

ZEMLJIŠKA KNJIGA KOT RAČUNALNIŠKO PODPRT INFORMACIJSKI SISTEM

Jure Šušteršič, Boris Legac

Zavod za družbeni razvoj, 3. Port Informacijski inženiring
d.o.o., Koper

Prispelo za objavo: 30.8.1991

Izvleček

Sodobni informacijski sistem integrira delne informacijske sisteme in znanje na vseh ustreznih ločeno razvitih področjih.

V referatu so podane glavne značilnosti in izkušnje, pridobljene pri izdelavi projekta „Računalniško podprt sistem zemljiške knjige“. Poudarjen je zlasti integrativni vidik zemljiške knjige z informacijskimi sistemi okolja ter problemi neuskkljenosti zakonskih osnov, ki otežujejo racionalno računalniško podporo.

Ključne besede: Bovec, Geodetski dan, informacijski sistem, računalniška podpora, Slovenija, zakonske osnove, zemljiška knjiga, 1991

Estratto

Il moderno sistema informativo riesce ad integrare i sistemi informativi parziali e le conoscenze di tutti i settori sviluppatasi in maniera autonoma. La relazione presenta le caratteristiche fondamentali nonché le sperienze acquisite nel corso dell'elaborazione del progetto "Sistema tavolare informatizzato". Particolare rilievo viene posto sull'aspetto integrativo del tavolare con i sistemi informativi

dell'ambiente come pure sui problemi connessi alle discordanze rilevate nella relativa legislazione le quali ostacolano l'attuazione di un'informatizzazione razionale.

Parole chiave: Bovec, Consultazione geodetica, gestione computerizzata, legislazione, libro fondiario, sistema informativo, Slovenia, 1991

SPLOŠNO O DRUŽBENEM SISTEMU INFORMIRANJA

Izgradnja učinkovitega družbenega sistema informiranja je pogoj za komuniciranje in upravljanje v vsaki demokratični družbi. Sistem mora temeljiti na pravnih virih informacij, dostopnih vsakomur, ki jih potrebuje, obenem pa predstavlja informacijsko osnovo za detajlno analiziranje vseh področij človekove dejavnosti, s ciljem stimuliranja gospodarskega in družbenega razvoja. Aktivnosti v cilju izgradnje računalniško podprtih informacijskih sistemov v državni upravi potekajo že več let, vendar je bil razvoj posameznih informacijskih sistemov odvisen od posameznih

republiških upravnih organov. Ti so v skladu s svojimi pristojnostmi posredovali navodila za oblikovanje računalniško podprtih sistemov, ki obdelujejo podatke za potrebe resorja. V tem obdobju je bilo veliko narejenega, predvsem na tistih področjih dejavnosti državne uprave, kjer je množična obdelava podatkov. Obenem pa smo si pridobili mnogo izkušenj in dragocenih spoznanj v višjih oblikah integracije podatkov s ciljem definicij enotnih evidenc, ki bi bile standardizirane in dostopne na območju republike. V kolikor bi uspeli združiti ta spoznanja in jih utemeljiti v standardih, bi prav gotovo definirali osnovo za komuniciranje med posameznimi informacijskimi sistemi, tudi med posameznimi ravnmi. Vsekakor je na tem področju opaziti prizadevanja Republiške geodetske uprave, ki je izdala standarde zemljiškega katastra in izdelala model katastrskega knjigovodstva za osebni računalnik.

Na osnovi pobude Zavoda za družbeni razvoj občine Koper o izdelavi idejne projektne rešitve računalniške podpore informacijskega sistema zemljiške knjige je bila s 3 Port Informacijski inženiring, d.o.o., Koper vzpostavljena projektna organizacija za izvedbo projekta. V projektnem svetu in posameznih delovnih skupinah so sodelovali predstavniki Temeljnega sodišča Koper, Geodetske uprave Koper in občinskih upravnih organov. Zaključki projektne naloge so strnjeni v študiji „Analiza in eksterni design sistema zemljiška knjiga“, ki predstavlja strokovno osnovo za izvedbeni del projekta.

