

UDK 528.44
Stručni rad

O REFORMI ZEMLJIŠNE KNJIGE

Marijan BOŽIČNIK — Zagreb*

1. UVOD

O potrebi reforme Zemljišne knjige u nas, posebno sa stanovišta koja o tom problemu mogu dati geodetski stručnjaci, vode se neprekidne rasprave unazad više od 30 godina. U ovome napisu neće biti ponavljane činjenice koje su opširno ranije iznašane i opisivane [1], [3], već će biti obrazložene pojedinosti o ostvarivanju reforme zemljišne knjige u nama susjednoj republici Austriji, čiji su se rezultati počeli ostvarivati i realizirati u sedmom deceniju ovog stoljeća, dakle u godinama koje su neposredno iza nas.

Reforma zemljišne knjige u Austriji može biti vrlo počuna i interesantna za jugoslavensku praksu i prilike, budući da je struktura i organizacija austrijske zemljišne knjige (gruntovnice) počev od njenog osnivanja pa i održavanja (sve do skorašnjih dana) jednaka ili vrlo slična jugoslavenskoj. Posebno to vrijedi za Sloveniju, Hrvatsku, Vojvodinu i vjerojatno dio uže Srbije.

Iz slijedećeg teksta će biti vidljivo koja su sve razmišljanja i odlučivanja o potrebi reforme zemljišne knjige i njenoj praktičkoj provedbi zaokupljali austrijske pravosudne organe, a i geodetske stručnjake koji su u toj reformi djelotvorno učestvovali.

2. HTIJEJENJA I MOGUĆNOSTI

Radi osuvremenjivanja ovako glomazne pisane evidencije o nekretninama kao što je to ustanova Zemljišne knjige, prva se je, i sama od sebe nametnula misao o mogućnosti i prikladnosti prijepisa sadržaja evidencije na sistem slobodnih kartica, zatim upotrebe pisaćeg stroja u njenom daljem održavanju umjesto dosadašnjeg pera i tinte i konačno izrađivanje prijepisa (izvoda) fotomehaničkim postupcima. Dakle sve u svemu primjena novina koje pruža suvremena, ali ipak klasična i konvencionalna birotehnika.

Slični su stavovi i mišljenja prisutni i u nas, kada se raspravlja o potrebi reformiranja evidencije nekretnina kroz zemljišnu knjigu. Ponekad su ona u cijelosti takva, a ponekad vezana uz djelomičnu nadgradnju u pojedinostima. No nikada, se nažalost, ne odnose na bitne činitelje koji utječu na mijenjanje oblička sistema ustrojstva zemljišne knjige, kako u tehnološkom tako i u organizacionom pogledu.

Kada se o potrebi reforme neke djelatnosti raspravlja dugi niz godina i kada to vrijeme prelazi u decenije, predmetni se problem nađe u neobičnoj situaciji.

* Adresa autora: Marijan Božičnik, dipl. inž., Republička geodetska uprava, Zagreb, Gruška 20.

Kroz to vrijeme novo nastupajuće mogućnosti i novonadošle tehnologije dovedu u pitanje mnoga djelomična pa i cjelovita rješenja koja su se u određenom času smatrala prihvatljiva, perfektna i neprikosnoveno korisna. Takav je očiti primjer s reformom zemljišne knjige. Kada je sazrijevala spoznaja o potrebi prepisivanja zemljišnih knjiga na sistem slobodnih kartica (kartotečni sistem) radi jednostavnije i čistije manipulacije za razliku od one s teškim i debelim knjigama, stasala je i u cijelosti postala tehnološki dorasla vrlo širokim potrebama, automatska obrada podataka (AOP). Upotrebom elektronike i memorija u snažnim računarskim sistemima, opravdano je zasjenjena u cjelosti pomisao o klasičnoj birotehničkoj reformi zemljišne knjige i njenog daljeg održavanja putem ručnog pisanja. Klasične kartoteke zamijenilo je sistem bušenih kartica. No i ta je prva faza primjene tzv. klasične kompjuterizacije za potrebe reformiranja zemljišne knjige u Austriji, jednostavno preskočena.

