obračunati katastarski prihod carskoj blagajni. Stoga tadašnja, takva, sudsko-katastarska „*neuskladenost*“ podataka o zemljišnim česticama nije bila rezultat nereda već opravdanog razloga.

Katastarski se prihod na području RH više od jednog stoljeća obračunavao prema načelima austrijskog OGZ-a, sve do 2000. godine, kada je ukinut zakonom, pa je i u Hrvatskoj bilo notorno da upisani titular u katastru ne mora biti ujedno i vlasnik koji je upisan u zemljišnoj knjizi.

Za pripomenuti je činjenicu da se u drugoj polovici 20. st. katastarska evidencija puno bolje ažurirala i održavala u odnosu na zemljišne knjige, a potonje su se, često i iz ideoloških razloga u SFRJ, tretirale kao relikviti prošlosti, pa je katastarska evidencija sve više poprimala „*vlasničke*“ konotacije. Naime, često se dešavalo da stvarni vlasnik, koji je stekao vlasništvo nekim pravnim poslom (kupoprodajni ugovor i dr.), uopće ne bi izvršio upis prava vlasništva u zemljišnoj knjizi (primjerice radi izbjegavanja plaćanja poreza, aljkavosti i sl.), već je registrirao samo pravo posjeda u katastru. K tomu, sukladno različitim propisima za katastarsku službu, redovito su rađene tzv. katastarske revizije zemljišta „*en masse*“, čime su se ažurirale katastarske evidencije. Sve to dovelo je do još veće količine različitosti upisa u spomenutim evidencijama, poglavito zbog desetljetne zapuštenosti, odnosno slabog ili nikakvog održavanja zemljišnih knjiga. Bilo je slučajeva na otocima da u pojedinoj zemljišnoj knjizi nije bilo nikakvog upisa o promjeni punih sto godina, iako su vlasničke transakcije izvršene, ali izvanknjižno.

Dakle, ovdje se javlja problem koji je u današnjim hiperaktivnim okolnostima sve veća smetnja glede različitih procesnih radnji s nekretninama, zbog toga što je u pravilu katastarsko stanje titulara u odnosu na zemljišnoknjižno stanje titulara potpuno različito, posebice kada je riječ o provedenim nasljedstvima u zemljišnim knjigama. Često je u katastarskoj evidenciji na nekoj čestici zemlje upisan jedan posjednik, u pravilu sadašnji izvanknjižni vlasnik, a u zemljišnim knjigama je upisano na desetke, pa i stotine suvlasnika, od kojih većina više nije živa. Razvidno je da kod izotvorne neuskladenosti evidencija *nemamo problem s tzv. dvostrukom numeracijom, već s izrazitom različitosti upisanih titulara u katastru zemljišta u odnosu na zemljišne knjige.*

„*Tehničko*“ objedinjavanje podataka katastra i zemljišne knjige u takvim slučajevima, bez zajamčene procedure ili zakonitih isprava („*tužbe zbog izostanka*“ i sl.),

zapravo nije moguće jer bi, među ostalim, bila riječ i o povredi Ustava (čl. 3. i dr. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine 1990)³, koji određuje nepovredivost prava vlasništva kao najvišu vrednotu ustavnog poretka. Osim toga bilo kakvo „*en masse*“ pokretanje usklađivanja spomenutih podataka na državnoj razini, uz poštivanje zakonske procedure, značilo bi obraditi stotine tisuća upisa neusklađenih titulara i njihovih nasljednika, pa bi se samo tom poslu morali staviti na raspolaganje golemi resursi (kadrovski i materijalni), dok bi rokovi završetka usklađivanja dosegali desetljeća.

3.2. Neusklađenost zbog nove katastarske izmjere zemljišta

Na 15–20% područja Republike Hrvatske (ponajprije urbanog) od 1950-ih do 1990-ih godina provedene su nove numeričke katastarske izmjere zemljišta i stavljanjem tih podataka u službenu primjenu zamijenjena je austrijska (austro-ugarska) grafička izmjera zemljišta. Međutim istovremeno nisu osnovane/obnavljane zemljišne knjige na navedenom području, iako je to zakonom i tada bilo propisano, već su i dalje ostale na snazi postojeće zemljišne knjige, pa je nesklad podataka bio potpun. Samo se u zanemarivo malom broju slučajeva (katastarskih općina) u tom razdoblju pristupilo osnivanju, odnosno obnovi zemljišnih knjiga nakon dovršetka nove katastarske izmjere zemljišta (u Dalmaciji samo jedna), pa je u narećenim katastarskim općinama došlo do objedinјavanja tehničkih podataka nove katastarske izmjere i nove zemljišne knjige (numeracija, površina, kultura), ali ne uvijek u pogledu titulara, jer tadašnji (katastarski) propisi nisu nužno podrazumijevali predočenje isprave za upis u katastarsku evidenciju. Naime, tek nakon stupanja na snagu nove katastarske izmjere, pri osnivanju/obnovi zemljišne knjige, naknadno su se predočavale isprave ili drugi dokazi o vlasništvu. Ali kako je već rečeno, na području RH, do 2000. godine u pravilu se nisu osnivale/obnavljale zemljišne knjige nakon nove (numeričke) katastarske izmjere, te su takvi slučajevi zapravo bili iznimke, već se nastavilo s uporabom starih zemljišnih knjiga.

Tako je, dakle, na tih 15–20% područja RH došlo do *potpune neusklađenosti katastarskih i zemljišnoknjižnih podataka, ponajprije glede numeracije zemljišnih čestica*, što je dovelo do ozbiljnih smetnji u mnogobrojnim procesnim radnjama i postupanjima raznih službi koje koriste spomenute podatke. Kako nije bilo ni volje ni sredstava za obnovu ili osnivanje novih zemljišnih knjiga, kao *vis major* započelo je pojedinačno usklađivanje preko geodetskih elaborata usklađenja, što je često pri zemljišnoknjižnim sudovima izazivalo dvojbu u provedbi. Spomenuta praksa „*usklađivanja*“ srećom se ustalila i omogućila normalno funkcioniranje u takvim slučajevima, no uvijek se citirano usklađivanje pojavljuje kao *prethodno pitanje*, ako već nije bilo provedeno usklađenje katastarskih i sudskih podataka, u postupcima gdje se odlučuje o ishodu neke upravne ili imovinske stvari. *Dakle, ako i kada uskladimo sve katastarske i zemljišnoknjižne podatke na područjima pod novom – numeričkom katastarskom izmjerom, ali sa zadržanom starom zemljišnom knjigom, posljedično ćemo se u daljnjim postupanjima služiti tzv. dvostrukom numeracijom za svaku česticu.*

³ čl. 3. glasi: „Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost, ...nepovredivost vlasništva, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske.“

4. Način/modalitet objedinjavanja podataka katastra zemljišta i zemljišne knjige

Zasigurno, i uz najbolju želju i volju, postojeća nadležna državna tijela (Državna geodetska uprava i Ministarstvo pravosuđa) koja vode i održavaju katastarsku evidenciju i zemljišne knjige teško će u sadašnjim okolnostima provesti cjelovito objedinjavanje neusklađenih podataka katastra zemljišta i zemljišnih knjiga.

