

INFORMACIJSKA VLOGA ZEMLJIŠKEGA KATASTRA V SODOBNI DRUŽBI

Jože Senegačnik

Mestni zavod za informatiko, Ljubljana

Prispelo za objavo: 26.8.1991

Izvleček

Prispevek obravnava združevanje baz podatkov zemljiškega katastra, katastra zgradb in zemljiške knjige z vidika racionalizacije poslovanja in vzpostavitve enotne zemljiške banke podatkov ter odnos do drugih baz podatkov, predvsem fiskalnega katastra.

Ključne besede: Bovec, Geodetski dan, kataster zgradb, Slovenija, vloga, zemljiška banka podatkov, zemljiška knjiga, zemljiški kataster, 1991

Abstract

The subject of this paper is to present the merging of land cadastre, land registry, and building cadastre databases in order to rationalize public administration management and to set up a unified land data bank. The paper discusses the relationship towards other databases, especially towards the fiscal cadastre.

Key words: Bovec, building cadastre, Geodetic workshop, land cadastre, land data bank, land registry, meaning, Slovenia, 1991

UVOD

Vloga zemljiškega (mejnega) katastra v sodobni družbi dobiva povsem drug pomen kot ga je imel zemljiški kataster ob času vzpostavitve v prejšnjem stoletju. Zemljiški kataster predstavlja danes v državah zahodne Evrope predvsem mejni zemljiški kataster, ki ga ostro ločujejo od fiskalnega katastra, ki služi kot osnova za pobiranje davkov od nepremičnin oz. prometa z njimi. V Sloveniji pa kljub davčni reformi obremenjujemo zemljiški kataster s podatki, ki sploh ne spadajo v mejni kataster, ampak služijo zgolj potrebam pobiranja davkov, po drugi strani pa ob spremembah osnovne geodetske zakonodaje ne obravnavamo hkrati tudi potrebnih sprememb na področju zemljiške knjige zaradi njene informatizacije, oz. ostaja kataster zgradb premalo definiran tako z vsebinskega vidika, zlasti pa z vidika vzdrževanja podatkov. Vzpostavljanje katastra zgradb (s posameznimi enotami – stanovanjskimi, poslovnimi) je in mora biti v neposredni povezanosti z zemljiško knjigo in njeno informatizacijo. Kataster zgradb skupno z mejnim katastrom predstavlja osnovo za vzpostavitev fiskalnega katastra, ki se seveda navezuje na podatke o lastništvu, ki jih vodi zemljiška knjiga. Po drugi strani je tudi katastrski

dohodek že zdavnaj neustrezen. Kot osnovo za odmero davka v fiskalnem katastru bi morali vzeti ocenjeno tržno vrednost nepremičnine (zemljišča, zgradbe itd.). Fiskalni kataster je v pristojnosti davčne službe, vendar pa vsi njegovi osnovni podatki o velikosti in legi nepremičnin izhajajo iz mejnega katastra in katastra zgradb, podatki o lastništvu, ki so lahko podlaga za določitev zavezanca za plačilo davka, pa iz podatkov zemljiške knjige.

Mejni kataster dobiva svojo novo vlogo tudi kot eden od osnovnih slojev v geografskih informacijskih sistemih (GIS). Geokodirani podatki mejnega katastra v povezavi z drugimi geokodiranimi informacijskimi sloji (topologija, komunalni vodi, geologija itd.) služijo za hitro in kvalitetno strokovno odločanje v okviru državne uprave. Zemljiški (mejni) kataster sodobne države je prek skupnih identifikatorjev (ključev) povezan s katastrom zgradb in zemljiško knjigo v celovit sistem, ki je zaradi uporabe skupnih ključev povezljiv z drugimi bazami podatkov, to je tudi s fiskalnim katastrom. Zato mora mejni kataster oz. za njegovo vodenje pristojni upravni organ voditi le tiste podatke, ki so zanj pomembni in potrebni. Takšno solucijo je treba zagovarjati tudi z vidika Zakona o varstvu osebnih podatkov.

Racionalizacija poslovanja državne uprave zahteva celovit pristop k skupnemu vodenju zbirke podatkov, ki obravnavajo zemljišča, zgradbe in lastninska razmerja. Tuje izkušnje na tem področju kažejo na več organov, ki na podlagi točno določenih pristojnosti vzdržujejo medsebojno odvisne podatke. Mejni kataster vzdržujejo geodetske uprave, kataster zgradb vzdržujejo organi, pristojni za gradbeništvo, zemljiško knjigo pa sodni organi. Fiskalni kataster, kateremu so osnova omenjeni podatki, vodijo davčne uprave samostojno. Tuje izkušnje kažejo na uporabo enotnih identifikatorjev za fizične osebe (pri nas je to enotna matična številka občana – EMŠO), ki se pojavljajo v vseh bazah podatkov, osnovni podatki pa se vodijo v registru prebivalstva. Enako velja tudi za pravne in civilne osebe.