Jer što se je desilo?

Od 1955. godine na ovamo, austrijska je geodetska služba u snažnoj organizacionoj i tehnološkoj podršci i inicijativi savezne i zemaljskih geodetskih uprava, prevela putem AOP klasično izrađene knjižne dijelove katastarskih operata, u novu nadgrađenu formu sistema bušenih kartica. Dok je austrijska zemljišna knjiga promatrala i proučavala što to radi katastar zemljišta predvođen geodetskom službom, potonja je hrabro napustila i tu tzv. klasičnu kompjutorsku obradu katastarskih sistema bušenih kartica podataka i ušla s njima u novu višu fazu automatske obrade, u sistem zemljišne banke podataka [2], zasnovane na podacima katastra zemljišta.

Ova, za sada, konačna faza u evidenciji nekretnina kroz katastar zemljišta, dobiva sasvim novi smisao i vrijednost. U njoj podaci o zemljištu, iskazani u sasvim novom potpuno nekonvencionalnom obliku, povezani su u svim svojim polivalentnim funkcijama i na raspolaganju su sadašnjim i budućim korisnicima. Pri tome se i sistem bušenih kartica dobiven u prvotnoj automatskoj obradi podataka smatra već konvencionalnim odnosno klasičnim sistemom. Što je u toj situaciji mogla učiniti zemljišna knjiga nego se uključiti u postojeću osnovanu zemljišnu banku podataka sa svim svojim glomaznim i za današnje vrijeme već nepodesnim načinom obrade sadržaja.

Usljed povoljnih okolnosti opće društvene brige i pomoći geodetsko katastarske službe, zemljišna knjiga je u Austriji preskočila u cijelosti dvije tehnološke faze, tj. klasično prepisivanje u kartoteke i sistem bušenih kartica. Bilo je pogrešno tvrditi da se i kod nas na taj način o tome ne razmišlja. Teoretske su postavke o eventualnoj reformi jasne a pravci mogućeg i potrebnog razvoja nisu nepoznanica. Međutim rješenja se ne vide ni blizu, ne »miče« se problem iz faze htijenja i razmišljanja. Slučaj je to na žalost dijelom prisutan i u evidenciji nekretnina kroz katastar zemljišta, a da se ne govori o zemljišnoj knjizi.

3. POJEDINOSTI O REFORMI ZEMLJIŠNE KNJIGE U AUSTRIJI

3.1. Razlozi koji su poticali na reformu

Zakonsko normiranje i izvedeni postupovni propisi o vođenju zemljišne knjige poticali su iz daleke 1871. godine. Kako ti propisi nisu do pokrenute reforme mijenjani, čak ni u pojedinostima, nije bilo ništa neobično, da su nastupile svima

poznate poteškoće oko održavanja zemljišnih knjiga. Te su se poteškoće u suvremenom životu očitavale u slijedećem:

- mukotrpno ručno unašanje sadržajno opširnih upisa (uknjižbi) u velike uvezane knjige;
- nepreglednost i međusobno slaba povezanost pojedinih uknjiženih stvarnosti;
- nepreglednost osnovanih nastavaka zemljišno knjižnih uložaka;
- teško čitljivi rukopisi;
- zauzimanje velikog a uvijek sve skupljeg prostora;
- zaostajanje u neproknjiženim predmetima i po nekoliko godina;
- rješavanje jedne uknjižbe u prosjeku od 3 mjeseca (što se smatra relativnim uspjehom);
- veliki gubitak vremena stranaka u poslovnim dodirima sa zemljišnom knjigom;
- veliko opterećenje evidencije u ručnoj izradi prijepisa, izvoda i sl.;
- opća nesuvremenost.