PREDSTAVITEV TEMELJNIH SPOZNANJ IN OKOLJA ZEMLJIŠKE KNJIGE

Zemljiški kataster je imel prvobitni namen odmere davkov, vendar je sčasoma dobil vlogo evidence nepremičnin, ki je ob računalniški podpori pridobila na operativnosti (pred zemljiško knjigo). Nastali sta dve evidenci o istih nepremičninah, ki sta si po uradnosti, vsebini in usklajenosti različni. Zemljiška knjiga ni apriori pravosodna zadeva. Sodišče je preobremenjeno z določenimi pristojnostmi, ki pa se podvajajo z delom upravnih organov. Informacijskega sistema nepremičnin ne smemo razumeti kot sistema, sestavljenega iz zemljiškega katastra, zemljiške knjige, katastra zgradb itd., temveč kot sistem, ki temelji na enoličnih, uradnih evidencah, ki so integrativno vkomponirane in se vzdržujejo na mestih, kjer imajo za to pooblastilo, dodeljeno na osnovi registracije dogodkov (časovna funkcija). Pri tem je treba upoštevati načelo, da se vsak podatek vnese samo enkrat, uporabljajo pa ga vsi pooblaščenim uporabniki na različnih lokacijah. Etažna lastnina – vpis etažne lastnine v zemljiško knjigo je naletel na nepremostljivo oviro v ročnem vodenju. Rešitev problema je vzpostavitev katastra stavb in evidentiranje etažne lastnine v računalniško podprtem informacijskem sistemu.

Konstitutivno načelo – če nisi vpisan za neko nepremičnino v zemljiški knjigi, nisi lastnik – kar ni vpisano v zemljiško knjigo, v smislu varnosti pravnega prometa, ne velja. Intabulacijska klavzula – bivši lastnik mora eksplicitno dovoliti, da sme novi lastnik predlagati vknjižbo lastninske pravice v zemljiško knjigo. Načelo javnosti – v kolikor so podatki točni in ažurni, je možna kontrola lastništva ob prometu nepremičnin. To načelo bi moralo veljati za vsako evidenco, seveda pa bi morala zakonodaja rešiti neskladje med konstitutivnim načelom in intabulacijsko klavzulo.

Ze sama opredelitev zemljiške knjige kot javnega registra nepremičnin in stvarnih pravic na teh nepremičninah, onemogoča parcialno reševanje problema, torej iskanje rešitev brez ustrezne analize in upoštevanja povezav z okoljem, ter

integracijskih procesov, ki se v njem dogajajo. Informacijskega sistema zemljiške knjige ne moremo obravnavati kot samega sebi zadostnega, vase zaprtega ter razbitega na posamezne samostojne in nepovezane funkcionalne segmente. Povezovanje posameznih informacijskih sistemov danes ni več omejeno s stopnjo razvitosti računalniške in informacijske tehnologije, temveč je treba omejitve iskati zlasti v obstoju čisto subjektivnih problemov na področju usklajevanja interesov med posameznimi upravnimi subjekti in pomanjkanju sistematično izdelanih postopkov in natančno definiranih vsebin za posamezna informacijska področja.

OSNOVNI CILJI PROJEKTNE NALOGE

Izhajajoč iz rezultatov analiz, so bila opredeljena temeljna izhodišča za izvedbo računalniško podprtega sistema zemljiške knjige, ki mora zagotoviti:

- čim večjo računalniško podporo operativnim postopkom znotraj zemljiške knjige v okviru obstoječih zakonov in predpisov,
- odprtost in povezljivost podatkov z okoliškimi sistemi (zemljiški kataster, enoten register prebivalstva in pravnih oseb, register stavb, register naselij, ulic, hišnih številk ...),
- interaktivni dostop do podatkov zemljiške knjige iz vseh mest, kjer je to potrebno,
- odpravo dvojnosti postopkov vzdrževanja tehničnih podatkov o parcelah, ter vzpostavitev sinhroniziranega delovanja zemljiške knjige in zemljiškega katastra.

