

UDK 002:659.2:347.235.11:681.3
Prethodno saopćenje

BANKA PODATAKA NEKRETNINA KAO KONAČNI CILJ JEDINSTVENE EVIDENCIJE NEKRETNINA

Marijan BOŽIČNIK — Zagreb*

1. O POSTOJEĆIM EVIDENCIJAMA NEKRETNINA (EN) I NJIHOVI MEĐUSOBNI ODNOSI

Dobro organizirana, pravilno vođena i ažurno održavana EN, uz koju se vežu sada i ubuduće mogu vezati još i mnogi drugi podaci o nekretninama koji su od društvenog interesa, jedna je od primarnih funkcija svake društveno političke zajednice, jer su kako u prošlosti tako i danas nekretnine osnova najvećeg broja aktivnosti svakog čovjeka, organizacije i društva u cjelini.

U evropskim okvirima organizacija prikupljanja, obrada i osiguravanje tehničkih podataka o zemljištu i drugim nekretninama, oduvijek je bila u okviru geodetske djelatnosti. Ta nam činjenica mora biti osnovna misao vodilja koju ne smijemo gubiti iz vida, kada je u pitanju egzistencija geodetske struke.

U Jugoslaviji kao i u Hrvatskoj, postoje dvije osnovne EN i to ona zasnovana na tehničkim podacima vođenim u katastru zemljišta (KZ) koja služi u pravilu za tehničke (projektne), planerske, statističke, financijske (upravne) i druge potrebe kao i njoj srodna EN vođena u zemljišnim knjigama (ZK), koja je izgrađena na osnovnim podacima katastarske izmjere zemljišta s nadograđenim podacima o pravnim odnosima na nekretninama vezanim uz svaku pojedinu katastarsku česticu odnosno nekretninu.

Mnogo je puta utvrđeno i rečeno da je stanje u obje te osnovne EN u cijeloj SFRJ loše pa to važi podjednako i za stanje EN u SR Hrvatskoj. Za ovaj čas i nije bitno ustvrđivati u kojoj je mjeri koja od tih EN lošija (nesuvremena, neažurnija) već je bitno naglasiti da se za obje traže putovi za osuvremenjivanje i cjelovitu njihovu obnovu odnosno reformu. U ovome izlaganju neće biti obrađivano pitanje i razlozi zašto je došlo do osjetljivih neslaganja u postojećim EN.

Prijedlozi za poboljšanja stanja u njima, usmjeravani su od danas u dva pravca i to:

— prijedlozi za pojedinačni prijenos podataka na sredstva za automatsku obradu podataka (AOP), tj. kompjuterizaciju,

— prijedlozi za objedinjavanje jedne i druge EN u jedinstvenu evidenciju nekretnina (JEN) u sistemu AOP-a.

* Adresa autora: Marijan Božičnik, Republička geodetska uprava, Zagreb, Gruška 22.

Dok je EN kroz KZ bila unazad dvadesetak godina usmjeravana manje ili više uspješno organiziranoj AOP dotle je EN kroz ZK ostala do sada u tom pogledu potpuno nedirnutu u svim svojim oblicima, kako je osnovana i održavana od prošlog stoljeća na ovamo.

Jedna i druga EN imaju svoju povijest i svoju tradiciju, a vrijeme neumoljivo traže njihovu reformu. Ta reforma treba biti temeljita, bilo svake EN za sebe ili obje zajednički u isti mah. Ovo posljednje cilj je ovog referata.

Pozitivni rezultati u SR Hrvatskoj, u pogledu osnivanja JEN još se ne osjećaju, iako postoje široko i imperativno postavljeni zahtjevi za njihovo obedinjavanje.

O potrebi osnivanja JEN izjasnila su se u posljednjem desetljeću pozitivno predstavnička tijela i organi SIV-a kao i nadležne republičke, općinske (gradske) i pravosudne ustanove, svi koji se na razne načine bave problemima organizacije državne uprave, na primjer:

— Koordinacioni odbor za imovinsko pravne odnose SIV-a i IV-a skupština republika i pokrajina,

— VO i DPV Sabora SR Hrvatske, Komisije za društveni nadzor, Odbor za društveno politička pitanja i komunalni sistem IV Sabora SR Hrvatske,

— republički organi pravosuđa,

— republički organi uprave,

— predstavnici izvršnih vijeća republičkih i pokrajinskih skupština koji su potpisali Društveni dogovor o vođenju zemljišne politike na nivou SFR Jugoslavije u kojem se odlučuje i o osnivanju JEN,

— SGIG Jugoslavije i SDG Hrvatske kao društveno stručne organizacije na saveznom i republičkom nivou.

Može se u vezi toga postaviti pitanje zašto u SR Hrvatskoj do danas nije ništa učinjeno na ostvarenju projekta JEN-a?

Navodi se da su za to postojali određeni razlozi koji bi se mogli svrstati u tri osnovne skupine:

— do sada teško rješivi tehnički problemi osnivanja JEN,

— profesionalni (cehovski) razlozi subjekata koji neposredno rade i odgovaraju za stanje u postojećim EN,

— stavovi ustanova i pojedinaca koji se uglavnom odnose na pitanja: kome je potrebna JEN, da li je društvena zajednica uopće zainteresirana za takve projekte i sl. (uglavnom pitanja koja kompliciraju odnose i odlažu konačno rješenje ostvarenje projekta JEN).