3.2. Smjernice za reformu zemljišne knjige pomoću AOP

Najdjelotvornije sredstvo za provedbu reforme takvog stanja u zemljišnoj knjizi jest automatska obrada podataka. To je sigurno sredstvo koje pruža mnogo veće mogućnosti nego sva ostala do sada pokušana sredstva postojeće birotehnike. Izgradnju sistema AOP zemljišne knjige karakteriziraju slijedeće činjenice:

- podaci se unose samo jednom i to na memorije sistema, koji sada i zakonski (pravno) nadomještavaju klasičnu zemljišnu knjigu;
- kod područnih jedinica evidencije zemljišne knjige (sudova) instaliraju se terminali, uspostavlja se dijaloški sistem, kako za dobivanje informacija iz evidencije zemljišne knjige (zemljišne banke podataka) tako i za unos promjena u nju (postupak održavanja);
- sistem zemljišno knjižnog ustrojstva (organizacija i sadržaj knjiženja) ostaje u cijelosti nepromijenjen;
- evidencija ostaje i nadalje u nadležnosti sudova;
- promjena se očituje jedino u napuštanju sistema ručnog pisanja, u osnivanju i održavanju knjiga;
- sadržaj uknjižbe nije ničim ograničen.

Prednosti koje donosi AOP u zemljišno knjižnoj evidenciji jesu:

- otklanjanje svih do sada ukazivanih nedostataka evidencije:
- veća operativnost, kako na lokalnom tako i na višim i najvišim nivoima, jer će se na do sada ukazanim mogućnostima centralnog sistema zemljišne banke podataka u Beču, takav sistem u skoroj budućnosti protegnuti na područje cijele republike Austrije;
- informacije o stanjima evidencije moći će se dobivati na svim terminalskim stanicama;
- preko posebnih »maski« u dijaloškom sistemu, zainteresirana stranka može doći do željene informacije o zemljištu i stanju uknjižbe, na osnovi raznih polaznih

podataka, stranci poznatih, kao na primjer putem broja čestice, indikacije o vlasniku, broju zemljišno knjižnog uloška ili posjedovnog lista;

— dobivanje pisanog (tiskanog) izvoda o informaciji istog časa kada je informacija vizuelno predočena na terminalu (ekranu dialognog sistema);

— otpada glomazan sistem administriranja na relaciji evidencija katastra zemljišta i zemljišne knjige, a da se ništa ne mijenja u odnosima stvarnih nadležnosti;

— u osnovani sistem zemljišne banke podataka mogu se u nadgradnji priključiti sa svojim datotekama i drugi zainteresirani koji u svojoj nadležnosti rješavaju o pravima građana i drugih, na zemljištu;

— vrhunac prednosti siže i izvan domene evidencije nekretnina kroz zemljišnu knjigu, jer se objedinjavanjem podataka iz evidencije katastra zemljišta i zemljišne knjige, pojednostavljuje sistem cijele državne uprave na svim nivoima gdje se rješavaju problemi o zemljištu. Takva rješenja »vuku« cijeli sistem državne uprave na svim područjima naprijed.

3.3. Prateći problemi vezani uz reformu zemljišne knjige

Problemi postoje i njih se ne treba i ne smije umanjivati.

Osnovni je problem u tome da se u postupku automatske obrade podataka obuhvate što racionalnije velike količine podataka. Nadalje je problem u adaptaciji glomaznog administrativnog aparata u prihvaćanju i prilagođivanju na sasvim novi nekonvencionalni medij koji prihvaća i preuzima ulogu tehničkog i pravnog osnova evidencije. Dalje poteškoće pojavile su se u postizavanju cjelovite pravne sigurnosti i zaštite podataka koji ulaze u zemljišnu banku podataka. Promatrajući ostala društvena područja (aktivnosti) koja su obrađena u automatskoj obradi podataka, upotrebljivost ponuđenih programa i poduzetih organizacionih i zaštitnih mjera, steklo se je potrebno povjerenje i jamstvo u pravnu sigurnost, i zaštićenost uloženi podataka u zemljišnu banku podataka.