Pri konkretizaciji opredeljenih rešitev so bile izpostavljene še tele predpostavke:

- zasnova rešitve mora upoštevati obstoječo zakonodajo, istočasno pa tudi vsebovati elemente za prilagoditev spremembam le-te, tako v smeri vzpostavitve morebitne enotne evidence nepremičnin kot tudi spremembam v smeri pravne verifikacije računalniške zemljiške knjige,
- cilj ni zajeti vseh zgodovinskih podatkov, temveč vzpostaviti računalniško stanje čim bližje realnemu ter ga v bodočnosti dopolnjevati in vzdrževati s spremembami.

MODEL IDEJNE REŠITVE

Izdelava prototipa aplikacije je zahtevala uporabo ustreznega CASE orodja. Na osnovi izkušenj s podobnimi orodji je bila izvršena analiza nekaj novejših produktov s ciljem izbora orodja, ki najbolj ustreza standardom interne metodologije (Yourdon 1979) in daje podporo čez celoten cikel projekta od analize do implementacije in vzdrževanja. Z vidika prenosljivosti je bila izdelana tudi analiza programskih generatorjev, ki omogočajo generiranje programov, ki so prenosljivi na računalniške sisteme različnih proizvajalcev in delajo z različnimi podatkovnimi bazami. Projekt je izdelan s CASE orodjem POSE, ki je bil zaradi specifičnih zahtev prilagojen standardni metodologiji. Končni izbor razvojnega orodja za drugo fazo projekta bo na osnovi dodatnih parametrov opredeljen ob sprejemu vsebinske rešitve.

Računalniško podprti postopki

Izdelan je vsebinski model rešitve, ki predstavlja tehnično osnovo za izvedbeni del projekta, ta pa bo potekal v dveh fazah:

I. faza – Inicijalizacija sistema, ki definira način in postopke za vzpostavitev začetnega stanja z upoštevanjem racionalne uporabe podatkov, ki obstajajo v obstoječem informacijskem sistemu občine, ter postavitev skupne podatkovne osnove, ki zagotavlja:

- odprtost sistema do okolice (zemljiški kataster, enoten register prebivalstva in pravnih oseb, register stavb, naselij, ulic, hišnih številk ...),
- vzpostavitev sinhroniziranega delovanja zemljiške knjige in zemljiškega katastra (skupna podatkovna baza).

II. faza – Računalniško podprte osnovnih postopkov zemljiškooknjižnega operata, kar pomeni konkretne rešitve dispozicije projekta:

Sprejem zemljiškooknjižne vloge

- Zemljiškooknjižne vloge, s katerimi se zahteva vpis v zemljiško knjigo, se vnašajo s terminalom v računalniški sistem. Pri tem so izdelani postopki za formalno kontrolo vlog, možnost evidentiranja sočasnih vlog ter formiranje dnevnika z vsemi zahtevanimi podatki.
- Zemljiškooknjižne vloge se porazdelijo med zemljiškooknjižne delavce, ki so zadolženi za izvedbo posamezne vloge.

Formalizacija vloge

- Za vsako vlogo evidentiramo osnovne podatke o listinah, na podlagi katerih se bo opravil vpis.
- Posamezna vloga se v postopku formalizacije razbije na posamezne pravne podlage, odvisne od zahtevanega postopka.
- Izbrani predmet vpisa omogoča zemljiškooknjižnemu delavcu sprotno primerjavo zahteve s trenutno veljavnim stanjem v izbranem (ih) zemljiškooknjižnem vložku (ih).
- Izvrši se vnos zahtevanih podatkov; če ni zadržkov za posredovanje sklepov sodniku, se postopek formalizacije zaključi.
- Ob zaključku formalizacije računalnik na osnovi vnešenih podatkov, ki predstavljajo osnovo sklepa, izdelava vse potrebne vpise za izbran postopek. Poleg potrebnih vknjižb se avtomatsko izdelajo tudi predvidene poočitbe.
- Zemljiškooknjižni delavec ima možnost takojšnjega vpogleda v računalniško formalizirane sklepe, na katerih lahko izvrši tudi določene formalne popravke (ne more popravljati osnovnih podatkov, ki se hranijo ločeno, temveč le besedilo, če ne ustreza popolnoma predlaganemu).
- Računalniško formalizirani sklepi se lahko izpišejo ter kot priloga s poročilom o stanju zemljiške knjige dostavijo sodniku v odločanje. Istočasno se avtomatsko izvrši postopek plombiranja.

