

UDK 347.235.11.008(497.13)
Stručni članak

KRITIČKI POGLED NA STANJE EVIDENCIJA O NEKRETNINAMA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Marijan BOŽIČNIK — Zagreb*

SAŽETAK. U članku su iznesena mišljenja komisija što su ih imenovala saborska tijela bivše SR Hrvatske u godinama 1960., 1978. i 1984. o stanju evidencija o nekretninama. Na kraju teksta dane su osobne ocjene autora o subjektivnim i objektivnim razlozima zaostajanja u ažurnosti i slabijoj tehnološkoj organiziranosti evidencije u zemljišnoj knjizi kao i u katastru zemljišta, uz neke preporuke kako da se to stanje poboljša.

1. UVOD

Smatram da su podaci koje vodi zemljišna knjiga, podjednako kao i katastar zemljišta, sadržaji pogodni da budu obuhvaćeni kompjutorizacijom i prikazani u raznim mogućim kombinacijama i varijantama dotične tehnologije. Pri tome je potrebno naglasiti da je do danas kompjutorska tehnologija ipak uspješno prodrila i sve više prodire u obradu podataka u oblasti evidencije katastra zemljišta, dok to nije ni približno slučaj kod zemljišne knjige.

Vrijedno je napomenuti da je u geodetskoj literaturi, na čitavom jugoslavenskom području, mnogo pisano o potrebi i mogućnostima osuvremenjivanja spomenutih zemljišnih evidencija primjenom kompjutorske tehnologije. Upravo je stoga korisno prisjetiti se niza mišljenja, rasprava i prijedloga objavljenih u raznim publikacijama, koja predstavljaju samostalna mišljenja i prijedloge ili sukus raznih stručnih savjetovanja ili rasprava odgovornih državnih organa. U tom smislu napravljen je nešto iscrpniji pregled objavljenih članaka o spomenutoj tematici, kako bi se u daljnjim raspravama moglo tim materijalima uspješno koristiti. Tako je autor ovoga članka u vremenu od 1970. do 1988. godine objavio u »Geodetskom listu« 12 članaka u kojima razmatra mogućnost nove organizacije zemljišne knjige i katastra zemljišta, stavljajući posebno težište na njihovu jedinstvenu i kompjutoriziranu obradu. Nekoliko članaka odnosi se na prikaz rješavanja tog problema u susjednoj Republici Austriji, Švicarskoj i SAD.

Ako se želi pratiti literatura o problemu organizacije i automatizacije registracije podataka o nekretninama, treba naglasiti da su u časopisu »Zem-

* Marijan Božićnik, dipl. inž. Zagreb, Papova ul. 10.

ljišna knjiga« u vremenu od 1955. do 1966. godine dr. Đuro Pavić, dr. Oleg Mandić i dr. Jadranko Crnić objavili niz rasprava o ulozi i organizacijskim problemima evidencije nekretnina u zemljišnoj knjizi i drugim javnim evidencijama.

Konačno treba istaći da su vrlo zanimljiva stajališta i rasprave o problemu evidencije nekretnina koje je objavio dr. Vojislav Kučeković u »Informatoru«, u »Našoj zakonitosti« i Zborniku Pravnog fakulteta u Zagrebu« u godinama 1976., 1982. i 1988., te recenzije prof. dr. Martina Vedriša i drugih s Pravnog fakulteta u Zagrebu iz 1983. godine pod naslovom »Stručno mišljenje o novoj evidenciji o nekretninama u SR Hrvatskoj«.

Uz naznaku naprijed navedene literature, s kojom je korisno upoznati se pri razmatranju navedene problematike, treba spomenuti da je bilo i niz drugih inicijativa u Republici Hrvatskoj, kao i u drugim republikama, kojima je bio cilj unapređivanje organizacije postojećih evidencija o nekretninama. Te se inicijative u daljnjem izlaganju navode vremenskim redoslijedom kojim su poduzimane.

2. INICIJATIVE ZA OSUVREMENJIVANJE POSTOJEĆIH EVIDENCIJA NEKRETNINA U VREMENU OD 1945. do 1960. GODINE

Navedene su godine obilježene intenzivnim donošenjem osnovnih zakona i drugih pratećih propisa s područja imovinskog prava novog, tzv. »socijalističkog« društvenog poretka.

Nakon mnogih ukazivanja na probleme evidencija nekretnina u Hrvatskoj, Odbor za unutrašnju politiku Sabora SR Hrvatske dao je u siječnju 1960. godine nalog da posebno osnovana komisija prouči to stanje i da u tom smislu izradi odgovarajući elaborat i da osnovne prijedloge za intervenciju. U navedenoj komisiji surađivali su stručnjaci pravosudnih i upravnih organa, svih hijerarhijskih razina, iz Hrvatske i drugih republika. U mjesecu listopada 1960. godine Komisija je iznijela svoje stavove o predmetnoj tematici, predočene u opsežnom elaboratu o stanju postojećih evidencija o nekretninama u Hrvatskoj (pa i u Jugoslaviji).

U zaključcima toga izvještaja naglašeno je da je stanje u postojećim evidencijama u Hrvatskoj nezadovoljavajuće, te je Komisija o njihovu radu i organizaciji dala svoju ocjenu uz odgovarajuće prijedloge za rad u budućnosti.