O troškovima prevođenja klasičnih podataka iz evidencije u zemljišnu banku podataka, bilo je posebno mnogo rasprava. Taj finansijski problem motivirao je sve, počevši od radnika u sudstvu i državnoj upravi pa i same građane koji su preko svojih stranačkih zastupnika o tim problemima žustro raspravljali u parlamentu. Međutim vizija uspjeha je i te poteškoće nadvladala. Svijest i potreba za reformom evidencije o nekretninama djelovala je na sve društvene činitelje, opravdano i s puno optimizma.

3.4. Procesne veličine s kojima se je ušlo u reformu zemljišne knjige

Na dan 31. 10. 1971. godine snimljeno »jest« stanje zemljišne knjige. Iz tih podataka, vidljivo je da je za Austriju postojalo:

- 209 zemljišno knjižnih ureda,
- 7841 katastarskih općina,
- 2,2 milijuna zemljišno knjižnih uložaka,
- 12 milijuna katastarskih čestica,
- ocjenjuje se da svi upisi u ulošcima sadrže cca 9,7 milijardi simbola (slova i brojaka),
- 90% knjiga starije je od 40 godina,
- najstariji neprovedeni spis (agrarno rješenje) potječe iz 1941. godine,

- svake se godine osniva 44 000 novih zemljišno knjižnih uložaka,
- godišnji promet je 1,1 milijun stranaka,
- 14% stranaka traži uvid u evidenciju, a osatli uknjižbu ili izvod iz evidencije.

4. POKUSNI MODEL: BEČKA BANKA PODATAKA O ZEMLJIŠTU

Da bi se provjerila uspješnost godinama razrađivanog projekta o izgradnji zemljišne banke podataka, koja u sebi sadrži cjelovite podatke iz evidencije katastra zemljišta i njemu priključenih podataka iz zemljišne knjige, te na takvoj osnovi izgrađenog novog sistema evidencije o nekretninama, otvoren je 1978. god. proces tzv. »eksperimentalnog«¹ rada banke podataka o zemljištu za grad Beč i njegovu okolinu. Model Beč obuhvatio je u obradi (reformi) 130 tisuća zemljišno knjižnih uložaka, odnosno 5,7% ukupnog broja zemljišno knjižnih uložaka cijele republike.

U upravama za katastar preuzeti su podaci o česticama i naslovnim stranicama posjedovnih listova. Ti su podaci u pravilu obostrano jednaki (ovisno o kvaliteti održavanja). Taj materijal ustupljen je zemljišno knjižnim uredima na kolacioniranje (sravnjivanje), koji su za taj posao utrošili 25 tisuća radnih sati. To je bio sada polazni materijal za prihvatanje podataka na medije računarskog sistema u zemljišnoj banci podataka. Mnogo je veći problem bio unos podataka iz dijela C zemljišno knjižnih uložaka. Na već prihvaćene (memorirane) podatke A i B zemljišno knjižnih uložaka u sistemu banke, posebnim postupkom i programima pridodani su podaci o stanju iz teretovnice. Za taj opsežan posao uloženo je cca 45. 000 radnih sati.

Postupak prihvata podataka i konačna realizacija bečkog modela banke podataka o zemljištu tekla je maksimalno racionalno, studiozno i selektivno po pojedinim sudovima i odvojeno po katastarskim općinama. Bio je potreban veliki oprez kako bi se izbjegli eventualno mogući poremećaji iz raznih osnova, koji su mogli eventualno ugroziti ostvarenje tog izvanredno složenog i skupocjenog projekta. Promašaja jednostavno nije smjelo biti. Interesantno je pri tome napomenuti da su misaoni voditelji postupka, koji su dali cjeloviti software za rješavanje, bili geodetski stručnjaci, koji i danas vode bečku zemljišnu banku podataka.

Odgovarajućim programskim rješenjima postignuto je da se iz zemljišne banke podataka informacije dobiju u konvencionalnom obliku putem priključenih tiskača, na svakoj terminalskoj stanici, odmah nakon što je putem dijaloškog sistema detektiran traženi podatak. Kako je ranije naglašeno, priziv podataka iz zemljišne banke podataka može uslijediti putem raznih šifarskih sistema (posebnih maski), ali se u cjelosti mogu dobiti podaci i utipkavanjem izražene želje u odgovarajući sistem. Omogućeno je to iz posebnih razloga, kako bi i radnici bez specijalne obuke mogli komunicirati slobodno i samostalno s tim složenim gigantom elektronike. I jest mu pravo ime »gigant«, jer se na taj matični stup zemljišne banke podataka u Beču, sada priključuju i susjedni gradovi sa svojim evidencijama o zemljištu.