Naime, za takvu vrstu zahtjevne preobrazbe evidencija o nekretninama u sagledivom roku, nužno je osigurati političku pripremu (klimu) kod političke vlasti, s obzirom na to da bi bilo nužno izmijeniti različite zakonodavne odredbe u funkciji realizacije objedinjavanja spomenutih evidencija, a pritom će trebati „lomiti“ snažne otpore koji će se zasigurno usprotiviti radikalnim (reformskim) rješenjima te osigurati nužna financijska sredstva kako bi se krenulo u posvemašnju preobrazbu, odnosno reformu postojećeg sustava vođenja predmetnih evidencija, bez čega nije moguće ostvariti poželjne ciljeve, odnosno objedinjavanje podataka katastra zemljišta i zemljišne knjige.

Možda bi bilo više izgleda za provedbu reforme postojećeg sustava vođenja evidencija o nekretninama kad bi se osnovalo posebno povjerenstvo (ekspertna grupa) Vlade RH (VRH) ili čak neka vrsta agencije, temeljna zadaća koje bi bila detaljno sagledavanje problematike, izrada i provedba održivog programa objedinjavanja (usklađivanja) evidencija, a čiju učinkovitost i realizaciju bi pratila i nadzirala direktno VRH. U protivnom (bez osnivanja povjerenstva VRH) i Državnoj geodetskoj upravi i Ministarstvu pravosuđa projekt objedinjavanja evidencija bit će tek jedan od mnogo projekata koji bi se nastojao realizirati, sa svim usputnim teškoćama. Nasuprot tomu, ekspertnom bi grupom VRH signalizirao da je riječ o prioritetnom poslu koji se ima obaviti u zadanim rokovima.

Treba reći da je Državna geodetska uprava u suradnji s Ministarstvom pravosuđa u proteklom razdoblju inicirala više aktivnosti radi poboljšanja stanja u svezi ove problematike, pa je i Vlada RH usvojila više (reformskih) mjera koje trebaju ublažiti problem zbog neusklađenih evidencija o nekretninama (uvođenje ZIS-a, povećanje broja pokrenutih novih katastarskih izmjera zemljišta s obnovom zemljišnih knjiga, ...).

Međutim, ekspertnim bi se radom, nema dvojbe, brzo ustanovilo da bez radikalnog – reformskog pristupa rješavanju pitanja neusklađenosti evidencija o nekretninama nije moguće „spajanje katastra i gruntovnice“ na temelju sadašnjih aktivnosti, u okviru kojih je zapravo riječ o primjeni alata za poboljšavanje stanja (ZIS, digitalizacija podataka, homogenizacija DKP-a itd.).

4.1. Uspostava jedinstvene evidencije o nekretninama gašenjem zemljišne knjige

Ovaj radikalni modalitet (zapravo gašenje funkcije zemljišnoknjižnih sudova) u danim je okolnostima jedini mogući izbor da se podaci o nekretninama i njihovim postupanjima stvarno svedu na jedan izvor i jedinstveno postupanje. Da bi se eventualno pristupilo realizaciji tog radikalnog rješenja nadležno povjerenstvo (ekspertna grupa) VRH-a trebalo bi pažljivo sagledati sve moguće posljedice

odabira takve varijante, poglavito s aspekta nepovredivosti prava vlasništva koju određuje Ustav Republike Hrvatske, ili pak u slučaju negativne procjene definitivno odbaciti citiranu varijantu.

Već početkom 1990-ih bilo je prijedloga u stručnoj javnosti da katastarski podaci postanu službeni i jedini relevantni podaci o nekretninama, a da se pristupi gašenju zemljišnih knjiga, poglavito zbog toga što su zemljišne knjige tada bile u doista lošem stanju, kako po ažurnosti upisa tako i zbog stotina tisuća neriješenih zahtjeva za upis promjena u zemljišnim knjigama. K tome, zemljišne knjige su i fizički bile u lošem stanju, a svakodnevna otežana manipulacija uzrokovala je stalne zastoje u rješavanju zahtjeva. Digitalizacija zemljišnih knjiga bila je tada misaona imenica, dok je nasuprot tomu velik broj katastarskih ureda već digitalizirao svoje podatke. Osim toga bilo je razvidno da je sve veći broj upisa u katastarsku evidenciju nosilo epitet stvarnog vlasništva, pa su nerijetko različite institucije tražile od katastarske službe, daleko ažurnije u odnosu na zastarjele zemljišne knjige, podatak pri utvrđivanju nekog prava (otkup stana, socijalne olakšice i sl.). Sve je to bio povoljan trenutak za takav radikalni potez, pa se „*stidljivo*“ ispipavalo stajalište pravosuđa. Predlagalo se, jasno, da svaki upisani titular (ili njegov zakoniti nasljednik) u zemljišnim knjigama zadrži pravo da u određenom zakonskom roku ospori pravo upisanog titulara u katastarskoj evidenciji, i to pomoću zakonite isprave u redovitom postupku. Procijenjeno je da je u katastarskoj evidenciji upisano barem 70% stvarnih vlasnika, te da bi trebalo oko 10 godina da katastarska služba bez većih troškova za državni proračun uspostavi ažurno stanje upisa stvarnih prava na nekretninama u odnosu na terensko stanje. Osim toga, gašenjem zemljišnih knjiga obustavilo bi se (paralelno) pravosudno postupanje glede provođenja promjena o statusu nekretnina, čime bi se znatno ubrzale sve transakcije s nekretninama.