U stavovima Komisije naglašavala se prvenstveno činjenica da je pravna evidencija nekretnina u Hrvatskoj zasnovana na propisima koji su nasljeđe ranijeg društvenog poretka, a koji se kvalificiraju kao »pravna pravila«, te da se njihova primjena sukobljava s tendencijama imovinskog prava novog društvenog poretka u SFR Jugoslaviji.

Komisija, kao organ Odbora za unutrašnju politiku, koji je tada imao vrlo velik ugled i društveni utjecaj, smatrala je da stari propisi iz vremena kapitalizma nisu u skladu s tendencijama postojećeg društvenog poretka.

Komisija je tvrdila kako je postojeći sistem zemljišnoknjižne evidencije o nekretninama proizašao i organiziran prema potrebama ranijeg kapitalističkog društva, da on osigurava ukupnost vlasničko-kreditnih odnosa i kao takav ne može istovremeno odgovarati potrebama socijalističkog društva.

To je u biti u ono vrijeme bila uobičajena politička ocjena u rješavanju mnogih organizacijskih i tehničkih problema iz tekućeg života. A u stvarnosti, ti naslijeđeni propisi i nisu imali neki posebno loš utjecaj na tehničku organiziranost i ažurnost samih evidencija.

U skladu s takvim stavovima i mišljenjima mnoga su kasnija pozitivna nastojanja bila opterećena njima, što je izazvalo statičnost, pa čak i retardaciju na području ažuriranja postojećih evidencija.

Što su sadržavali prijedlozi i preporuke navedene komisije u težnji za transformacijom i unapređivanjem rada na evidenciji nekretnina u Hrvatskoj?

Oni se mogu svesti na to da nova evidencija nekretnina mora biti:

- organizirana u duhu koji u cijelosti odgovara planskoj privredi,
- da koristi potrebama i poslovima statistike,
- da odgovara potrebama socijalističke agrarne politike,
- da odgovara ciljevima stanja i odnosa u oblasti prava iskorištavanja, prava upravljanja i prava raspolaganja nekretninama,
- da pravni odnosi za zemljište u društvenom vlasništvu budu potpuno odvojeni od evidencija o privatno-vlasničkim odnosima na području nekretnina,
- da odgovara potrebama procesa područstvljivanja zemljišnog fonda.

Posebno se naglašavalo da vlasnički odnosi na području nekretnina ne mogu biti više osnova za buduću evidenciju o nekretninama.

Prema prijedlozima u organizacijskom smislu, evidencija o nekretninama ubuduće, kao objedinjena-jedinstvena mora biti zasnovana na načelima evidencije katastra zemljišta s prilagođenim i proširenim podacima iz zemljišno-knjižne evidencije. Ona bi morala biti organizirana kao upravni organ, imati upravna ovlaštenja, financijski i funkcionalno biti u okviru državne uprave, a ne u okviru sudstva.

U kadrovskom pogledu evidencija bi trebala biti interdisciplinarni skup stručnjaka-pravnika, inženjera (raznih usmjerenja), ekonomista i administracije.

U sadržajnom pogledu predložena evidencija trebala bi imati izrazito ekonomsku funkciju. Da bi mogla koristiti planskoj privredi, ona bi morala imati istaknuti naglasak na podvojenosti podataka i informacija o načinu istorištavanja zemljišta, kao što su to poljoprivredna zemljišta, građevinska zemljišta, šumska zemljišta, zemljišta za opću upotrebu, zatim zgrade (poslovne, stambene, sportske i kulturne namjene, uprave i dr.).

Na kraju došla bi u obzir i atribucija pravnog stanja i odnosa u području nekretnina, kao što su to prava iskorištavanja, upravljanja i raspolaganja nekretninama. Posebna bi bila (ali kao sporedna) evidencija koja predočuje pravo vlasništva, kao relikat odnosa privatnih ovlaštenja i prava na nekretnine.

O neposrednom održavanju i upotrebi evidencije Komisija je sugerirala slijedeće:

- obveznost podnošenja prijava o promjenama stanja na područja nekretnina (uz propisane sankcije); smatralo se da je samovoljnost građana u prijavljivanju promjena nastalih u pogledu pravnog i tehničkih stanja na zemljištu, relikat liberalnog kapitalizma, što u pravilu neposredno utječe na ažurnost postojećih evidencija;

- prisutnost široke lepeze nadzora nad unosom podataka u evidenciju, kao što su odredbe o maksimumu zemljišta, pravima prvokupa od strane društvenog sektora poljoprivrede, prethodno plaćeni porezi iz svih mogućih osnova, a ne samo izvršenih imovinskopravnih poslova, respektiranje prava iz područja socijalne zaštite i dr., dakle sve radnje koje su i inače do sada kočile i ograničavale ažurnost postojećih evidencija o nekretninama.