5. POGOVOR

Postavlja se pitanje, što i kako dalje kod nas? Da li je pitanje reforme naše evidencije nekretnina samo tehničko ili samo političko pitanje ili oboje zajedno. Iako je tehnička strana pitanja osjetljiva, bitan je i nezaobilazan stav društva prema svim oblicima korištenja zajedničkog dobra — zemljišta i odgovarajuće evidencije o njemu. Koji će momenat biti presudniji i prevagnuti?

Društveni život, i uz njega vezane neprekidne promjene, zaista je pun dinamike. O načinu kako je o tim problemima razmišljano prije 30, 20 ili 10 godina i kakva su rješenja tada predlagana, moglo bi se reći, barem u odnosu na sadašnje životne okolnosti, da mnogo toga od ranije, danas više i nije prihvatljivo. Promatrajući cjelovitu društvenu transformaciju, odnos društvene zajednice kao i odnos i interese nekadašnjih i današnjih korisnika prema zemljištu, promjenljiv je, posebno u odnosu na njegovu makrolokaciju. U svim regijama republike i nije isti interes, tretman i nastup zainteresiranih subjekata prema držanju zemljišta. Pitanje zemljišta i odnos prema njemu je veliki životni izazov društvu i njegovoj socijalističkoj i socijalnoj politici.

Industrijalizacija u proizvodnji hrane, napuštanje zemljišta i traženje drugih izvora u osiguranju životne egzistencije od strane velikog broja bivših poljoprivrednih proizvođača, stvaranje tzv. mješovitih — poljoprivredno industrijskih — gospodarstava, bogato zastupljena pojava kooperanata intenzivnih inokosnih proizvođača hrane, nadalje pojava i prirodni porast tzv. staračkih domaćinstava, dovela su društvo u situaciju da donosi i novi specijalni zakon o poljoprivrednom zemljištu. S tim u vezi, kao neka protuteža pojavljuju se i novi oblici života u gradovima, u kojima jače dolazi do izražaja poseban interes u stvaranju vlasništva (korištenja) građevinskog zemljišta, što sve dokazuje skoro povijesnu neminovnost o potrebi pravne regulacije i normiranja ponašanja u odnosu na korištenje zemljišta. A s tim je usko u vezi i pravna evidencija o nekretninama.

U sklopu takvih razmatranja jasno je da se i obnova katastarske izmjere zemljišta orijentira na gradska područja, pa se iz tog razloga možemo u daljem razmatranju na čas distancirati od poljoprivrednog zemljišta. Poznato je u kolikoj mjeri neodgovarajuća ažurnost zemljišne knjige destruktivno djeluje na održavanje podataka suvremene geodetsko katastarske izmjere naših gradova, nadalje s kolikom zastarjelošću i poteškoćama ulazi nova katastarska izmjera gradova u sferu pravnog korištenja njenih podataka. Činjenica je da se dio novih katastarskih gradskih izmjera treba podvrći skupoj tehničkoj reambulaciji, da bi bile uopće i tehnički i pravno upotrebljive. Znamo da je 1979. godine evidencija zemljišne knjige grada Zagreba izdala 60.000 zemljišno knjižnih izvoda. Iz tog podatka vidi se da je svaki deseti građanin grada Zagreba tražio uslugu iz njene evidencije. Budući da svaki zemljišno knjižni izvod sadrži barem jednu upisanu katastarsku česticu, a da su samo dvije katastarske općine zemljišno knjižne evidencije grada Zagreba usklađene s novom katastarskom izmjerom grada, možemo vrlo lako sagledati kolike su poteškoće imali građani, (a i geodetska služba) u obrazlaganju svojih potreba za traženim podatkom.