FISKALNI KATASTER

Tipični sodobni fiskalni kataster obsega naslednje podatke:

- identifikacija (parcelna številka, posestni list, zemljiškoknjižni vložek, številka lastnine, itd.)
- naslov (EHIŠ)
- lastnik – zavezanec (priimek in ime, EMŠO, naslov)
- podatki o nepremičnini (velikost, kvaliteta itd.)
- opis zgradbe (kadar gre za zgradbo – površine, starost, instalacije, gradbeni materiali itd.)
- vrsta lastništva (lahko tudi najem)
- tržne informacije (prodajne cene, rente)
- ocenjena tržna vrednost nepremičnine in
- odmerjeni davek.

Če si natančneje pogledamo zgornje podatke, lahko ugotovimo, da večino že vodimo v okviru obstoječih zbirk podatkov, nekatere pa bomo vodili v okviru bodočih (kataster zgradb). Predvsem je pomembno, da razdelimo med pristojne organe vzdrževanje podatkov, tako da bodo vsi podatki vedno zajeti pri samem izvoru podatkov, to je pri tistem subjektu, ki jih tvori oz. jih je pristojen spreminjati. Tako se

pokaže, da bo treba za vzpostavitev in vzdrževanje katastra zgradb obvezno vključiti pristojne občinske organe za gradbeništvo, ki bodo vnašali podatke o spremembah zaradi adaptacij, dozidav, nadzidav, sprememb namembnosti itd., oziroma druge pristojne organe, kadar gre za objekte regionalnega oz. republiškega pomena. Neposredna vključitev pristojnih organov v vzdrževanje podatkovnih baz nam zagotavlja stalno ažurnost podatkov, hkrati pa so ti organi tudi uporabniki teh, predvsem pa tudi množice drugih podatkov. Zato bodo motivirani za natančnost vnešenih podatkov.

PRIMERJAVA PODATKOV O LASTNIŠTVU

Podatkovni model obstoječega zemljiškega katastra (standardi Republiške geodetske uprave (RGU), RISZK in drugi) obsega predvsem tehnične podatke o parcelah, to je tiste podatke, ki jih je geodetska služba pristojna in dolžna voditi. Poleg teh podatkov se vodijo tudi nekateri podatki o lastninskih oz. drugih pravicah uporabe na zemljiščih, ki pa so nepopolni. Na podlagi grobe analize lastninskih podatkov, ki jih vodi geodetska služba, in pravno relevantnih podatkov o lastništvu oz. drugih pravicah uporabe, ki jih vodi zemljiška knjiga, ugotovimo tole:

1 A list v zemljiškoknjžnem vložku vsebuje popis parcel, ki sestavljajo posamezni vložek, in ga delimo na dva dela:

- A1 – veljavni seznam parcel
- A2 – seznam pripisov in odpisov parcel v listu A1.

V list A2 se vpisujejo tudi služnostne pravice (gospodujoče zemljišče). Seznam parcel, ki ga vodi zemljiška knjiga v listu A1, bi moral biti identičen tistemu, ki ga vodi geodetska uprava na istem vložku. Vendar pa podatki o vložkih dostikrat niso ažurni oz. celo manjkajo. Geodetska služba pa sploh ne vodi podatkov o gospodujočih zemljiščih oz. služnostih, ki so vpisane v njihovo korist.

Nadaljna neenakost se pojavi pri zemljiščih in objektih, ki so v družbeni lasti. Predvsem v primerih, ko je zemljišče v družbeni lasti, objekt, ki na tem zemljišču stoji, pa je v zasebni lasti, je zemljiška knjiga ustanovila tako imenovana zemljiškoknjžna telesa. Tako predstavlja zemljiškknjžno telo I. samo zemljišče in se v lastninskem (B) listu zanj posebej vknjižijo pravice. Zgradba sama brez zemljišča pa je opredeljena kot zemljiškknjžno telo II., za katero se v lastninskem listu zopet posebej vknjižujejo lastninske pravice. Posebej so zanimivi tisti primeri, ko je tudi zgradba kot celota ob nacionalizaciji prešla v družbeno lastnino, izvzeta pa so bila nekatera oz. vsa stanovanja kot posamezni deli stavbe.