Ostavlja se čitatelju na volju da sam ocijeni naprijed navedene zvanične preporuke tako visokog i politički odgovornog tijela vlasti onog vremena, kao što je to bila komisija Odbora za unutrašnju politiku Sabora SR Hrvatske. Na osnovi takvih preporuka može se stvoriti zaključak zašto se evidencija o pravnom stanju u zemljišnoj knjizi punih 50 godina nije bitno pomakla što se tiče ažurnosti s obzirom na to kakva je bila zatečena 1941. godine, neposredno prije početka drugog svjetskog rata.

3. INICIJATIVE ZA OSUVREMENJIVANJE POSTOJEĆIH EVIDENCIJA O NEKRETNINAMA OD 1965. GODINE DO DANAS

To je vrijeme u kojem su se ranijih godina doneseni zakoni i drugi propisi s područja imovinskog prava provjeravali i dokazivali na svoj način kroz praksu u postojećim evidencijama o nekretninama.

Pred zainteresiranu javnost 1976. godine izlazi dr. Vojislav Kučeković, sudac Vrhovnog suda Hrvatske, s prijedlogom za rješenje problema sređivanja i transformacije stanja u postojećim evidencijama o nekretninama u Hrvatskoj. (Kučeković, 1976, 1982).

Sukladno naslovu svog rada, Kučeković predlaže novi sistem evidencije zemljišne knjige, zasnovane ne više na starim oblicima tiskanica — poznatih zemljišnih knjiga velikog formata i čvrstog uveza — već na sistemu kartoteke odvojenih i slobodnih listova i fascikala za svaki pojedini zemljišnoknjižni uložak. Novopredloženim tiskanicama-kartonima autor prilagođava sav dosadašnji sadržaj upisa (uknjižbe), razrađen tako da ga je moguće preglednije upisivati (knjižiti) i održavati. Osim vlasničkih odnosa, Kučeković uvodi mogućnost pregledne uknjižbe korisničkih odnosa i prava. U kartone uvodi čitav niz novih, do tada još nepoznatih rubrika za tu evidenciju, a posebno za potrebe evidencije nekretnina u društvenom vlasništvu, zatim za personalnu evidenciju, razne osobne odnose svih vrsta zemljišnoknjižnih prava i načina uknjižbe. Vrijedan mu je i pokušaj uvođenja prava »etažnog vlasništva« u zemljišnoknjižnu evidenciju.

Opisani sistem tzv. »slobodnih listova« (sistem je inače bio predstavljen pod kraticom »Toro«) u odnosu na prijašnje velike i uvezane zemljišne knjige ima, bez sumnje, određenih prednosti s obzirom na manipulaciju knjiženja, budući da se pri knjiženju moguće koristiti i pisaćim strojem. Novi sistem je elastičniji, ali samo što se tiče birokratske manipulacije sredstvima rada (knjige), ali ne i na području opće unutrašnje organizacije zemljišne knjige, posebno ne u pogledu zaštite njenih podataka.

Predloženi sistem »Toro« nije u Hrvatskoj uhvatio korijene, pa čak nije ni bio prihvaćen sa simpatijama u okviru institucije zemljišne knjige. Vjero-

jatno nije dao ništa značajnije novo na području fleksibilnosti poslovanja u toj glomaznoj i podacima bogatoj evidenciji.

Zbog nedovoljne brige i odgovornosti društvenih subjekata u zaštiti i iskorištavanju nekretnina u društvenom vlasništvu zakazuje i njihova evidencija. Iz tih se razloga u 1978. godini pojavljuje novi dokumenat o transformaciji osuvremenjivanju postojećih evidencija o nekretninama.

Na osnovi mnogih izvještaja sudskih i upravnih organa vlasti doznajemo da u pravilu svi stoje na stajalištu da slabosti i problemi oko nesređenih pravnih odnosa na području nekretnina u društvenom vlasništvu proizlaze uglavnom iz neodgovarajuće organizacije i rada na postojećim evidencijama o nekretninama. Na osnovi toga Komisija za društveni nadzor Sabora SR Hrvatske naručuje 1978. godine izradu elaborata »Informacija o stanju i problemima imovinskopravne i druge zaštite u korištenju nekretnina u društvenom vlasništvu u SR Hrvatskoj«.

Kao i 1960. godine, i sadašnja »Informacija« vidi glavni razlog slabe zaštite nekretnina u društvenom vlasništvu u loše organiziranim i vođenim evidencijama o nekretninama, kako u katastru zemljišta tako i u zemljišnoj knjizi. Informacija je obrađivala navedenu problematiku na osnovi propisa s područja tzv. poljoprivrednog zemljišta, građevinskog zemljišta, šumskog zemljišta, uzurpacije nekretnina u društvenom vlasništvu kao i propisa o iskorištavanju i zaštiti pomorskog dobra.

Zaključci iz »Informacije« svodili su se opet isključivo na onaj poznati refren iz tog vremena: »trebalo bi« i »mora se« u evidencijama katastra zemljišta i zemljišne knjige poboljšati organizacija i ažurnost kao i provoditi trajan i temeljit nadzor nad radom tih institucija. Jedan od vrednijih zaključaka »Informacije« bio je da treba odmah pristupiti donošenju novih propisa s područja evidencija o nekretninama i o tomu kako bi one u budućnosti trebale izgledati, u kojem roku bi se evidencije mogle transformirati i koliko bi to sve stajalo. Taj je zaključak, nažalost, iznesen vrlo skromno, i to samo kao pitanje u »Informaciji«.