Odločanje zemljiškooknjižnega sodnika

- Zemljiškooknjižni sodnik presoja zemljiškooknjižno vlogo ter izda ustrezen sklep (vpis se dovoli, zavrne ali se dovoli delni vpis).

Zaključevanje zemljiškoknjižnih zadev

- Zemljiškoknjižni delavec na osnovi odločitve sodnika vnese ustrezne korekcije, vkolikor so potrebne, ter potrdi pripravljene sklepe.
- Po potrditvi postanejo pripravljene vpisi pravno veljavni in ažurirajo podatkovno bazo.
- Postopek se zaključi z računalniško izstavitvijo nalogov za ročni vpis v zemljiško knjigo ter ustreznih obvestil strankam, ki so bile navedene v postopku evidentiranja zemljiškoknjižnih vlog.

Računalniška podpora pomožnim procesom

- Izvedbeni del projekta bo omogočil vrsto pomožnih vpogledov v podatkovno bazo, ki bodo v celoti nadomestili vse ročno vodene pomožne evidence. Interna struktura podatkovne baze je vzpostavljena v normalizirani obliki ter vsebuje entitete (podatke) in relacije med njimi (odnose med podatki). Taka organizacija omogoča najrazličnejše vpogleds na podatke, ki izvirajo iz logične strukture podatkov. Istočasno so vpogledi osnova za izpise.

Zaščita podatkov

Z vidika zaščite podatkov so definirani postopki, ki vsebujejo:

- zavarovanje pred izgubo podatkov zaradi nepredvidljivih izpadov sistema (zunanji ali notranji razlogi)
- hranjenje, arhiviranje podatkov in v nekaterih primerih možnost rekonstrukcije spremenjenega stanja
- zaščita dostopa do sistema z upoštevanjem različnih ravni in privilegijev uporabe sistema (nadzorovana javnost podatkov)
- beleženje vseh dostopov in sprememb v bazi (kdo, kdaj).

PREDLOGI IN UGOTOVITVE ZA VZPOSTAVITEV SISTEMA

Standardi

Problem integracije ali povezovanja različnih informacijskih sistemov, ki so med seboj informacijsko povezani, je v tem, da mora obstajati skupna osnova povezovanja ter definirani organizacijski predpogoji, ki določajo vsakemu podatku „gospodarja“. V praksi se to izkazuje z določitvijo standardov, ki vsebinsko definirajo posamezne podatke in pristojnosti glede spreminjanja le-teh. Na tak način se izognemo nepotrebnemu podvajanju podatkov v informacijskem sistemu. V konkretnem primeru obstaja predpostavka po integraciji bodočega računalniško podprtega informacijskega sistema zemljiške knjige z informacijskimi sistemi okolja, ki so že dosegli določeno stopnjo standardiziranosti. Predpogoj integracije, ob predpostavki, da ni definirana enotna evidenca nepremičnin in evidenca pravnih razmerij, je prevzem vseh obstoječih standardov ter dogovorno vsebinsko oblikovanje tistih skupnih podatkov, ki niso zajeti v teh standardih

Zakonske osnove

Nesporna je ugotovitev, da potrebujemo ustrezno evidenco o nepremičninah in pravnih razmerjih na nepremičninah. Menimo, da že obstaja ustrezna tehnološka osnova za oblikovanje računalniško podprte evidence, vendar morajo biti predhodno vzpostavljene ustrezne zakonske osnove, prilagojene uvedbi računalniške tehnologije.

To pomeni, da pri izdelavi ustreznih zakonov ni vedno racionalno izhajati iz dosedanjega načina vodenja evidenc. Nesmotno je dosedanji sistem zemljiške knjige, ki je prilagojen ročnemu vodenju, prevzeti v računalniško vodenje nespremenjen. Problem je multidisciplinaren, saj bomo v nasprotnem dobili nov zakon, ki ne vsebuje strokovnih osnov za njegovo širšo uporabo, in onemogoča racionalno vključevanje evidenc v enotni sistem informiranja, ter s tem učinkovito uporabo računalniške tehnologije. Glede na namen, ki jo ima le-ta pri operacionalizaciji kasnejše evidence, je treba že pri izdelavi ustreznih predlogov vključiti strokovnjake, ki bodo lahko izdelali strokovne osnove z vidika računalniške podpore.