Na ova tri navedena problema mogu se na osnovi stečenog iskustva dati slijedeća objašnjenja: U odnosu na količinu podataka koje održavaju obje EN, danas više ne postoje ranije ističani problemi da je nemoguće ili da je barem teško takvu količinu podataka zajednički na jednome mjestu voditi i održavati, da u tome nema više zapreke, bez obzira na veličinu teritorijalne jedinice, za koju bi trebalo osnovati i voditi JEN. Uvođenjem kompjuterizirane banke podataka nekretnina (BPN), svi su ti problemi danas u praksi tehnički i tehnološki riješeni i svladani.

2. UVJETI ZA REFORMU POSTOJEĆIH EN U SR HRVATSKOJ

Državna uprava u svom svakodnevnom radu i upravljanju koristi velike količine podataka s raznih područja života i ljudskog djelovanja. Da se nabroje samo neki podaci koji se prikupljaju, obrađuju i koriste svakodnevno,

kao na pr. o stanovništvu, zdravstvu, školstvu, financijama, zemlji i zemljištima, pravima i obvezama vezanim uz njih kao i mnogi drugi izvedeni tehnički i semantički podaci iz navedenih područja. Podaci o nekretninama su danas uz one o stanovništvu, najmasovniji i najosnovniji.

Da bi državna uprava mogla nesmetano funkcionirati i upravljati, podaci o kojima je riječ moraju biti tako organizirani da omogućuju tok horizontalnog i vertikalnog komuniciranja i upravljanja, na svakom mjestu i u svako vrijeme.

Kao što je istaknuto podaci o zemljištu vode se danas na odvojenim mjestima, razvrstani u dvije glavne skupine. Tehnički podaci u KZ pri općinama i pravni podaci u ZK pri sudovima. Podaci jedne i druge EN zasnivaju se na jedinici upisa (uknjižbe) koja se zove katastarska čestica, čije tehničke podatke osigurava geodetska struka katastarskom izmjerom zemljišta.

Desetljećima podržavana ideja o potrebi da se te dvije srodne evidencije objedine u jedinstvenu tzv. JEN danas se kroz komjuteriziranu BPN može ostvariti. Dok pretpostavka za ostvarenje JEN mora biti koncepcijski jedinstvena za čitavu republiku, pretpostavka i principi za organizaciju BPN ovisni su o izboru veličine teritorijalne jedinice u kojoj bi podaci kao jedinstveni trebali biti objedinjeni, organizirani i održavani.

Primjena interaktivne AOP je za klasične podatke obiju EN sasvim prihvatljiva i opravdana, u što danas više nitko i ne sumnja, jer ta je obrada u mogućnosti da u cijelosti savlada registraciju i prihvati i u održavanju sve tehničke i pravne podatke vezane uz nekretnine.

Međusobno servisiranje postojećih EN putem dopisivanja (pisanih dokumenata kao na pr. prijavni list rješenja o uknjižbi i sl.) u sistemu interaktivne obrade podataka objedinjenih EN postat će nepotrebno — otpast će.

3. DRUŠTVENI I TEHNIČKI PROBLEMI KOJI SU BITNI ZA OSNIVANJE I ORGANIZACIJU JEN

3.1 *Osvremenjivanje rada državne uprave osnivanjem JEN*

Kako su jedna i druga EN sastavni i nerazdvojni dio državne uprave (državna uprava i sudstvo), loše stanje u tim evidencijama neposredno utječe na njihovu organiziranost.

Tokovi kompjuterizacije koji su već i sada prisutni u većem broju organa uprave nadležnih za geodetske poslove (ali ne i u organima pravosuđa u odjelima gdje se vodi ZK), stvorili su uvjete da se dvije osnovne EN građene na istim osnovama katastarske izmjere, objedine u JEN u sistemu BPN, vođenu sredstvima AOP.

Takve su mjere potrebne ne samo radi građana i drugih korisnika podataka jedne i druge EN, već je takvo rješenje potrebno radi cjelovite nadgradnje društvenih odnosa i jedino će se na taj način državna uprava moći othrvati opravdanim kritikama javnosti.

Na ovakav način predstavljeni problem u pogledu predloženih mjera za osnivanje JEN, čine sva suprostavljanja zabrinutih osoba (bilo dobronamjernih ili onih koji to nisu) neosnovanima. I sadašnje EN utječu na pravilno funkcioniranje državne uprave (što spada svakako u ustavnu kategoriju), a tehnički i pravni red na nekretninama pretočen u JEN, čini pretpostavku čuvanja i unapređivanja organiziranog pravnog sistema svake društvene zajednice još izglednijom.

3.2 Osnivanje JEN u drugim sredinama

U jugoslavenskim okvirima problem ostvarivanja projekta JEN kroz BPN u SR Hrvatskoj je u svim svojim fazama u zaostatku, osim ako se ne spomene već ona davno poznata a to je diskusiona tribina o naglašenoj potrebi reforme u EN.