Na sličan je način postupilo nekoliko europskih država (Slovačka, ...), koje su s uspjehom dovršile takvu radikalnu preobrazbu evidencija o nekretninama. Međutim, spomenuti prijedlog o uspostavi jedinstvene evidencije o nekretninama na prethodno opisani način u RH naišao je tada na potpuno odbijanje u pravosudnim strukturama, te se zapravo nikad nije ozbiljnije, stručno i argumentirano raspravljalo o njemu. Umjesto toga, u međuvremenu su poduzeti vrlo skupi koraci sanacije zapuštenog stanja zemljišnih knjiga i sadašnje je njihovo stanje zasigurno bolje jer su riješeni zaostaci, dijelom su podaci digitalizirani, a ažurnost je poboljšana. Time je zapravo „zacementirano“ stanje vođenja dvostruke evidencije o nekretninama, pa i tada kad se za neku nekretninu upotrebljavaju identični podaci i u katastru i u zemljišnim knjigama (tzv. *katastar nekretnina*), sukladno sadašnjim zakonskim propisima postupovne se radnje provode i dalje u upravnom i u pravosudnom postupku.

Kako danas stoje stvari, s obzirom na dosad učinjene velike napore glede sređivanja zemljišnih knjiga, utrošena sredstva i ostvarene rezultate, vrlo su male šanse da eventualno ustoličena ekspertna grupa VRH-a odabere varijantu gašenja zemljišnih knjiga radi uspostave jedinstvene evidencije o nekretninama, što bi uključivalo izmjene i usuglašavanje više zakona i propisa te preustroj službi koje vode i održavaju evidencije.

Međutim, čak da se u najoptimističnijem scenariju ipak ostvari takva varijanta (gašenje zemljišnih knjiga) i uspostavi jedinstvena evidencija o nekretninama i dalje nam preostaje nositi se u poslovanju s nekretninama na 75–80% područja

RH, s korištenjem katastarskih planova grafičke izmjere, doduše digitaliziranih (i „poboljšanih“), ali ipak bez numeričke osnove, dakle nepodobnim za tehničke svrhe. Prije je već spomenuto da se takvi katastarski planovi pokušavaju „poboljšati“ različitim postupcima („homogenizacija“, „kontrola kvalitete“, nova kartografska projekcija, ...), no nedvojbeno će isti zauvijek ostati približan prikaz zemljišnih čestica i tek će nova numerička katastarska izmjera osigurati pravovaljane (točne) tehničke podatke o zemljišnim česticama.

Svakako treba naglasiti da se eventualnim gašenjem zemljišnih knjiga u svrhu uspostave jedinstvene evidencije o nekretninama *ne smije ugroziti aspekt pravne sigurnosti koji postoji u sadašnjem obliku zemljišnoknjižnog sustava vođenja vlasničkih podataka o nekretninama*. U tom bi slučaju (gašenja zemljišnih knjiga) katastarska služba, ili neko drugo ustrojbeno tijelo (npr. Agencija za nekretnine), kroz zakonodavni okvir upravnog postupanja preuzela konstituiranje i uređivanje prava i pravnih odnosa na zemljištu.

Ispunjavanje toga preduvjeta temeljni je zahtjev koji valja zakonodavno predvidjeti i provesti kako bi se pristupilo gašenju zemljišnih knjiga i time osiguralo jedinstvo podataka i postupanja u odnosu na sadašnje stanje. Treba pripomenuti da se Vlada RH svojim mjerama zauzela za to da se u idućem razdoblju pristupi osnivanju jedinstvenog tijela koje bi vodilo i održavalo evidenciju o nekretninama.

Dodatni je problem glede eventualne odluke o gašenju zemljišnih knjiga činjenica da katastarska evidencija po sadašnjim propisima ne evidentira etažne subjekte kao posebne cjeline, kao što je slučaj u zemljišnim knjigama, pa bi taj aspekt trebalo osigurati/predvidjeti ustrojavanjem posebnoga katastra zgrada. Međutim, valja naglasiti da većina etažnog vlasništva ionako nije upisana u zemljišne knjige jer velik broj zgrada još uvijek nije etažiran. Naime, vlasnici posebnih dijelova zgrada (stanova) koji su upisani u knjigu položenih ugovora u pravilu nemaju nikakvog interesa pokretati postupak etažiranja zgrade jer temeljem postojećeg upisa stan mogu prodavati, nasljeđivati, zalagati itd., odnosno provoditi sve radnje vezane za pravni promet nekretnina. Upravo zbog opisanog nesređenog stanja s etažnim vlasništvom prigoda je da se ustrojavanjem katastra zgrada to stanje uredi u puno kraćem roku u odnosu na sadašnje komplicirane pravosudne procedure pokretanja postupka, odnosno povezivanja, koje su uvedene novelom Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine 2009) te Pravilnikom o povezivanju zemljišne knjige i knjige položenih ugovora i upisu vlasništva posebnog dijela nekretnine (Narodne novine 2013), koji uređuje i detaljnije propisuje postupak povezivanja knjige položenih ugovora i zemljišne knjige.

Ne manje važno je pitanje prebacivanja *svih* upisanih podataka u zemljišnim knjigama u digitalni oblik pomoću skeniranja digitalnim kamerama – puno je brže i jeftinije od skeniranja skenerima, čime bi se omogućilo trenutačno arhiviranje svih zemljišnih knjiga, odnosno njihovo fizičko odstranjivanje iz svakodnevnog uporabe. Naime, dosad provedena digitalizacija zemljišnih knjiga obuhvatila je samo zadnje stanje upisa u zemljišnim knjigama, što je oko 5–10% svih upisa u zemljišnim knjigama, pa se svakodnevno, u radu zemljišnoknjižnih sudova, bez obzira na ZIS bazu i učinjenu djelomičnu digitalizaciju, i dalje fizički koriste zemljišne knjige, što je s aspekta modernog, efikasnog i nekoruptivnog poslovanja potpuno neprihvatljivo. Štoviše, budući da se digitalizacijom zadnjeg

upisa u zemljišnim knjigama omogućilo nastavljanje *digitalnog vođenja i održavanja* zemljišnoknjižnih podataka, paradoksalno je da se u takvim okolnostima pojavljuje potreba za „*ručnim*“ aktivnostima u rješavanju zemljišnoknjižnih predmeta.