Ovdje je vrijedno spomenuti i vrlo ozbiljne prigovore (ili upute) pojedinaca iz geodetske službe da se prethodna katastarska izmjera i njeni podaci (da li opravdano ili ne?) i ne bi trebali više održavati nakon stavljanja u tok (korištenje) podataka obnovljene izmjere. Da li možemo prihvatiti ranije opisane navode da je u toku društvena transformacija u odnosu na zemljište i oblike njegovog stvarnog i pravnog korištenja i time pravdati zaostajanje i neažurnost pravne i stvarne evidencije o njemu, posebno kada su u pitanju gradska i prigradska zemljišta, na primjer grad Zagreb i drugi veći gradovi u Hrvatskoj?

Da li okolnost da u stvarnosti nestaje dijelom sistem klasičnog vlasništva nad poljoprivrednim zemljištem, jer fizički izumiru njegovi dosadašnji vlasnici, dozvoljava i pomisao da grad Zagreb može i smije imati u tolikoj mjeri nesređenu pravnu evidenciju o nekretninama? Čitajući godišnje izvještaje o radu raznih pravosudnih

organa u gradu Zagrebu, vidimo da dobar dio nepovoljnih okolnosti u radu društvenih pravo-branitelja raznih nivoa, proizlazi baš iz razloga pravne nesređenosti evidencije o nekretninama. Kad sada prizovemo u sjećanje one prijedloge od 30, 20 ili 10 godina unazad, u zahtjevima za sređivanje pravnog stanja evidencije o nekretninama, nije teško dati odgovor jesu li takvi zahtjevi bili opravdani. Politički interes ne smije i ne treba biti zapostavljen vremenskim faktorom ali mora biti od vremena do vremena preispitan i usmjeren prema nadolazećem, prema praktičnom. No iako su rješenja teška, ona su saglediva i provediva.

LITERATURA:

- [1] Božičnik, M.: Katastar zemljišta i zemljišna knjiga, Geodetski list 1972, No 1—3, str. 9—16, No 4—6, str. 73—88, No 7—9, str. 154—165.
- [2] Božičnik, M.: Projekt Bečke banke podataka o zemljištu, Geodetski list 1977, 4—6, 105—116.
- [3] Božičnik, M.: Zakon o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta u SR Hrvatskoj, Geodetski list 1978, 4—6, 130—141.
- [4] Internationale Tagung über Landinformatiossysteme in Wien, 1979.: "Automatisierung" des Grundbuches".

SAŽETAK

O potrebi pravnog sređivanja nekretnina, odnosno o potrebi cjelovite reforme evidencije nekretnina raspravlja se čak od onog dalekog dana u minulom stoljeću, kada je uz evidenciju nekretnina kroz katastar zemljišta osnovana i evidencija o pravnom stanju na nekretninama, tj. zemljišna knjiga.

Povijesni materijali a i današnja praksa ukazuje da raskorak između stvarnog i pravnog stanja dolazi do sve većeg izražaja.

Traže se nova prihvatljiva tehnološka rješenja, kako da se taj problem razriješi ili barem ublaži.

U tekstu članka je opisan primjer reforme evidencije nekretnina kroz zemljišnu knjigu posredstvom automatske obrade podataka (AOP), stvaranjem automatizirane zemljišne banke podataka grada Beča (Austrija).

ZUSAMMENFASSUNG

Die grundlegenden Vorschriften über das Grundbuchwesen stammen aus dem weiten 1871. Jahr. Nach dieser Zeit ist kaum etwas gründlich geändert in dieser Art der Liegenschaftsevidenz. Solche Situation hat hervorrangt grobe Schwierigkeiten in der Laufendhaltung der selben. Ein Signal für die notige Reform des Grundbuchbetriebes durch EDV war anwesend.

In diesem Titel über Grundbuchreform durch Grundstückdatenbank — Modell Wien, sind alle Vorteile und aufgetretene Schwierigkeiten eines EDV Grundbuches beschrieben.

Primljeno: 1980-04-24