Izvršno vijeće Sabora SR Hrvatske podnijelo je 1984. godine Saboru elaborat pod naslovom »Ocjena stanja u odnosu na pojave samostalnog zauzeća nekretnina u društvenom vlasništvu u SR Hrvatskoj, s prijedlogom za njihovo suzbijanje«.

U navedenoj ocjeni ponovno se ističe nesolidnost postojećih evidencija o nekretninama, kako onih u zemljišnoj knjizi, tako i onih u katastru zemljišta. Traži se veća angažiranost stručnih radnika u tim institucijama, tj. na sudu i u državno upravi.

Osim konstatacije o činjenicama nisu dani nikakvi konkretni prijedlozi o tome na koji bi način trebalo poboljšati te evidencije u njihovoj osnovi, tj. o solidnoj organizaciji prikupljanja, suvremenijoj obradi i fleksibilnijem pružanju podataka zainteresiranoj javnosti na upotrebu. Dana je vrlo skromna napomena o eventualnoj mogućnosti ujedinjavanja postojećih evidencija o nekretninama, ali bez ikakvih temeljitijih tehničkih i pravnih osnova kako to sve izvesti.

Grupa uglednih profesora s Pravnog fakulteta u Zagrebu izvršila je 1983. godine, pod rukovođenjem profesora dr. Martina Vedriša, kao tim vrhunskih stručnjaka za imovinsko pravo u Hrvatskoj, znanstvenu recenziju naprijed navedenih informacija, izvještaja, ocjena i studija (posebno one dr. V. Kučkovića).

Navedena recenzija, kao vrlo interesantan i poučan stručno-pravni materijal, pokazuje u velikom dijelu svog sadržaja težnju da se na temelju rada postojećih evidencija o nekretninama zaštite one u društvenom vlasništvu.

Zaključak recenzentske grupe stručnjaka a Pravnog fakulteta u Zagrebu dan je u konačnom obliku kao mišljenje da u tadašnjem času (1983. g.) još nije pogodno napustiti u cijelosti dotadašnji sistem postojećih evidencija i sasvim prijeći na evidentiranje nekretnina po novom sistemu (pri tome se misli na sistem »Toro«, što ga je predložio Kučeković, već da je potrebno i nadalje poboljšavati postojeći sistem a novi uvoditi postupno.

Nadalje je grupa recenzenata dala značajan prijedlog da se u Hrvatskoj pokuša prvenstveno riješiti pitanje evidencije etažnog vlasništva. Osobno napominjem da je taj prijedlog u kasnijim godinama bio stalno istican kao prioritetni zadatak imovinskopravnog zakonodavnog sistema u Hrvatskoj, ali kako vidimo, on i do danas još nije legislativno riješen. U stvari, on je evidenciji nekretnina u zemljišnoj knjizi služio kao ograda od obveza da svoju evidenciju osuvremeni u duhu i po mogućnostima novih kompjutoriziranih tehnologija, koje su već uspješno uzimale maha u evidenciji katastra zemljišta. U daljnjem tekstu navest ću još neke inicijative koje je vrijedno istaknuti, posebno u odnosu na hijerarhijsku ljestvicu s koje su preporučivane kao i one inicijative kojima su manje utjecajne društvene i stručne organizacije pokazivale želju za napretkom na tom području djelovanja.

Tako je 1985. godine Savezno izvršno vijeće, odnosno njegov Koordinacijski odbor za imovinskopravne odnose, iznijelo svoje preporuke u »Stavovima o zajedničkim osnovama evidencije nekretnina i prava na nekretninama« (Beograd 1985. godine). Navedeni »Stavovi«, u odnosu na dotadašnju praksu i običaje, mogu se smatrati kao vrlo napredni.

1986. godine potpisan je Društveni dogovor (vidi NN br. 36/1986), koji su potpisali predsjednici izvršnih vijeća svih republika i pokrajina u SFRJ. Tim društvenim dogovorom između ostalog je dogovoreno da se u krajnjem roku od 10 godina od dana potpisivanja dogovora donesu potpuno novi propisi i uvede jedinstvena evidencija o nekretninama. Nadalje Sabor SR Hrvatske donosi 1989. godine »Prostorni plan SR Hrvatske«. U tom značajnom dokumentu tadašnja se vlast vrlo ozbiljno i kritički osvrće na loše stanje postojećih evidencija o nekretninama u Hrvatskoj, smatrajući to stanje jednom od kočnica u razvoju prostora Republike Hrvatske. U poglavlju »Prostornog plana« pod naslovom »Zemljišna politika« određuje se da se mora konačno i sistematski riješiti pitanje organizacije i vođenja postojećih evidencija o nekretninama u Hrvatskoj. To se treba prvenstveno učiniti izmjenom postojećih propisa o zemljišnoj knjizi i katastru zemljišta, jer su ti propisi zastarjeli i ne provode se.