Čak da se pristupi gašenju zemljišnih knjiga u svrhu uspostave jedinstvene evidencije o nekretninama, zasigurno bi se još dugo vremena podaci iz zemljišnih knjiga koristili u svrhu dokazivanja nekog prava koje bi se registriralo u katastarskoj evidenciji, odnosno novoustrojenoj agenciji za nekretnine, ili pak radi formiranja katastra zgrada, a u svakom slučaju radi pravne sigurnosti. To će biti redoviti poslovi, pa bi bilo nužno da se obavljaju u digitalnom okružju. A ako i ne dođe do gašenja zemljišnih knjiga, poglavito tada će biti nužno u svakodnevnom radu osigurati digitalizirane podatke iz zemljišnih knjiga, koji su većim dijelom još uvijek u „*papirnatom*“ obliku.

5. Što nije potrebno objediniti?

U dosadašnjem tekstu nije bilo riječi o novim katastarskim izmjerama u svrhu izrade tzv. *katastra nekretnina*. Naime, stupanjem na snagu Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina 1. 3. 2000. godine (Narodne novine 1999) propisano je da se nove katastarske izmjere ne mogu pokretati bez suglasnosti ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa (čl. 24. st. 1. Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina)⁴, ali isto tako prema tom zakonu nakon njihova dovršenja ne mogu stupiti na snagu bez obnove ili osnivanja novih zemljišnih knjiga na temelju dovršene izmjere (čl. 112. st. 1. Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina)⁵.

Time je definitivno uklonjena već opisana slabost u prethodno važećem Zakonu o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta (Narodne novine 1974), koji je omogućavao stupanje na snagu nove katastarske izmjere bez obnove ili osnivanja novih zemljišnih knjiga, odnosno nije sadržavao odredbu koja bi onemogućavala stupanje na snagu nove katastarske izmjere bez osnivanja nove ili obnove zemljišne knjige, što je i dovelo do pojave tzv. dvostruke numeracije (i dupliranja drugih podataka) o zemljišnim česticama na 15–20% područja RH.

Spomenutim numeričkim katastarskim izmjerama do 2000. godine uspostavljen je numerički katastar s točnim prikazom čestica na katastarskom planu, ali istovremeno, zbog nepostojanja obnovljene ili novoosnovane zemljišne knjige, sva se upravno-pravna postupanja na takvim područjima moraju usklađivati s podacima iz postojeće (stare) zemljišne knjige, koja je i dalje ostala u službenoj uporabi, jer se katastar za istu česticu služi katastarskom numeracijom po novoj katastarskoj izmjeri, a zemljišne knjige za istu česticu zadržavaju staru numeraciju, što sve dovodi do znatnog usporavanja procesnih radnji u kojima se koriste ti podaci.

⁴ čl. 24. st. 1. glasi: „Odluku o katastarskoj izmjeri katastarske općine donosi Državna geodetska uprava u sporazumu s ministarstvom nadležnim za poslove pravosuđa“

⁵ čl. 112. st. 1. glasi: „Katastar nekretnina izrađuje se istodobno i povezano s osnivanjem, odnosno obnavljanjem zemljišnih knjiga i stavlja u primjenu danom otvaranja zemljišne knjige.“

Međutim, od 2000. godine do danas, sukladno novom Zakonu o državnoj izmjeri i katastru nekretnina (Narodne novine 2007), pokrenuta je izrada više stotina novih katastarskih izmjera u svrhu izrade podataka katastra nekretnina koje će stupati na snagu zajedno s obnovljenom ili novoosnovanom zemljišnom knjigom, gdje su ustanovljeni podaci jedinstveni za obje evidencije. Do danas je dobar dio tih katastarskih izmjera zajedno s novoosnovanom ili obnovljenom zemljišnom knjigom istovremeno stupio na snagu, gdje su svi podaci – katastarski i zemljišnoknjižni – identični (broj čestice, titular, namjena, površina čestice, ...), te su time konačno na tim područjima u službenoj uporabi jedinstveni podaci unutar evidencija o nekretninama. Međutim, riječ je o samo 3–4% područja RH gdje se danas upotrebljavaju spomenute evidencije. Nedvojbeno je *katastar nekretnina* ostvario spomenuto načelo Marijana Božičnika: „*Položaj, oblik i površina katastarske čestice kao tehnički podaci katastarske izmjere moraju imati cjelovitu tehničku i pravnu dokaznu moć. Navedeni podaci, u diktatu pravnog reda, moraju dati podjednako jamstvo svih, tj. pravnih i tehničkih podataka o katastarskoj čestici.*“ (Božičnik 1993).

Naravno, sukladno sadašnjim propisima i unatoč jedinstvenim podacima o nekoj nekretnini, i dalje se svaka transakcija s nekretninom (kupoprodaja, ishođenje građevinske dozvole, parcelacije, ...) provodi u katastarskoj evidenciji (upravno postupanje) i zemljišnim knjigama (pravosudno postupanje).

Postavlja se pitanje je li potrebno, u situaciji kad „*proizvedemo*“ tehnički i vlasnički sređene podatke o nekretninama (*katastar nekretnina*), imati dvije paralelne institucije za takve podatke?! Ako katastarska služba više nije ovlaštena mijenjati podatke o titularu bez pravovaljane isprave, racionalno je razmišljati da je paralelni sustav zemljišnih knjiga koji to danas „*opravomoćuje*“ zapravo suvišan.

Sada, s već živućim *katastrom nekretnina*, prigoda je da se pokuša promijeniti stogodišnji – austrougarski način vođenja evidencija o nekretninama, i to baš onih podataka koji su utvrđeni kao objedinjeni i jedini ispravni. Dakle, bilo bi dobro razmisliti o navedenoj opciji, te predložiti odredbe i izmjene odredbi odnosnih zakona, kojima bi se omogućilo da u slučaju uspostavljenog sustava „*katastra nekretnina*“ prestaje obveza „*provlačenja*“ podataka o nekretninama kroz sustav zemljišnih knjiga, uz, naravno, osiguravanje pravne sigurnosti, kako je već navedeno. Svakako bi ovaj „*mali*“ iskorak bio putokaz ka rješenju pojednostavnjenja funkcioniranja administracije.

Bez obzira na uvođenje tzv. ZIS platforme (Zajednički informacijski sustav katastra i zemljišnih knjiga), koji je uspostavljen radi optimiziranja rada katastarske službe i zemljišnoknjižnih sudova, odnosno formiranja zajedničke baze katastarskih i zemljišnoknjižnih podataka, sada u okviru ZIS baze imamo i dalje (digitalizirani) kaos s netočnim i nejedinstvenim katastarskim i zemljišnoknjižnim podacima, koje brže razmjenjujemo, ali nisu skraćivane procedure.