Nebi trebalo preuveličavati uspjehe postignute u drugim republikama Jugoslavije, budući da ti modeli i nisu ispitani da bi mogli kao zvanično uspješni biti preporučivani. Međutim može se ustvrditi da su za ostvarenje projekta JEN u SR BiH, Makedoniji i u Crnoj Gori već doneseni zakonski propisi a u SR Srbiji su prošli proceduru predzakonskog donošenja.

Za stanje u SR BiH može se naglasiti da je osnivanje JEN vezano uz provedbu cjelovite obnove katastarske izmjere što se može smatrati kao posebno povoljna tehnička i pravna okolnost za osnivanje JEN.

3.3 Tehnički i organizacioni aspekti osnivanja JEN

Iako je opće poznata tvrdnja svih subjekata, kako onih koji održavaju postojeće EN kroz KZ i ZK tako i onih koji ih koriste na bilo koji način, da su one neažurne i uglavnom slabe, tako je poznata i činjenica da su i jedna i druga EN, tj. ona tehnička kroz KZ i ona pravna kroz ZK u svojoj koncepciji i načelima u osnovi dobre, čak i perfektna. Nije osnovana bojazan da bi se u slučaju njihove reforme i reorganizacije kroz objedinjavanje u JEN vođenu u organiziranoj BPN, na bilo koji način umanjila vrijednost naglašanih načela i principa na kojima su osnovane.

Međutim drugi su problemi mnogo složeniji za obje EN a to je nestalnost propisa s područja vođenja društvene zemljišne politike što negativno utječe na vođenje i ažurno održavanje obiju EN. Neprekidnim mijenjanjem društvene politike u odnosu na zemljište destabiliziraju se obje evidencije a ažurnoj i fleksibilnoj evidenciji o nekretninama najveću pogodnost daju zapravo stabilni propisi iz područja zemljišne politike. Sve to stvara osnovne probleme u ostvarivanju projekta JEN organizirane kroz BPN-a.

U grupu tehničkih pitanja vezanih uz osnivanje JEN kroz BPN moglo bi se na dalje svrstati još čitav niz problema različitog stupnja težine. Bili bi to na primjer:

- da li pristupiti projektiranju i izgradnji sistema JEN kroz BPN kao makro sistema informacija o nekretninama za teritorijalne jedinice kao što je republika, zajednica općina ili regija ili ići na mikrosistem teritorijalne jedinice kao što je to općina ili još manje teritorije,

- da li organizirati JEN kroz BPN kao samostalni i nezavisni informacijski sistem ili ga uključiti kao podsistem u druge informativne sisteme u okviru opće društvenog sistema informiranja,

- koju teritorijalnu jedinicu izabrati kao oglednu (pokusnu), u kojoj bi se radi ocjene uspješnosti osnivanja JEN kroz BPN, provelo objedinjavanje,

- kako do sada postojeća pojedinačna (uspješna ili manje uspješna) rješenja obrade podataka katastarskog knjigovodstva kroz AOP uklopiti u novo zamišljeni (projektirani) sistem JEN kroz BPN?

Kada se riješe ovi navedeni problemi, onda se tek može razmišljati o pristupu izbora hardwarea i softwarea, koji su najmjerodavnije veličine za izradu financijskih konstrukcija cijelog projektiranog sistema JEN-a kroz BPN.

Nadalje postoje još i dalji problemi u projektiranju JEN:

— Geodetska struka, barem za prvi čas danas još ne raspolaže s osposobljenim stručnim kadrovima, koji bi se u cijelosti mogli samostalno prihvatiti tog zadatka za izradu projekta JEN i ZBN.

— Kao dalji (i veliki) organizacioni problem postavlja se pitanje načina vođenja i upravljanja JEN kroz BPN. Da li sve radnje interaktivne obrade održavanja tehničkih i pravnih podataka o nekretninama povjeriti jedinstvenoj upravi (organu) ili podatke o sistemu JEN i dalje dislocirano održavati na dva nadležna mjesta kao što je to i u jugoslavenskim mjerilima za projekat JEN, na pojedinim lokacijama Jugoslavije i zamišljeno. Dakle: svi podaci o nekretninama locirani su u sistemu samo jedanputa a održavaju se u tom istom sistemu s dva nadležna mjesta dok je davanje podataka (informacija iz sistema) terminalskim putem omogućeno na više mjesta, odnosno prema ukazanoj potrebi.

— da li u JEN kroz BPN treba u pogledu nekretnina obuhvatiti samo zemljišne čestice ili istovremeno i sve objekte (zgrade) koji se nalaze na njima (katastar zgrada).

— da li u prilagođivanju propisa za osnivanje JEN kroz BPN pristupiti donošenju sasvim novog zakona, koji će jedinstveno urediti pitanje JEN ili pristupiti izmjenama i dopunama postojećih zakona i pratećih propisa, koji do sada na bilo koji način zadiru u materiju postojećih EN?

Usprkos dugih priprema i ranijih dogovaranja i savjetovanja o temi osnivanja JEN kroz BPN, od svih ovih navedenih pitanja i problema, nije još do danas u SR Hrvatskoj ništa konkretno riješeno, osim da postoji potreba da se sve to učini i provede kao društveno opravdana akcija.