Uvjeren sam da je to jedan od najozbiljnijih dokumenata te vrste u našoj Republici. Može se čak smatrati da je to dokumenat upozorenja katasarskoj (geodetskoj) i gruntovnoj (pravnoj) praksi. To upozorenje, bez obzira na sva moguća sadašnja i buduća pojavna stanja, s bilo kojeg područja djelatnosti — političkog, pravnog, tehnološkog i tehničkog života — trebalo bi biti vodilja geodetske i zemljišnoknjižne službe.

U vremenu od 1980. godine djeluje u Savezu Društava geodeta Hrvatske posebna stručna komisija za poslove evidencija nekretnina. Ona se bavi okupljanjem kvalificiranih stručnjaka za tu vrstu poslova na razini Repub-

like, s ciljem da svi rade na izučavanju i davanju prijedloga i inicijativa nadležnim vlastima (sud i uprava) za poboljšanje stanja postojećih evidencija o nekretninama. Taj se rad do sada očitovao u više održanih predavanja o toj tematici, organiziranju posjeta inozemstvu radi edukacije i stjecanja stručnih pozitivnih iskustava na području osuvremenjivanja rada i organizacije evidencija o nekretninama.

Rad te komisije raniji su rukovoditelji geodetske vlasti u Republici Hrvatskoj minorizirali i zaobilazili, tako da ona nije imala nikakav perspektivni plan i program. Konačan domet rada Komisije bio je referat o mogućoj i potrebnoj organizaciji izrade banke podataka o zemljištu (Božićnik 1988).

4. RAZLOZI STATIČNOSTI U POSLOVIMA OSUVREMENJIVANJA POSTOJEĆIH EVIDENCIJA O NEKRETNINAMA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Gruba politička i imovinskoppravna zakonodavna praksa svakodnevica od 1945. godine naovamo pogodovala je razilaženju postojećih evidencija katastra zemljišta i zemljišne knjige. Neke prateće propise koji su povremeno donošeni u namjeri da osuvremene postojeće evidencije mnogi su utjecajni pojedinci najblaže rečeno, nedobrohotno zaobilazili. Evidencije su sve više dolazile u raskorak, usprkos svim deklarativnostima o suprotnome.

A subjekti koji su sudjelovali u svemu tome, kako su se oni odnosili prema tim problemima?

U daljnjem tekstu navest ću još neke inicijative koje je vrijedno istaknuti, posebno u odnosu na hijerarhijsku ljestvicu s koje su preporučivane,

Iako su korisnici usluga iz obiju evidencija osjećali na svojim leđima težinu sve veće neusklađenosti i podvojenosti između podataka katastra zemljišta i zemljišne knjige, morali su sve to bespomoćno trpjeti jer praktički nisu imali nikakav utjecaj na to stanje, izazvano društvenim odnosima. A najmanje je na to mogao utjecati građanin kao legitimni korisnik, vlasnik, posjednik ili uživatelj nekretnina. Posebno to nije mogao iz onih, uvijek i naglašeno proklamiranih tzv. »samoupravljačkih prava«, kao jednog od paravana koji je u svim slučajevima služio za opću obmanu bespomoćnog građanina.

Evidencije same, kao servisi i kao prve stepenice u organizacijskom krugu pružanja usluga (radnici kao činovnici sudske i upravne administracije), ili su pošteno predlagali inovacije, koje su redovito kao neprihvatljive bile odbijane, ili su pak šutjeli i pasivnom rezistencijom zasluživali svoj svakodnevni kruh, odlazeći u mirovinu nezadovoljni zbivanjima i radom u tim evidencijama. Nadalje, evidentna je bila slabija zainteresiranost predsjednika općinskih sudova za poslove na obnovi i ispravljanju zemljišnih knjiga, na područjima nadležnosti njihovih općinskih sudova, uz trajno šablonizirane odgovore i opravdanja o pomanjkanju namjenskih sredstava i kadrova za tu vrstu poslova. Naglašavali su redovito (ali neopravdano) dugotrajnost i skupoću tih poslova kao i nedovoljnu podučenost postojećih kadrova za te poslove. Osjećala se njihova suzdržanost od inicijative da zemljišnoknjižna evidencija postane aktivna registracija, idući linijom manjeg otpora i podržavajući tzv. pasivni stav u održavanju evidencije zemljišnih knjiga.

Oporba i nezainteresiranost neposrednih zemljišno knjižnih službi prema inovacijama koje nose u sebi novi zakonski propisi i nove tehnologije na području obrade masovnih podataka mogla bi se i razumjeti, jer oni koji su predlagali radikalne organizacijske promjene u kadrovskim strukturama postojećih evidencija istupali su u pravilu s pozicije sile, uz vrlo slabu argumentiranost ili čak znanje o opsežnosti poslova u »aktivnoj« zemljišnoj knjižnoj evidenciji.

Dio orgovornih radnika geodetske službe, počev od općinskih pa sve do republičkih geodetskih organa vlasti, ponašao se neuviđavno i često nepromišljeno. Mnogi su geodetski radnici iz evidencije katastra zemljišta, zbog uočljive komotnosti i nezainteresiranosti zemljišnoknjižnih službi da nakon obnovljenih katastarskih izmjera obnavljaju u cijelosti i svoje zemljišne knjige, prestali s njima surađivati. Neki geodetski organi zadovoljavali su se samo potvrđivanjem svojih tehničkih elaborata o katastarskoj izmjeri u smislu odredbi iz Zakona o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta, smatrajući to dovoljnim za praktičan život. Za obnovljene i srede pravne odnose na području nekretnina bili su slabo zainteresirani, budući za to i nisu bili nadležni, a pri tome se ni jedni ni drugi nisu obazirali na postojeće propise, koji su građane prisiljavali da pribavljaju vjerodostojne dokumente o pravnom i stvarnom stanju nekretnina.