6. Rokovi uspostave jedinstvene evidencije o nekretninama (JEN)

Kako je razvidno iz prethodnog izlaganja, uspostava jedinstvene evidencije o nekretninama (JEN) pretpostavlja u startu zapravo razmatranje različitih izvornih

situacija, te rokovi uspostave cjelovitog JEN-a ili djelomičnog JEN-a ovise o tome koja će varijanta biti određena.

Posebno valja naglasiti da su različite akcije i projekti na sređivanju evidencija o nekretninama („*Uređena zemlja*“, digitalizacija katastarskih planova i njihova homogenizacija, uvođenje digitalnih ortofoto podloga, novi geodetski datum s pripadajućom kartografskom projekcijom, ZIS, ...) zapravo alati koji pospješuju i ubrzavaju postupanja s postojećim neusklađenim podacima i ni na koji način ne obavljaju svrhu uspostave jedinstvene evidencije o nekretninama.

Dakle, u bitnom postoje dvije skupine neusklađenih evidencija o nekretninama te jedna skupina usklađenih evidencija, i to:

1. *Neslaganje podataka titulara upisanih u katastru (posjednika) i zemljišnim knjigama (vlasnika) na 75–80% područja RH (izvorna neusklađenost)*, gdje je na snazi stara (austro-ugarska) grafička izmjera i stare zemljišne knjige, te je numeracija zemljišnih čestica identična u obje evidencije. Međutim, neslaganje titulara je vrlo izraženo, a drugih podataka (površina, kultura, ...) u manjoj mjeri. Iako su proteklih desetljeća obavljana usklađenja titulara (u redovitim postupcima održavanja evidencija), u pravilu se na ovim područjima, prigodom budućih poslova s nekretninama mora računati na uređivanje spomenute neusklađenosti. Bez radikalnog rješenja (ukidanja zemljišnih knjiga) ili pak uspostave novoga katastra nekretnina (nova katastarska izmjera s oformljenom novom zemljišnom knjigom), na ovom će se području trajno zadržati narečena neusklađenost, koja će se malo-pomalo smanjivati, ovisno o dinamici ili poslovnom interesu za navedeno područje, a svako postupanje s nekretninama zahtijeva upravno postupanje u katastarskom sustavu i pravosudno postupanje u sustavu zemljišnih knjiga. U slučaju radikalnog reformskog rješenja – ukidanja zemljišnih knjiga – na ovom se području može ustrojiti JEN odmah nakon stupanja na snagu takve odluke ili propisa, s tim da se trajno ili na duži rok ostavi mogućnost osporavanja podataka upisanih u katastru, no uz odgovarajuću proceduru i isprave.
2. *Neslaganje svih podataka (titulara, površina, brojeva čestica, kulture,...) u katastru i zemljišnoj knjizi nastalo zbog stupanja na snagu novih numeričkih katastarskih izmjera (u razdoblju od 1960-ih do 1990-ih godina), a bez obnovljene zemljišne knjige na 15–20% područja RH (i dalje je na snazi „stara“ zemljišna knjiga).*

U redovitim postupanjima s podacima o nekretninama prisiljeni smo koristiti se različitom katastarskom i sudskom numeracijom (tzv. *dvostruka numeracija*), čak i nakon usklađenja podataka katastra i zemljišne knjige. Usklađenja su započeta 1960-ih godina i obvezno se obavljaju kao *prethodno pitanje* u svakom postupanju s nekretninom. I u ovom slučaju, dakle, čak i da se dovrši usklađenje katastarskih i sudskih podataka u pojedinim katastarskim općinama (trenutačno je usklađeno između 50% i 90% spomenutih podataka u pojedinim katastarskim općinama) i dalje će se upotrebljavati *dvostruka numeracija*. I ovdje, na 15–20% područja RH, bez radikalnog reformskog rješenja (ukidanja zemljišnih knjiga) ili pak bez uspostave novoga katastra nekretnina (nova katastarska izmjera s oformljenom novom zemljišnom knjigom), kao trajna posljedica ostat će korištenje *dvostruke numeracije* u svim daljnjim postupanjima s nekretninama. Usklađivanje podataka, kao *prethodno pitanje*, protegnut će se na buduća desetljeća i zasigurno će svaki put opterećivati (financijski i

vremenski) svako postupanje s nekretninama. U slučaju radikalnog reformskog rješenja – ukidanja zemljišnih knjiga – na ovom se području može ustrojiti JEN odmah nakon stupanja na snagu takve odluke ili propisa, s tim da se ostavi mogućnost osporavanja podataka upisanih u katastru, no uz odgovarajuću proceduru i isprave.

3. *Na 3–4% područja RH od 2000. godine na snazi je tzv. katastar nekretnina nakon što je obavljena nova katastarska izmjera u svrhu prikupljanja podataka za izradu katastra nekretnina i oformljena nova ili obnovljena zemljišna knjiga temeljem tako utvrđenih katastarskih podataka.*

Postupkom izrade katastra nekretnina objedinjeni su katastarski i sudski podaci i može se smatrati da je zapravo riječ o jedinstvenim podacima evidencije o nekretninama. Međutim i nadalje se (i pri uporabi podataka katastra nekretnina) zadržava katastarsko i pravosudno postupanje u svezi transakcija s nekretninama, jer sadašnji propisi uvjetuju spomenute procedure. Dakle, radi smanjivanja administriranja, ali ne nauštrb pravne sigurnosti, kako je već obrazloženo, ovdje se predlaže ukidanje pravosudne procedure i vođenja zemljišnoknjižne evidencije za transakcije s nekretninama koje se temelje na podacima tzv. *katastra nekretnina*, čime bi se katastarskoj službi (ili nekoj novoj agenciji za nekretnine) prepuštilo vođenje i održavanje evidencije koja pohranjuje podatke tzv. *katastra nekretnina*, a stupanjem na snagu takvih propisa odmah bi se moglo nastaviti s vođenjem i održavanjem JEN-a, ali isključivo u okviru katastarske službe ili pak novoustrojene Agencije/Uprave za nekretnine.