3.4. O troškovima

Projekat JEN se ne može i ne smije smatrati kao isključivo zadatak geodetske službe i struke, iako ona u ostvarenju toga projekta ima prvenstvenu i najveću ulogu i zadaću, pa prema tome i obvezu.

Rečeno je naprijed da se radi o pitanjima efikasnosti rada i organizaciji državne uprave kao cjeline, njene fleksibilnosti i njenog približavanja onima kojima treba da služi a to su prvenstveno građani i drugi korisnici. Posmatrano s tog stanovišta razdioba troškova i osiguranje sredstava za ostvarenje projekta JEN je vrlo široki zadatak cijele uprave, mnogih resornih organa na raznim nivoima upravljanja.

Nadalje kako je ostvarenje projekta JEN zaista dugoročan zadatak i u svim svojim segmentima može se ostvariti tek u duljem nizu godina i to po etapama, to se osiguravanje potrebnih sredstava planira na zaista dugi rok, najmanje 15 do 20 godina.

4. PRILAGOĐAVANJE NAČELA OBIJU EVIDENCIJA POTREBAMA JEN

Obje EN osnivaju se i održavaju na osnovi podataka koji se osiguravaju katastarskom izmjerom zemljišta i ti su podaci u svakom slučaju osnova za obje EN. Kako za osnivanje i održavanje, i jedna i druga EN imaju svoja zasebna načela, to se za potrebe JEN mora pristupiti njihovom usaglašavanju.

Načela izrade i održavanje knjižnog dijela katastarskog operata treba u cijelosti prilagoditi AOP u BPN pa se nakon njenog organiziranja postavlja

opravdano pitanje dalje potrebe postojanja knjižnog dijela katastarskog operata, nakon što se podaci katastarske izmjere unesu u sistem BPN.

Međutim kada se radi o koncepciji njegovog sadržaja, on se mora pojednostavniti do te mjere da se u AOP obradi isključe sva ponavljanja koja ga nepotrebno opterećuju. To su podaci za koje sistem jamči točnost obrade. U AOP katastarskog knjigovodstva treba i nadalje zadržati strogoću uskladenih podataka zbirova pojedinih segmenata kao što su to površine dijelova kat. čestica, površine katastarskih općina i vrijednosti katastarskog prihoda.

Sistem ZK evidencije počiva na određenim temeljima i načelima koja će se također morati prilagoditi određenim uvjetima i promjenama.

Načelo povjerenja i javnosti. Potrebno je naglasiti da se formalna strana tih načela a posebno načelo javnosti ostavi netaknuto dok se u pogledu povjerenja u upis, evidencija ZK mora za one katastarske općine u kojima je obnovljena katastarska izmjera u cijelosti je prihvatiti. U protivnom se u javnosti to načelo povjerenja gubi i opasno je reći da se može u cijelosti i izgubiti.

Načelo legaliteta i privole (obligatnosti). Jedna od značajnih odredbi o evidenciji, obligatnosti upisa po službenoj dužnosti, u cijelosti, za pravnu je evidenciju neizvediva. JEN može da funkcioniра s oficijelnom obvezom evidencije u pogledu tehničkih podataka o nekretninama prema svima (kao što to radi KZ) a nametanja obveza na upis i sređenje pravnih odnosa samo društvenom sektoru vlasništva, dok se ne može uvjetovati obvezno sređivanje pravnih odnosa na nekretninama u vlasništvu, jer bi se u tom slučaju služba (organ) pretvorio u policijski organ a to je inkompatibilno s pravnim shvaćanjima o EN. U takvim slučajevima mogli bi se opravdano postaviti i pitanje odgovornosti kada evidencija nije ažurna, da li je za to kriva služba ili stranka.

Za razliku od EN kroz KZ gdje je to načelo, tj. privola stranke manje značajno, jer je obvezna evidencija kroz KZ u smislu zakona (osim zakonskih ograničenja za izdvojene slučajeve) uobičajena, tj. KZ je obvezan u smislu Zakona o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta registrirati sve uočene promjene na nekretninama, dotle u EN kroz ZK to nije slučaj.

Kako su ta dva načela u pravnom smislu i slijedu suštinski vezani jedno uz drugo, to će načelo za potrebe osnivanja JEN tj. evidencija po službenoj dužnosti pretrpjeti ozbiljne promjene.

Načelo jedinstvenosti. Jedno načelo koje do sad nije bilo poznato, proizlazi iz težnje osnivanja JEN a trebalo bi se zvati načelo jedinstvenosti oblika evidencije jer dolazi do stvarnog ukidanja EN kroz KZ i ZK. Uvođenjem novih datoteka nastupa pravno i tehnički jedino važeća JEN, osnovana bilo prema posebnom zakonu ili prilagođena izmjenom postojećih propisa o evidencijama nekretnina.

Načelo kompjuterizacije (vezane uz osnivanje JEN). Kompjuterizirana buduća JEN apsorbirat će svojim osnivanjem sve popise i registre iz postojećih EN kroz KZ i ZK, osim zbirke isprava, koje će se arhivirati i služiti kao dokaz o pravnoj i tehničkoj prirodi upisane-registrirane promjene u JEN, bez obzira na okolnost da se kroz kompjuteriziranu banku podataka u JEN mogu faktografski preslikati svi pravni odnosi koji su se do sada upisivali u list B ZK-uloška.