Odgovorni u republičkim pravosudnim organima i upravnim nadležstvima ili nisu previše marili za institut tehnički ažurnog vođenja evidencije ili su bili bespomoćni da na tom području što učine. To se najbolje može dokazati nesređenim pravnim odnosima na području nekretnina u društvenom vlasništvu u obje evidencije ili u neobnovljenim i neispravnim zemljišnim knjigama nakon obnovljenih katastarskih izmjera. To su trebale biti osnovne brige i smjernice republičkih pravosudnih i upravnih organa, jer je to trebao biti dio opće politike na području osuvremenjivanja i održavanja ažurnosti postojećih evidencija sa stvarnim stanjem. Podređene sudske i upravne vlasti nisu svoje obveze izvršavale čak ni u granicama svoje stvarne nadležnosti, usprkos povremenim okružnicama o slobodnijem ispitnom postupku pri ispravljanju zemljišnih knjiga, posebno u pitanjima sređivanja pravnog stanja nekretnina u društvenom vlasništvu.

Među naprijed navedenim razlozima zbog kojih je evidencija nekretnina u pogledu inovacija bila statična, naglašavam jednu okolnost koju smatram vrlo pozitivnom. Ova se ispoljavala u čuvanju identiteta pravno uknjiženog vlasništva nad nekretninama. To se možda teže uočavalo, ali je uvijek bilo prisutno kod pravnih stručnjaka, koji su imali ugrađen i profinjen osjećaj za čuvanje temelja pravne države, a to je zakonitost. Uvjeren sam, u konačnici, da takav dignitet pravne zaštite općih interesa pojedinaca i zajednice ima veću vrijednost i težinu od povremenih povika da je stanje ove ili one evidencije neažurno ili nesređeno. A 45-godišnji pritisak, posebno na pravnu evidenciju o nekretninama, nije bio malen i beznačajan, i trebalo je imati snage, da mu se odupre. To je bila ta tiha ali odlučna borba za postizanje neotuđive stvarne i pravne sigurnosti građana s obzirom na njihove nekretnine.

Razmišljanja ovakve ili slične naravi o objektivnim i subjektivnim krivicama za nesređene odnose i stanje na području postojećih evidencija o

nekretninama mogla bi se i dalje nizati, ali je posebno korisno među njima istaknuti još jednu okolnost:

Jednoglasnim konstatacijama ranijih vlasti da je stanje postojećih evidencija o nekretninama loše i kao takvo štetno po društvene odnose na tom području djelatnosti (vidi posebno napomene uz odredbe iz Prostornog plana SR Hrvatske iz 1989 godine, ne bi se ni danas u tom smislu moglo nešto dodati ili oduzeti.

Što se tiče evidencije o nekretninama u zemljišnim knjigama i tvrdnji da je ona loša jer je organizirana prema »Pravnim pravilima« koja su relikv i zaostavština liberalnog kapitalizma i kao takva teško prihvatljiva za socijalistički društveni poredak, ukazao bih na jednu misao iz naprijed navedene recenzije raznih izvješća, ocjena, elaborata i prijedloga. Tu je misao istaknuo jedan od uglednih profesora Pravnog fakulteta u navedenoj recenziji riječima: »Poznato je da je klasična gruntovnica do minucioznosti izrazila i zaštitila interese nosilaca vlasništva na nekretninama.« Poznata je činjenica da je vlasništvo bilo trn u oku socijalističkog poretka, a ono je bilo zaista temeljito razrađeno i zaštićeno baš u »Pravnim pravilima«.

Jasnoća i čistoća odredbi »Pravnih pravila« bile su jedan od jamaca njihove neoborivosti. Ranije vlasti nisu mogle ni znale na području imovinskog prava nešto bolje stvoriti, dapače može se reći da su donesenim zakonima s imovinskopravnog područja djelovanja unosili u tu evidenciju nered i pomutnju. Takvim postupcima, najblaže rečeno gomilanjem sve većeg nesklada u tumačenju propisa oko uknjižbi (što je i inače vrlo složena i odgovorna materija), izazivali su kod zemljišnoknjižnih službi i njihovih radnika pasivnu rezistenciju, što je po mojoj ocjeni dovelo do zaostajanja i opće neažurnosti današnje zemljišnoknjižne evidencije.

O katastarskoj evidenciji i razlozima koji su je doveli u poziciju da bude kritizirana radi neažurnosti i nesređenosti mogle bi se navesti slijedeće činjenice:

Katastar zemljišta kao evidencija tehničkih podataka o zemljištu naslijedio je 1945. godine više od 99% tehničkih i imovinskih podataka o zemljištu kojih je porijeklo u grafičkoj katastarskoj izmjeri iz prošlog stoljeća. Poznato nam je kakva je kvaliteta tih podataka, odnosno prihvatljivost za današnje suvremene tehničke i druge informatičke potrebe. Podatke te izmjere moguće je podobno vremenu tehnički vrednovati, ali bilo bi potpuno stručno neetički osuditi ih kao jedinog krivca za loše stanje katastarske evidencije o zemljištu, posebno što se tiče njezine ažurnosti.