Kakvo god da bude opredjeljenje ili strategija daljnjeg uređivanja evidencija o nekretninama, jedno treba biti jasno i nedvosmisleno – samo se novom katastarskom izmjerom zemljišta mogu dobiti odgovarajući, točni, kvalitetni, upotrebljivi podaci o nekoj nekretnini – tzv. *katastar nekretnina*, koji po *sadašnjim propisima* uključuje i utvrđivanje vlasničkih podataka obnovom ili osnivanjem zemljišnih knjiga na području nove katastarske izmjere, a iako je riječ o skupim i dugotrajnim zahvatima nema boljeg modela kojim se mogu zamijeniti sadašnji „*poboljšani*“ (digitalizirani, homogenizirani, ...) katastarski planovi grafičke izmjere izvorno nastali početkom 19. st. Posebno treba uložiti napore da u sadašnjim okolnostima postojećih zakona i propisa nadležna državna tijela (Državna geodetska uprava i Ministarstvo pravosuđa) godišnje pokreću barem nekoliko desetaka novih katastarskih izmjera i obnovljenih (novih) zemljišnih knjiga. Kada bi se godišnje ugovorila izrada *katastra nekretnina* za barem pedeset katastarskih općina trebalo bi oko dvadeset godina za obuhvat oko 30% područja RH (ponajprije urbana i atraktivna područja, parkovi prirode, ...).

7. Svrha i efekti uspostave jedinstvene evidencije o nekretninama (JEN)

Iz svega iznesenoga razvidno je da se za uspostavu jedinstvene evidencije o nekretninama (JEN) zapravo predlaže radikalno (reformsko) rješenje – ukidanje zemljišnih knjiga i ukidanje nadležnosti zemljišnoknjižnih sudova u postupanju s nekretninama i pritom se nameće dojam da je riječ o tektonskim promjenama u sustavu državne uprave i pravosuđa. Nedvojbeno je da bi spomenuta preobrazba vođenja

evidencija o nekretninama mogla imati ozbiljne posljedice u slučaju nekonzistentne pripreme i provođenja takve preobrazbe. Iako je riječ o radikalnom prijedlogu rješenja, da bi se otklonile bilo kakve natruhe voluntarizma, višekratno se u tekstu poziva na provjeru utemeljenosti prijedloga, pažljivo razmatranje svih mogućih opcija i posljedica, uza sve moguće ograde ili pak traženja osiguravanja pravne zaštite i sigurnosti, uključivo Ustavnu nepovredivost prava vlasništva u eventualnom apliciranju predložene preobrazbe.

Kad je riječ o svrsi uspostave JEN-a važno je objektivno procijeniti koje su posljedice sadašnjeg stanja evidencija o nekretninama i načinu njihova sadašnjeg vođenja i održavanja, a koje će se uspostavom JEN-a eliminirati. I bez egzaktnih podataka o ukupnoj šteti koja godinama nastaje zbog nesređenog stanja ovih evidencija (jasno je da je riječ o desecima milijardi kuna), svakodnevno smo svjedoci nezadovoljstva koje uzrokuju opisane poteškoće, zastoja pa čak i blokiranja rješidbi s kojima se susreću korisnici evidencija, a nastala je šteta često već ugrađena u izgubljenju dobit, čega su svjesni i u nadležnim državnim tijelima – Državnoj geodetskoj upravi i Ministarstvu pravosuđa, ali i u širim političkim strukturama. Zsigurno je, što je puno važnije od navedene štete, sadašnje stanje evidencija o nekretninama ozbiljan politički teret zbog širokog nezadovoljstva građana, ali i gospodarski teret i bit će to i ubuduće (ako ne uspostavimo JEN), ponekad i odbijajući faktor za pokretanje atraktivnih projekata, pa čak i ozbiljna prepreka dinamiziranju primjene investicijskog ciklusa, poglavito sve snažnijeg sudjelovanja u korištenju fondova EU-a, što sve utječe na nezavidan položaj RH na ljestvici Svjetskog indeksa konkurentnosti, prema kojem je (nedavnim istraživanjem *World Competitiveness Ranking*) RH na 59. mjestu od 63 države.

Bilo bi neoprostivo da se sadašnji alati i aktivnosti (digitalizacija, ZIS, homogenizacija DKP-a, ...), što ih poduzimaju nadležne strukture sa svrhom poboljšanja stanja, shvate kao realizacija ili približavanje cilju, a to je uspostava jedinstvene evidencije podataka o nekretninama („spajanje katastra i gruntovnice“). Nedvojbeno bi bez tih i takvih poduzetih mjera, napora, financijskih ulaganja itd., stanje bilo puno teže, pače neizdrživo, i treba odati priznanje svim akterima što su stvari pokrenute već 1990-ih, jer nije bilo lako u ratnoj i poratnoj složenoj situaciji u RH nadmetati se u sređivanju problematike prilično nepoznate i komplicirane administrativne oblasti.

Dakle, postoje tri mogućnosti: a) *konzervativan pristup*, kojim nećemo biti izloženi bilo kakvom riziku i malo-pomalo ćemo sređivati evidencije, usklađivati, povezivati (ZIS), sve brže procesuirati itd., ali i dalje, dugo vremena imat ćemo na 75–80% teritorija RH različite sudske i katastarske upise i „poboljšane“ grafičke katastarske planove, a na 15–20% područja RH trajno ćemo održavati *dvostruku numeraciju* za istu česticu zemlje, čak i da uskladimo sve preostale podatke (titulara, površine, kulture, ...) i time zapravo nećemo biti u poziciji da ikad uspostavimo jedinstvenu evidenciju o nekretninama, b) *radikalni (reformski) pristup* – ukidanje zemljišnih knjiga i nadležnosti zemljišnoknjižnih sudova u vođenju i održavanju evidencija o nekretninama, koji bi rezultirao jedinstvenim podacima i procedurama vođenja i održavanja podataka o nekretninama i c) *optimalan pristup* – izrada *katastra nekretnina* na barem 30% područja RH s istovremenim ukidanjem nadležnosti zemljišnoknjižnih sudova.

Bez obzira na opredjeljenje, svaki će pojedini pristup postići neku svrhu ako se ustraje na sređivanju stanja, koje će definitivno biti bolje od polaznoga. Ipak, pitanje je možemo li bez jedinstvene evidencije – *de facto* katastra nekretnina i jedinstvene procedure biti uređena država i poželjan, ozbiljan partner svjetskim ulagačima u budućnosti, gdje se traži ubrzanje postupanja s nekretninama do neslućenih razmjera, tako da se, primjerice, već u nekim državama EU-a transakcije s nekretninama odvijaju direktno u bankama ili investicijskim fondovima, što je za nadležne hrvatske institucije zasad preuranjen pristup.