Suštinska pretpostavka primjene kompjuterizacije u budućoj JEN jest da će pregled upisanih stanja biti cjelovito, sadržajno i prostorno povezano odmah i u isti čas kada bude potrebno i svakome zainteresiranom dostupno,

bilo samo vizuelno na ekranu ili pak činjenično dobiveno u vidu pisanog (tiskanog) dokumenta.

JEN u kompjuteriziranoj BPN kao i u tom smislu do sada klasično vođene evidencije, djeluje za svakoga i prema svakome i nadalje neokrnjeno, kao što je to i do sada bilo u ZK načelima isticano i primjenjivano.

AOP će omogućiti u BPN da se u JEN registriraju, osim podataka o tehničkim stanjima i sva realna prava kao i da evidencija bude vezana uz osobe (personalna evidencija) koje imaju prava i obveze prema nekretninama, sve to zajednički povezano na danas već moguće podatke u korištenju matičnog broja stanovnika, kojeg je ostvarenje u SR Hrvatskoj pri kraju odnosno vremenski vrlo blizu.

Da bi za potrebe JEN, kompjuterizacija mogla biti uspješno ostvarena potrebno je prethodno riješiti i pitanje o izboru teritorijalne jedinice unutar koje će se za taj JEN osnivati kompjuterizirana BPN.

Diskrepanca razvoja stanja do sada ostvarenog, vezano uz parcijalna uspješna i manje uspješna rješenja kompjuterizacije i AOP, stvaraju na tom području inkompatibilnost. Skoro svaka općina radi u tom pogledu za sebe i prema svojim nahođenjima i sa svojim kadrovima, koji nisu za takve pothvate dovoljno pripremljeni. Sve to može dovesti do većih zabuna u pogledu konačnog rješenja u izradi i ostvarenju projekta JEN kroz BPN.

Da bi se to izbjeglo barem u onoj mjeri koliko je to najviše moguće i najmanje štetno, radi uspješne kompjuterizacije JEN kroz BPN potrebno je:

- shvatiti da JEN ima značaj podsistema u republičkom sistemu informiranja a koji je dio sistema opće društvenog informiranja,
- da se dosadašnji razvoj kompjuterizacije u općinama u Hrvatskoj u pogledu vođenja EN mora podrediti zajedničkim osnovama, izvršenje kojih treba povjeriti zajedničkom tijelu republike kao jedinstvenom, koje će poticati i planirati optimalni razvoj na tom području opće društvene a za nas posebno značajne geodetske aktivnosti.

Rješenjem tih prethodnih problema, istovremeno će trebati riješiti i ova pitanja:

- koncepciju kompjuterizirane JEN kroz jedinstvenost informatičkih tokova koji podržavaju EN, počam od općinskog čvora i njenih organa kao nosioca informacija, i stvaranje zajedničkih osnova u pogledu prikupljanja, obrade i održavanja podataka,
- povezivanje kompjuteriziranog sistema JEN s drugim sistemima informiranja (o građanima, statistikom, društvenim i prostornim planiranjem),
- rješavanjem pitanja standarda u izradi propisa, prijenosa podataka, kompatibilnosti hardwerea i softwerea i dr.
- izobrazbi i pripremi kadrova za preuzimanje podataka u sistemu JEN-a.

4.1. Zakonitost vođenja sistema JEN

U praksi se mnogo i često puta ističe mogućnost da će se kroz JEN postići određeni rezultati koji će koristiti i štititi neposredno jedan od najvećih i najvrijednijih instituta društvenog poretka a to je društveno vlasništvo, u našem slučaju nekretnine. Zaštita nekretnina u društvenom vlasništvu može se i mora se rješavati sasvim drugim postupcima (što nije predmet ovog izlaganja) a sređena EN je samo jedan od mostova koji bi vodio u pravcu mogućeg i boljeg čuvanja integriteta nekretnina u društvenom vlasništvu.

Jednako je potrebno naglasiti da se JEN ne osniva isključivo ni radi provjere i zaštite društvenih i političkih interesa izraženih u drugim propisima kao na primjer kontrola o dozvoljenom maksimumu korištenja zemljišta ili ispitivanja porijekla imovine.

Ali da se JEN osniva radi pravilnog vođenja zemljišne politike i planski usmjerenog gospodarenja nekretninama u budućnosti, neosporna je činjenica i u tome leži velika vrijednost projekta JEN, budući ona vodi do veće ili velike koncentracije podataka o zemljištu i omogućuje krajnje fleksibilno gospodarenje njima, a u tome je njena velika ako i njena najveća snaga i prednost.

Poštivanjem danas važećih pravnih i tehničkih načela iz ZK i KZ evidencije, budućoj JEN daje apsolutno jamstvo za poštivanje zakonom određenih vlasničko pravnih odnosa na nekretninama.

ZK evidencija se danas vodi i održava u smislu propisa vanparničnog postupka dok se održavanje EN kroz KZ provodi na poznatim propisima ZUP-a i mogućeg vođenja upravnog spora.