Da evidencija katastra zemljišta nije takva kakvom bismo je mi željeli doživjeti, postoji podosta razloga. Ti razlozi bi se mogli svrstati u razne kategorije uzročnosti, kao što su politički, socijalni, legislativni, organizacijski, kadrovski (u stručnogeodetskom i upravnom djelovanju).

Svaki od tih razloga iziskuje posebno argumentiranu obradu, koju je moguće u svakom času dati, ali ne u okviru ovog prostora ograničenog članka.

Vrijedno je istaknuti još neke osnovne razloge:

- 1945. godine, nakon završetka drugog svjetskog rata, Hrvatska je naslijedila gotovo 100% fond državne katastarske izmjere, izrađenog u grafičkoj maniri mjerenja iz prošlog stoljeća.

- Od 1945. godine do danas obnovljeno je katastarskom izmjerom samo 20% sadržaja značajnog za vođenje evidencije katastra zemljišta. I tih 20% izmjere u svom velikom dijelu stvorilo je na određenim lokalitetima više pomutnje nego koristi. 1/3 svih izvedenih katastarskih izmjera u Hrvatskoj provedena je samo u dijelovima katastarskih općina, što je jedan od mogućih i ozbiljnih razloga nesređenih odnosa unutar same evidencije katastra zemljišta, ali i njezina odnosa prema evidenciji zemljišne knjige. 35% obnovljene katastarske izmjere u Hrvatskoj nije uopće obuhvaćeno istovremenom promjenom zemljišnih knjiga.
- U posljednjih 15 godina evidenciji katastra zemljišta bilo je zakonskim propisima onemogućavano da u stvarnosti prati one promjene na zemljištu koje su bile izazvane izgradnjom bez propisane dokumentacije (divlja izgradnja). A takva je izgradnja cvjetala, kako u privatnom tako i u društvenom sektoru, stvarajući u kvaliteti održavanog sadržaja obiju evidencija nepremostive (ili teško premostive) praznine.
- Nadalje, nije bilo odgovarajućih kadrova za održavanje državne katastarske izmjere. Pri tome mislim na kvalificiranu, tzv. »privatnu praksu« (djelatnost), budući su društvene intervencije na tom području tzv. »vlastitom djelatnošću« općinskih organa uprave nadležnih za geodetsko-katastarske poslove bile uvijek izrazito palijativne i samo djelomično efikasne, pa čak u svojoj biti dubiozne te opravdano napadane, ne samo iz stručno-tehničkih već i pravnih krugova.
- Osiguravalo se sve manje budžetskih sredstava za potrebe obnove zastarjele katastarske izmjere, što inače predstavlja temelj solidne evidencije o nekretninama.

Takvim budžetskim ponašanjem prema evidenciji katastra zemljišta ona je došla na takve grane da je obnova katastra zemljišta spala na najniži stupanj. Stoga se može smatrati da je to jedan od osnovnih i najvećih razloga zaostajanju evidencija katastra zemljišta u Hrvatskoj.

Razlog tome zaostajanju mogao bi se pripisati pomanjkanju pravog i stručnog razvojnoog programa za geodetsku tehničku i upravnu djelatnost, posebno programa za obnovu katastarske izmjere u Hrvatskoj. Smatram da je na tom području djelatnosti zakazala nadležna upravna geodetska vlast u Republici, tj. Republička geodetska uprava SR Hrvatske. Ovo su osnovni razlozi da je evidencija o nekretninama u Hrvatskoj u katastru zemljišta počela zaostajati i time posredno i neposredno štetiti kvaliteti evidencije tehničkih podataka o nekretninama u društvenom i u privatnom vlasništvu.

5. ŠTO BI TREBALO UČINITI DA SE U REPUBLICI HRVATSKOJ STVORI NOVA SUVREMENA JEDINSTVENA EVIDENCIJA O NEKRETNINAMA, PRIMJERENA 21. STOLJEĆU?

Vrlo je interesantna činjenica da za neposredan odgovor na postavljeno pitanje postoji vrlo malo pisanih materijala koji daju konkretan odgovor (iako se osnovni pravci znadu).

Prijedlog koji je iznio u svojoj znanstvenoj radnji dr. Kučeković (1976) već je gotovo i zaboravljen. On je dao praktično rješenje prihvatljivo samo

za slučaj tzv. ručno vođene evidencije. zemljišnih knjiga, uz inovaciju zamjene velikih knjiga, malim i odvojenim fasciklima za svaki pojedini zemljišno-knjižni uložak. Takva su rješenja birokratsko-manipulativnog značaja, što današnje vrijeme kompjutoriziranih tehnologija više i ne prihvaća.