Razmišljanja in ugotovitve, ki smo jih prikazali v tej študiji, lahko strnemo v naslednje:

- Jasno in nedvoumno je treba opredeliti pojem nepremičnine ter postaviti temelje vsebine enotne evidence nepremičnin, ki bo združevala vse današnje specifične evidence.
- Posebno pozornost je treba posvetiti evidentiranju pravnih razmerij na nepremičninah. S tem ni mišljeno, da bi se morala evidentirati vsa pravna razmerja. Teh razmerij je namreč toliko in so raznovrstna, da bi evidenca izgubila preglednost. Treba jih je strokovno urediti, da bo evidenca obdržala osnovni namen.
- Treba je izvršiti vrsto zakonskih sprememb, ki bodo natančno opredelile pravni režim posameznih nepremičnin, še zlasti v smislu ugotovljenih nedoslednosti družbene lastnine in etažnih lastnin.
- Do uskladitve ustrezne zakonodaje predlagamo, da se začasno definirajo pravna razmerja v obliki standardnih postopkov in standardnih sklepov, ki bi omogočala računalniško formalizacijo sklepov.
- Zaradi velike količine podatkov, vsebovanih v obstoječih zemljiških knjigah, predlagamo prehod, pri katerem je treba definirati pravnoformalno obliko posnetka obstoječega stanja; formulacijo nadomestnega sklepa, ki bi lahko nadomestil vnos vseh lastniških razmerij nad nepremičnino po posameznih pridobitnih naslovih in omogočil vnos trenutno veljavnih lastnikov z deleži. Nadomestni sklep bi pomenil skupno osnovo za evidentiranje kasnejših sprememb.
- Začasno je treba poiskati kompromisno rešitev za rešitev problema „dvojne lastnine“. Z računalniškega stališča ni ovir, da se tovrstni sklepi evidentirajo na istem vložku, s tem da se ločeno vpisuje družbena lastnina zemljišča in zasebna lastnina zgradbe, ki je na njej. Glede na to, da beležimo razmerja med podatki, lahko ohranjamo obstoječ način vpisovanja.

Organizacijski vidik

Zorganizacijskega vidika je treba razmejiti posamezne odgovornosti. Še vedno obstaja dvom glede razmejitve med sodno in upravno pristojnostjo. Na osnovi ugotovitev iz intervjujev in strokovnih gradiv bi bilo najsmotrneje obdržati načelo, da ostane pri sodišču pristojnost za evidentiranje pravnih razmerij, pri ustreznih upravnih organih pa pristojnost vodenja tehničnih podatkov nepremičnin.

ZAKLJUČEK

Projektna naloga temelji na detajlnih analizah vseh ugotovljenih elementov sistema. Podaja razvid postopkov v fazi inicializacije podatkov in operativnega izvajanja zemljiškoknjžnega operata. Proučevanje zakonskih osnov kaže z informacijskega vidika določene nedorečenosti, ki smo jih izpostavili in bi jih bilo vredno upoštevati ob spremembi zakonodaje. Projektna rešitev ustreza zakonskim predpisom, hkrati pa vsebuje normalizirano zasnovo podatkov, ki zagotavljajo implementacijo bodočih sprememb. Vzpostavitev enotne baze podatkov zemljiškega katastra in zemljiške knjige predstavlja osnovo enotne evidence nepremičnin, ki bo v celoti ustrezala načelu javnosti evidenc.

Viri:

Projektna naloga „Računalniško podprt sistem zemljiške knjige“, 1991, 3 Port Informacijski inženiring d.o.o. Koper in Zavod za družbeni razvoj občine Koper.

Yourdon, E., 1979, Managing the structured techniques, 2.e.d., Prentice-Hall, Englewood ciss, New Jersey.

Yourdon, E., 1979, Structured walkthroughs, 2.ed., Prentice-Hall, inc. Englewood ciss, New Jersey.

Recenzija: Božo Demšar