Efekti dijelom sređenog (ili boljeg) stanja evidencija o nekretninama odmah su razvidni. Svaki pomak u poslovanju uporabom poboljšica pri korištenju podataka iz evidencija o nekretninama rezultira mnogobrojnim pozitivnim efektima, primjerice mogućnost „*on line*“ pretraživanja grafičkih i knjižnih (digitaliziranih) podataka iz baze na web-portalima. Uvođenje spomenute mogućnosti u svaki-dašnju praksu različitih korisnika (institucije, odvjetnici, bilježnici, biro, tvrtke, građani, ...) značilo je prije par godina velik iskorak iz administrativne „*tame*“. Nažalost, strahovita brzina izmjenjivanja tehnoloških novotarija širom planeta neće imati milosti za našu eventualnu insuficijenciju bržeg otklanjanja invalidne prakse.

Zasigurno, uspostavom jedinstvene evidencije o nekretninama, odnosno eliminacijom prethodno opisanog političkog i gospodarskog utega koje sadašnje stanje predmetnih evidencija proizvodi, postigao bi se ključan efekt, a to je najviši stupanj učinkovitosti administracije u poslovanju s nekretninama.

8. Financije

Konzervativan pristup sređivanju evidencija o nekretninama podrazumijeva financijsku potporu sukladno već uhodanoj praksi korištenja sredstava državnog proračuna, Svjetske banke, fondova EU-a, međudržavnih ugovora itd. Svako povećanje sredstava u ovom pristupu dodatno osnažuje rezultate uređivanja evidencija. U spomenutim aktivnostima utrošena su znatna financijska sredstva, a tako će se i nastaviti još godinama, ako se ne ugase te stavke. Teško je iz ove pozicije procijeniti koliko je još potrebno financijskih sredstava za „*definitivno*“ sređivanje evidencija o nekretninama temeljem konzervativnog pristupa, jer nije poznata precizna sinteza dosad utrošenih sredstava glede sređivanja stanja, jasno izuzimajući „*hladni pogon*“ (redovita djelatnost, plaće službenika, materijalni troškovi, ...), no zasigurno je riječ o desecima milijuna eura, pa će se i u idućim godinama trošiti milijuni eura (dok ih bude) u financiranju različitih projekata tipa „*Uređena zemlja*“. Opet se pripominje da će odabirom konzervativnog pristupa, „*definitivno sredene*“ evidencije o nekretninama na 15–20% područja posljedično zauvijek primjenjivati tzv. *dvostruku numeraciju* u postupanjima s nekretninama, a na 75–80% teritorija RH stalno će „*izranjati*“ neriješeni katastarsko/sudski titulari, a k tome će se nastaviti sa službenom uporabom „*poboljšanih*“ katastarskih planova austrijske grafičke izmjere iz 19. stoljeća, pa se može ustvrditi da na taj način evidencije o nekretninama neće nikad biti definitivno sredene, poglavito zbog vođenja dvostrukog postupanja s nekretninama (katastarskog i sudskog), no nema dvojbe da su navedene aktivnosti i utrošena sredstva unaprijedile funkciju evidencija o nekretninama. Isto tako, konzervativni pristup „*definitivnog*“ sređivanja evidencija morao bi uključiti dovršenje digitalizacije cjelovitog sadržaja zemljišnih

knjiga, jer je dosadašnja digitalizacija obuhvatila samo zadnje upise u zemljišnim knjigama (oko 5–10% sadržaja), pa se u svakodnevnom radu zemljišne knjige fizički stalno upotrebljavaju, kao i zbirke isprava, tako da će se „*papirnatost*“ poslovanje nastaviti dok se skeniranjem ne prebaci u digitalni oblik. Cijena skeniranja svih zemljišnih knjiga opcionalno bi se kretala oko deset milijuna kuna s rokom izrade godinu dana, dok bi za ustanovljivanje cijene skeniranja svih zbirki isprava i rok izrade trebalo imati preciznije informacije o količini građe, ali je riječ o puno većem zahvatu nego što je skeniranje zemljišnih knjiga. Ministarstvo pravosuđa proteklih je godina pokušavalo riješiti to pitanje, čak je i raspisan natječaj za dovršenje digitalizacije zemljišnih knjiga, no zasad nema pomaka u tome, pa je fizička manipulacija zemljišnim knjigama i zbirkama isprava i nadalje svakidašnja praksa u radu zemljišnoknjižnih sudova.

Radikalna (reformski) pristup sređivanju evidencija o nekretninama (ukidanje nadležnosti zemljišnoknjižnih sudova u postupanju s nekretninama) zapravo ne zahtijeva neka posebna financijska sredstva jer bi se provedba preobrazbe evidencije o nekretninama svela na pripremu donošenja propisa i njihovu primjenu, što se može podvesti pod redovito proračunsko financiranje. Zasiurno bi bilo organizacijskih troškova ustrojstva novoustrojene službe (agencije, uprave, ...) za nekretnine (spajanje katastarske službe sa službom koja vodi i održava zemljišne knjige), ali takvi su troškovi proračuna uobičajeni u dosadašnjoj učestaloj praksi spajanja i razdvajanja različitih državnih tijela. U tom pristupu ne bi trebalo isključiti nastavljanje s aktivnostima koje „*umivaju*“ različite nedostatke u evidencijama. Naime, već je prethodno navedeno, da čak u slučaju primjene radikalnog rješenja, odnosno eventualnog ukidanja nadležnosti postupanja zemljišnoknjižnih sudova s nekretninama, zemljišne će knjige još dugo vremena služiti kao glavni izvor dokazivanja u dvojbеним slučajevima. I u radikalnom (reformskom) pristupu sređivanja evidencija o nekretninama bilo bi dobro, pače nužno, da se pristupi digitalizaciji cjelokupnog upisa u zemljišnim knjigama jer je, kako je već navedeno, do sada provedena digitalizacija samo zadnjeg upisa (5–10% od cjelokupnog sadržaja zemljišnih knjiga). To je moguće obaviti jednokratno i brzo (za godinu dana) presnimavanjem sadržaja svih zemljišnih knjiga u RH suvremenim digitalnim kamerama i uz podnošljive troškove. Time bi se zemljišne knjige mogle definitivno arhivirati, a u funkciji bi bio presnimljeni sadržaj u digitalnom obliku.