Međutim, rad dr. Vojislava Kučekovića treba pohvaliti stoga što se on među pravnicima jedini potrudio i uložio nemali intelektualni napor da se u Hrvatskoj učini nešto pozitivno u transformaciji postojećih evidencija o nekretninama, posebno u zemljišnoknjižnoj.

Manje su međutim učinili i doprinijeli tome stručnjaci s područja tehničkog djelovanja evidencija, jer osim stavova koje je u ime Komisije za evidenciju nekretnina pri Savezu Društava geodeta Hrvatske iznio Marijan Božićnik u referatu »Zemljišna banka podataka kao konačni cilj jedinstvene evidencije nekretnina u Hrvatskoj«, nitko nije dao nikakve konkretne pisane prijedloge i doprinose. Navedeni referat sadrži, osim obrazloženja međusobnih tehničkih i pravnih odnosa postojećih evidencija, i »prijedlog i preporuke za izradu tehničkih i pravnih načela o osnivanju jedinstvene evidencije nekretnina pomoću banke podataka o nekretninama u SR Hrvatskoj«, u kojem je u trideset točaka izložena koncepcija o izgradnji suvremene jedinstvene evidencije nekretnina u Hrvatskoj.

Postavke izložene u navedenom referatu mogu se prilagođivati i mijenjati u mnogim pojedinostima. Međutim, ne može se mijenjati postavka da se jedinstvena evidencija nekretnina mora kao zajednička zasnivati na osnovama postojećih evidencija o nekretninama katastra zemljišta i zemljišne knjige, uz primjenu zajednički utvrđenih elemenata jedinstvenog sadržaja, metodologije i tehničkih standarda. Novoorganiziranu jedinstvenu evidenciju *ne mora* se prisiljavati (barem ne za ovo desetljeće) na veće informacijske čvorove od upravnih općina. Naglašava se da ti čvorovi mogu, prema potrebama i mogućnostima, biti povezani u veće teritorijalne jedinice nego što su to upravne općine. Informacije za sada ostaju u bazi gdje su i nastale.

— Jedinstvena evidencija nekretnina *ne mora* organizacijski prisilno spajati zemljišnoknjižne i katastarske kadrove u jednu jedinstvenu instituciju, bilo upravne ili sudske formacije. Međutim podaci (baze podataka) kojima raspolažu postojeće evidencije *moraju biti* bezuvjetno fizički ujedinjene u jednostavnom sistemu obrade.

Evidencija *treba biti* zasnovana na osnovama tehničkih podataka iz katastra zemljišta, nadograđena na pravne osnove zemljišne knjige, a istovremeno sve treba biti tehnološki ujedinjeno kompjutoriziranom tehnologijom u jednom jedinstvenom računarskom središtu. Svaka danas postojeća institucija katastra zemljišta (uprava) i zemljišnoknjižna služba (sud) upravlja i nadalje održavaju jedinstvenu evidenciju nekretnina s naslova svojih zakonskih prava i nadležnosti, kao i do sada.

— Prije unosa podataka iz postojećih evidencija u novu jedinstvenu ujedinjenu evidenciju a prilikom izlaganja podataka iz obiju evidencija na javni uvid, zemljišnoknjižna služba *obvezna je* da bez pogovora i odlaganja, za podatke onih katastarskih općina u kojima je prethodno geodetska služba obnovila katastarsku izmjeru, obnovi najmanje onaj dio svoje evidencije koji je odnosi na tehnički podatak o katastarskoj čestici, a to je njezin broj i površina, eventualno i podatak o načinu iskorištavanja zemljišta. Poželjno bi bilo da pri tome obnovi i podatke o više

nevažecim pravnim stanjima uknjižbe i unese podatke koji odgovaraju stanju novoizmjerenih nekretnina.

U ostalim preporukama iz navedenog referata (Božićnik 1988), koje inače imaju svoje duboko opravdanje u postojećim praktičkim odnosima u stvarnosti i životu, moguće je raspravljati, prihvaćati ih ili mijenjati i dopunjavati.

To bi bila uglavnom osnova za razmišljanje i raspravu o inicijativama koje bi trebalo poduzeti i djelomično riješiti do konca ovog desetljeća, kako bismo u novo 21. stoljeće ušli s manje opterećenja i prigovora da su nam postojeće evidencije o nekretninama u Hrvatskoj tehnološki loše organizirane i loše tehnički i pravno održavane.

LITERATURA

- Božićnik, M.: Banka podataka o nekretninama kao konačni cilj jedinstvene evidencije o nekretninama, Geodetski list 1988, 1—3, 45—56.
Kučeković, V.: Rad zemljišnoknjižnoog odjela općinskih sudova u SR Hrvatskoj, Informator, Zagreb 1976.
Kučeković, V.: Prilog raspravi o stanju i problemima evidencije nekretnina u SRH, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 1982, str. 57—84.

A CRITICAL VIEW UPON THE REAL ESTATE RECORDS IN THE REPUBLIC OF CROATIA

The article presents the opinions of the commissions appointed by the government bodies of the former SR Croatia in the years 1960, 1978 and 1984 on real estate records. At the end of the article there is the author's personal judgment on the reasons for delays in updating and poor technological organization of recording into the land survey books. Some suggestions for improvement are also given.

Primljeno: 1991-07-01