Danas, dok još nije riješen organizacioni status JEN za SR Hrvatsku, mora se poći i od alternative da se ovakvo stanje organiziranog dualizma u pogledu održavanja EN kroz JEN može i produžiti, ukoliko ne bude za buduću JEN određena isključiva i samostalna služba (organ) koji će voditi i održavati JEN. Međutim ta je mogućnost manje vjerojatna.

Ukoliko će JEN biti organiziran kao potpuno nova organizaciona radna jedinica organ uprave sa svim ovlaštenjima u pogledu održavanja i raspolaganja s podacima o nekretninama (jer će propisima biti ukinuta nadležnost i dosadašnja vlast ZK i KZ) tada će se u cijelosti moći za buduće održavanje JEN primjeniti propisi iz ZUP-a i mogućnosti vođenja upravnog spora, kao dovoljnog jamstva zaštite prava i interesa kako građana tako i društvenog dijela vlasništva na nekretninama.

Potpuno je neopravdana bojazan da bi postupak ZUP-a mogao na bilo koji način umanjiti kvalitet zakonitosti u radu JEN.

5. ŠTO JE TO BANKA PODATAKA O NEKRETNINAMA (BPN), OSNOVANA I VOĐENA ZA POTREBE JEN

BPN, u smislu ovoga izlaganja jest sistem centralno evidentiranih određenih podataka iz evidencija KZ i ZK, vođenih interaktivno tehnikom elektroničke daljinske obrade podataka, putem terminala.

Ovisno o izboru teritorijalne jedinice za koju će se organizirati JEN kroz BPN, podaci iz KZ i ZK se za tu teritorijalnu jedinicu obuhvaćaju samo jednom i na jednom centralnom mjestu u sistemu BPN. Uvođenjem svih podataka samo jednom u BPN, javlja se kao prva mjera racionalizacija radnih procesa u radu uprave i sudstva. U sistem BPN unose se svi do sada vođeni podaci iz EN KZ i ZK bez ikakvih ograničenja i redukcija, sve vezano uz osnovnu jedinicu a to je katastarska čestica, utvrđenu u katastarskoj izmjeri, registriranu u teritorijalnoj jedinici koja se zove katastarska općina.

Nakon unosa svih podataka u sistem BPN prestaje dalja izrada i vođenja knjižnih dijelova katastarskih operata i glavnih knjiga odnosno njenih z.k. uložaka.

Preostaje da se i dalje vode tzv. »zbirke isprava« kao povijesni dokazni podaci o izazvanim i provedenim imovinsko pravnim poslovima.

U BPN se bez daljeg mogu, (i trebat će se) organizirati i povezivati svi dosadašnji nosioci prava korištenja, posjeda i vlasništva na nekretninama, na sistem evidencije o stanovništvu kroz matični broj stanovnika, kao i na podatke u praksi postojećih ili traženih statističko teritorijalnih jedinica.

BANKA PADATAKA O NEKRETNINAMA (BPN) je bez sumnje jedna od osnovnih stepenica širokog sistema DRUŠTVENOG INFORMIRANJA.

6. PRIJEDLOG I PREPORUKA ZA IZRADU TEHNIČKIH I PRAVNIH NAČELA U OSNIVANJU JEDINSTVENE EVIDENCIJE NEKRETNINA (JEN) KROZ BANKU PODATAKA O NEKRETNINAMA (BPN) U SR HRVATSKOJ

1. Konceptija izgradnje JEN mora biti izrađena na osnovama kritike postojećeg stanja.

2. JEN mora biti motiv i izazov za osuvremenjavanja sadržaja podataka dosadašnjih EN.

3. Projekat JEN mora biti izrađen uz maksimalno poštivanje stavova o zajedničkim osnovama EN i prava na nekretninama, koja je stavove izradio Koordinacioni odbor za imovinsko pravne odnose SIV-a (ožujak 1985.) a koje su stavove prihvatili svi predstavnici IV republičkih i pokrajinskih skupština.

4. Radi organizacije (osnivanja) i vođenja JEN kroz BPN izradit će se zakon o evidenciji nekretnina, kojim će biti obuhvaćena sva pitanja i radnje radi osiguravanja tehničkih i pravnih osnova vezanih uz nekretnine.

5. Zakonom će se odrediti da li će JEN u BPN biti samostalni informacijski sistem (centar) ili će biti organiziran kao podsistem u okviru nekog postojećeg ili novo osnovanog informacionog sistema.

6. JEN se obavezno organizira i osniva za područje cijele republike.

7. BPN s podacima o JEN osniva se za teritorijalnu jedinicu republike (kao idealni slučaj) ili za neku drugu ali nikako ne manju od zajednice općina ili gradske zajednice općina. Odgovarajuća teritorijalna jedinica bit će određena zakonom.

8. BPN za teritorijalnu jedinicu za koju je osnovana, radit će na principu daljinske obrade podataka (sistem terminalskih stanica) u interaktivnoj elektroničkoj obradi podataka, povezano sistemom postojećih i novih komunikacijskih veza koje će se uspostaviti.

9. Raspored terminalskih jedinica organizirat će se na mjestima gdje se za to ukazuje potreba odnosno postoje objektivne mogućnosti održavanja i korištenja podataka iz JEN.