Optimalan pristup sređivanju evidencija o nekretninama podrazumijeva izradu katastra nekretnina na barem 30% područja RH (urbana i potencijalno atraktivna područja za investicijska ulaganja, parkovi prirode, ...), što zahtijeva vrijeme i velika financijska sredstva (procjena: pet milijardi kuna). Nedvojbeno bi se financiranje moglo osigurati udjelom vlasnika zemljišta, ali i putem fondova EU-a. Već je obrazloženo da je katastar nekretnina jedini kvalitetan način preobrazbe postojećih podataka (katastarskih i sudskih) nastalih izvorno prije više od sto godina, kojim dobivamo jedinstvenu evidenciju o nekretninama. Ne manje je važno u ovom pristupu ukinuti paralelno postupanje zemljišnoknjižnih sudova u vođenju i održavanju takve evidencije. Na preostalim 70% područja RH nastavilo bi se s konzervativnim sređivanjem evidencija. Takav je pristup odabrala suvremena Republika Austrija, ustrojivši specifičan katastar nekretnina – tzv. *Grenzkataster* – za oko 40% teritorija (urbana i gospodarski interesantna područja i dr.) provedena je nova katastarska izmjera zemljišta, a nekadašnji porezni katastar (*Grundsteuerkataster*) je uz snažnu i izdašnu državnu potporu u potpunosti informatiziran i preoblikovan u pravni katastar (*Rechtkataster*).

9. Zaključak

U svakidašnjoj političkoj, gospodarskoj i stručnoj praksi odnedavno se uobičajeno barata sintagmom „*spajanje katastra i gruntovnice*“ kao referentnim poslom koji bi trebao riješiti teškoće što ih uzrokuje sadašnje službeno katastarsko i zemljišnoknjižno stanje podataka o nekretninama. Lociranjem obiju evidencija pod okrilje jedne institucije (Agencija/Uprava za nekretnine, ...), čak i bez jednoobraznog postupanja vođenja i održavanja podataka o nekretninama, nedvojbeno će ubrzati sadašnju dinamiku rješavanja predmeta, ali će i nadalje biti nefunkcionalno u odnosu na standarde i normative koji se u ovoj domeni postižu u većini zemalja EU.

Stoga je potrebno, u prvom redu na stručnoj i profesionalnoj razini, razmotriti kakve nam benefite donosi sadašnje opće opredjeljenje na aktivnostima kolokvijalno nazvanim „*spajanje katastra i gruntovnice*“ i je li cilj koji se pod tim podrazumijeva definitivno otklanjanje uskog grla u životu i praksi mnogobrojnih subjekata uključenih u postupanja s nekretninama.

Stručna raščlamba izvedenih aktivnosti te onih koje se planiraju u bliskoj budućnosti u pogledu „*spajanja katastra i gruntovnice*“, od strane svih relevantnih struktura, zasigurno će pomoći u traženju ili pak potvrdi ispravnog smjera uređenja ovog prevažnog pitanja.

Nedvojbeno sveopćoj zakrčenosti u rješavanju pitanja vezano za transakcije s nekretninama, osim opisanog stanja evidencija, posljednjih godina značajno doprinosi i prenormiranost recentnim propisima koji protekom vremena sve više usložnjavaju postupanja, često i zbog „sudaranja“ odredbi različitih propisa, u djelokrugu katastar – zemljišne knjige – prostorno planiranje, pa i ta tema nužno zahtijeva odgovarajuće mjere u vidu reduciranja suvišnih postupanja, te međusobnog usuglašavanja navedenih propisa.

Literatura

- Božičnik, M. (1993): Dokazna moć geodetski izmjerenog položaja, oblika i utvrđene površine katastarske čestice (snaga jamstva), Osobna arhiva autora teksta.
- Butorac, D. (1997): 113 godina Katastarskog ureda u Splitu, Prvi hrvatski kongres o katastru, Zbornik radova, Hrvatsko geodetsko društvo, 19–21. veljače 1997., Zagreb, 141–154.
- Butorac, D. (1999): Elektronička obrada podataka katastra zemljišta u sjedištu Županijskog ureda za katastarsko-geodetske poslove u Splitu, Geodetski list, 4, 271–283.
- Narodne novine (1974): Zakon o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta, Narodne novine, br. 16/74, 10/78, 47/89, 51/89, 19/90, 26/93, Zagreb.
- Narodne novine (1990): Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14, Zagreb.
- Narodne novine (1999): Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina, Narodne novine, br. 128/99, 153/05, 142/06, Zagreb.
- Narodne novine (2007): Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina, Narodne novine, br. 16/07, 152/08, 124/10, 56/13, 121/16, 9/17, Zagreb.
- Narodne novine (2009): Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 153/09, Zagreb.
- Narodne novine (2013): Pravilnik o povezivanju zemljišne knjige i knjige položenih ugovora i upisu vlasništva posebnog dijela nekretnine, Narodne novine, br. 121/13, Zagreb.
- Narodne novine (2015): Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 81/15 – pročišćeni tekst, Zagreb.

Unique Records on Real Estate – Completion of Database of Cadastre and Land Registry – Whether or Not?

ABSTRACT. In the Republic of Croatia real estate data are kept by cadastral offices and Land Registry Courts. Most of the data from these records is not harmonized, and the problem is the inadequacy of the records data in relation to the actual situation. Various reasons are caused by the current state of records, which presents serious difficulties in various activities of importance for entrepreneurship, investment, economy, but also for the regular life and work of citizens, legal entities and other users of records. Competent state services have made considerable efforts to improve the record-keeping situation, but it is obvious that the problem continues to exist. The competent bodies continue to take measures to modernize and effectively conduct records, which is important in terms of the standards we must fulfil as a member of the EU but also in the interests of all users of records. For the last few months, ideas have been put into practice and activities are being undertaken on joining the cadastre and land registry. The author discusses the reasons for the incompatibility and separation of records, and possible options for the definitive arrangement of real estate records. The author supports the efforts and measures taken, points out the results and calls, due to the seriousness of the problem involved in involving all relevant structures in the regulation of real estate records.

Keywords: land cadastre, land registry, land office, incompatibility of real estate data, joining of cadastre and land registry, real estate cadastre, legal security of land registry.

Primljeno / Received: 2017-05-03

Prihvaćeno / Accepted: 2017-06-05