10. Za izgradnju sistema JEN kroz BPN za područje SR Hrvatske, predviđa se prethodni rok od 15 godina.

11. JEN postaje osnovna EN i iz nje će se izvoditi sve pomoćne evidencije o društvenom vlasništvu, o katastru pomorskog dobra, o katastru zgrada, o građevinskom zemljištu, o poljoprivrednom zemljištu, o katastru vodova i dr.

12. Datoteke JEN će biti organizirane tako da se mogu na njihove podatke vezati datoteke drugih zainteresiranih sistema informiranja (statistika, stanovništvo, financije i dr.) kao i obratno.

13. JEN kroz BPN će voditi jedinstveni organ uprave, popunjen s kadrovima onih stručnosti koje će jamčiti i osigurati sve tehničke, pravne i druge podatke, vezane uz nekretnine (geodet, pravnik, agronom, ekonomist, statističar, elektroničar i dr.).

14. JEN će biti sveobuhvatna u pogledu registriranih nekretnina, prava i obveza na njima, kako za privatno tako i društveno vlasništvo odnosno korištenje nekretnina.

15. Osnivanjem JEN kroz BPN za određenu teritorijalnu jedinicu, odnosno katastarsku općinu, prestaje postojati ranija nadležnost i organizacija vođenja evidencije kroz KZ i ZK u svim ranijim vidovima njihovog djelovanja. Nakon što su tehnički i pravni podaci za nekretninu preuzeti i u BPN, oni postaju zvanični za svakog i prema svakome.

16. JEN se gradi na osnovi podataka katastarske izmjere. Osnovna jedinica za organizaciju podataka je katastarska općina a za registraciju prava i obveza je katastarska čestica.

17. Definicija katastarske čestice odredit će se zakonom.

18. Podaci o katastarskoj čestici prihvaćaju se u BPN samo jednom.

19. Prije prihvaćanja podataka za JEN a u BPN za pojedinu katastarsku općinu, oni se izlažu na javni uvid a postupak usklađivanja podataka vršit će se po metodi vođenja zemljišno knjižno ispravnog postupka.

20. U zemljišnoknjižnom ispravnom postupku prije prihvata podataka u BPN utvrdit će se svi relevantni tehnički i pravni podaci o nekretnini.

21. Unosom podataka o nekretnini u JEN i BPN za određenu katastarsku općinu, prestat će važiti ranija ekonomska jedinica iz tehničke evidencije: domaćinstvo i posjedovni list i analogna jedinica iz pravne evidencije: zemljišno knjižno tijelo — zem. — knjiž. uložak.

22. Sistem JEN vođen u BPN obuhvaća i pravne i tehničke podatke o zgradama kao nekretnini. Svaka zgrada (objekat) na kojoj postoji podijeljeni pravni interes, mora u JEN biti predstavljena odgovarajući tehnički elaborat radi moguće uknjižbe djelomičnih prava na zgradi (etažno vlasništvo).

23. Osobno pravo unosa podataka pri osnivanju i održavanju JEN u BPN odredit će se posebnim propisima (zaštita podataka, tajnost, povjerljivost, odgovornost i dr.)

24. Za osnivanje, vođenje, upravljanje i održavanje JEN kroz BPN važit će posebna načela izrađena na osnovi već postojećih i prilagođenih potrebama JEN i BPN, kao i nova do sada nepostojeća načela.

Tako će među ostalim biti tretirano na primjer:

Načelo tehničkog jamstva da JEN u svakom traženom času daje točne tehničke (statističke) podatke o veličini (površini) i kat. prihodu teritorijalnih jedinica (kat. općina, kat. čestica) kao i podatke za osobe upisane u personalnoj evidenciji JEN, koje su obvezne podmirivati poreze nadležnim upravama priroda vezane uz korištenje nekretnina kao i druge podatke vezane uz zakonske propise o zemljišnom maksimumu i sl.

Načelo povezivanja o mogućnosti povezivanja datoteka iz JEN s datotekama drugih sistema informiranja.

Načelo obveznosti (obligacije) važilo bi samo za prikupljanje tehničkih podataka koji su se i do sada prikupljali kao obvezni u evidenciji KZ, nadalje obveznost upisa i sređivanja pravnih podataka o nekretninama u društvenom vlasništvu dok za nekretnine u privatnom vlasništvu ne bi postojala obveza pribavljanja podataka i vršenja promjena o pravnim odnosima na nekretninama (kao što je to i sada slučaj).

25. Za nekretnine upisane u JEN važi samo načelo deklarativnosti a ne konstitutivnosti.

26. Dolaze u obzir i ostala načela iz postojećih EN, prilagođena potrebama JEN.

27. Održavanje podataka u JEN i druge radnje u njenom vođenju, vršit će se prema propisima ZUP-a i mogućnostima vođenja upravnog spora.

28. Posebnim načelom ažurnosti za JEN osiguravat će se za tehničke podatke postupcima koji su i do sada važili u Zakonu o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta (revizija, reambulacija, obnova, izmjera i sl.). Za pravno sređivanje podataka nosioca prava korištenja društvenog vlasništva ažurnost će se postizavati obligacijom a za nosioca privatnog vlasništva samo poticajem (preporukom).

29. Održavanje i sve upise u JEN trebat će osloboditi svih posebnih taksi i poreza do sada uobičajenih osim, najnužnijih manipulativnih troškova upisa u evidenciju.

30. Sistem osiguravanja hardwarea za osnivanje i organizaciju BPN odvijat će se prema veličini i potrebama teritorijalne jedinice za koju će se osnivati BPN a pitanje softwarea će se rješavati kako će to vremenski omogućiti optimalni nivo tehnološkog razvoja AOP, za određeni čas.

31. Za koncepciju AOP u BPN izradit će se posebno načelo, povezanosti s ostalim sistemima za informacije u republici, određivanje čvorova i nosioca informacijskog sistema (kao i odgovarajućih podsistema BPN, metodologija prikupljanja, obrade, čuvanja i održavanja podataka.

POGOVOR

Kao strateška odrednica za vođenje politike na području organiziranja i osnivanja JEN i snažnih BPN, smatra se potrebnim naglasiti:

1. Pitanju vođenja evidencije o nekretninama, u svakoj se zemlji posvećuje posebna pažnja. Smatra se da je to važan i odgovoran državni i politički zadatak. Evidencija nekretnina, njen sadržaj, jedinstvenost i manipulacija njenim podacima vezani su uz dugu tradiciju. To je izvan svake sumnje zadatak za dugu i dalju budućnost, pa se može reći da je i organizacija buduće *jedinstvene evidencije nekretnina državni zadatak*.

2. Projekat JEN mora biti vođen od državnog organa uprave. Po logici stvari, tradiciji i profesionalnoj orijentaciji, on pripada interdisciplinarno u djelokrug i obvezu uz geodetsku struku i službu i drugim stručnostima.

3. Republička geodetska uprava SRH, kao slijednik do sada svih ranijih inicijativa i radnji na tom području društvenog djelovanja i kao resorno stručno nadležna organizacija geodetske službe mora ostvarenje projekta JEN imati u svojoj programskoj politici kao odgovoran zadatak. Ona treba da bude društveno, stručno pa i politički odgovorna za pravilno provođenje politike vođenja i suvremenog razvoja na području evidencije o nekretninama.

4. Budući da evidencija nekretnina nije samo od značaja za geodetsku službu već je to bez sumnje interdisciplinarni zadatak i obveza, traži se osnivanje posebnog komiteta za izradu i ostvarenje projekta JEN i to od predstavnika Republičke geodetske uprave, Rep. sekretarijata za financije, Rep. sekretarijata za pravosuđe i upravu, Rep. komiteta za građevinarstvo, stambene i komunalne poslove i zaštitu čovjekove okoline, Rep. zavoda za statistiku, Rep. zavoda za informatiku, Vrhovnog suda Hrvatske i Javnog tužilašta i pravobranilaštva, s predsjednikom na čelu, u rangi barem zamjenika republičkog sekretara.

5. Republička geodetska uprava treba organizirati široku i svestranu informiranost kod svih općinskih organa uprave nadležnih za geodetske poslove i zemljišno knjižnih ureda općinskih sudova u republici, o potrebi iniciranja pripremnih radnji za osnivanje JEN (izbora eksperimentalne teritorijalne jedinice za JEN, izrade modela budućih datoteka, školovanje kadrova, rad na zakonskim propisima, i dr.).

6. Da bi buduća JEN bila u svakom pogledu koristan asistent u radu državne uprave i u njenom odlučivanju, RGU morat će, kako postojećoj EN tako i onoj budućoj JEN vratiti prava koja je ta evidencija raznim novijim propisima izgubila a koja su prava usprkos toga danas još uvijek sadržana u postojećim geodetskim propisima (zakonu), pa se na taj način stvara osjetljiv i društveno štetan sukob nadležnosti u pogledu registracije zbivanja stvarnih promjena na zemljištima. Određeni postojeći propisi degradirali su postojeće EN na način da one postaju protiv svoje volje sve više neažurne i podložne kritikama. Mnoga zbivanja iza kojih stoje zakoni stvaraju pravne dileme i društvene probleme mnogim subjektima a ponajviše građanima. Objektivna kretanja u životu su drugačija i na tom području zemljišne politike se vrlo lako uočavaju društveni promašaji. Osiromašivanja postojećih evidencija o nekretninama, za koje uvijek imademo najljepše riječi da su kao izvor informacija društvu neophodne a koje su danas u svojoj djelatnosti praktički umjetno zakočene i nisu u stanju se dovoljno efikasno boriti protiv društvenog volontarizma.

Upotrijebljene kratice:

EN	— evidencija nekretnina
JEN	— jedinstvena evidencija nekretnina
BPN	— banka podataka nekretnina
ZK	— katastar zemljišta
KZ	— zemljišna knjiga

SAŽETAK

U članku je dan prijedlog za izradu tehničkih i pravnih načela u osnivanju jedinstvene evidencije nekretnina kroz banku podataka o nekretninama u SR Hrvatskoj.

ZUSAMMENFASSUNG

Im Aufsatz sind die technische und juristische Grundsätze in der Gründung der einheitlichen Liegenschaftsevidenz in SR Kroatien durch ein Datenbank Liegenschaft vorgeschlagen.

Primljeno: 1987-10-21