2 B list oz. lastninski list je list, v katerega vknjižujemo lastninsko pravico oz. družbeno lastnino. Kot že rečeno, nastopi pri družbeni lastnini problem več zemljiškknjžnih teles. Za vsako tako telo vodimo v B listu posamezne vknjižbe. Ker baza podatkov zemljiškega katastra ni ustrezno organizirana, si geodetska služba pomaga z atributom vrste lastnine, ki opisuje ali gre za družbeno lastnino, zasebno lastnino ali pravico uporabe. S tako rešitvijo seveda ne moremo opisati vseh lastninskih razmerij na posameznih zemljiškknjžnih telesih, še zlasti pa ne lastninskih razmerij v objektih. Problem vpisovanja družbene lastnine se pojavlja predvsem v mestih, kjer je nacionalizacija nastopila po samem zakonu (ex lege),

mного manj pa v zunajmestnih območjih. Tako je bilo na območju 5 ljubljanskih občin, ki obsega 124 katastrskih občin (KO), konec leta 1990 naslednje stanje:

	<i>število KO</i>	<i>število ZKVL</i>	<i>število parcel</i>
ZASEBNO	121	54 727	163 740
DRUŽBENO	124	5 844	58 620
PRAVICA UPORABE	97	21 971	35 627
<i>skupno:</i>		82 542	257 987

Iz omenjenih podatkov sledi, da je približno 1/3 vseh zemljiškooknjižnih vložkov oz. parcel v družbeni lasti oz. je vknjižena pravica uporabe na družbeni lastnini. Na vseh teh vložkih oz. parcelah je zaradi pomanjkljivih podatkov neustrezno vpisana lastnina.

3. C list - bremenski list

V bazi zemljiškega katastra je bremenski list v celoti izpuščen, kar pomeni, da bo v primeru vzpostavitve skupne baze podatkov potrebno te podatke v celoti zajeti. Sem sodijo vsi vpisi hipotek, stvarnih in osebnih bremen, predkupne pravice itd. Večinoma se vknjižbe nanašajo na posamezno zemljiškooknjižno telo, včasih na cel vložek, v primeru služnosti pa lahko le na del parcele. V primeru idelanega solastništva se lahko hipoteka veže na celotni solastninski delež na posameznem vložku.

Za vpis etažne lastnine je bila ustanovljena tako imenovana E knjiga. Od glavne A knjige se razlikuje po tem, da se list A1 deli na dela A1/1, v katerega vpisujemo samo zemljišče z zgradbo, in A1/2, kjer so navedeni posamezni deli stavbe, ki so predmet vknjiženja pravic (analogija zemljiškooknjižnemu telesu); B in C list imata toliko delov, kolikor delov (enot) imamo v A1/1 in A1/2 listu. E knjiga v praksi ni zaživela in je bila vzpostavljena le v redkih primerih. Prav zato bi jo v bodoče kazalo v celoti opustiti ter vsa lastninska razmerja na delih stavb v bodoče vezati na opredelitev lastninskih enot v katastru zgradb. Na podlagi omenjene primerjave (ki pa je zgolj okvirna in ne obravnava vseh možnih kombinacij, ki so se pojavile z leti na podlagi sprememb zakonodaje) lahko ugotovimo, da je smiselno in potrebno ob informatizaciji zemljiške knjige in ob nastajanju bodočega katastra zgradb združiti vse tri evidence v enotno bazo podatkov ter tako odpraviti ne le redundantno, ampak tudi netočno vodenje podatkov o lastništvu v zemljiškem katastru.

SKUPNA BAZA PODATKOV MEJNEGA KATASTRA, KATASTRA ZGRADB IN ZEMLJIŠKE KNJIGE

Z združitvijo baze podatkov mejnega katastra, katastra zgradb in zemljiške knjige lahko uresničimo naslednje cilje:

- vsak podatek je v bazi podatkov zapisan le enkrat
- za vsak podatek v bazi podatkov je pristojen le en organ
- vse spremembe podatkov se zajamejo na samem izvoru

- vsak pristojni organ spreminja v bazi podatkov le tiste podatke, ki so v njegovi pristojnosti, in to po postopkih in na način, ki vključuje tudi ostale upravne oz. sodne organe, kadar so ti podatki vezani na kasnejše potrditve pri drugih organih oz. so predmet njihovih postopkov
- podatki so dostopni prek skupnih različnih identifikatorjev, ki povezujejo posamezne podatke v celoto
- enotna baza podatkov z vnaprej določenimi skupnimi identifikatorji pomeni osnovo za nadgradnjo ter povezavo z drugimi informacijskimi sistemi (fiskalni kataster, GIS, itd.)
- uporabljata se enotna strojna, predvsem pa programska oprema
- centralno šolanje kadrov
- dostopnost baze podatkov širšemu krogu uporabnikov kot posebna usluga oz. v okviru drugih informacijskih sistemov (GIS).

Skupno bazo podatkov lahko imenujemo tudi „zemljiška banka podatkov“.

Vzpostaviti bi jo bilo treba enotno za vso republiko, kar pa seveda nujno ne pomeni, da gre za centralno zbirko podatkov. Fizično realizacijo zemljiške banke podatkov bo pogojevala bodoča strojna in programska oprema. Vsekakor pa bo treba upoštevati dejstvo, da bo sčasoma število uporabnikov izredno veliko, kar pomeni, da bo treba imeti v primeru centralne zbirke podatkov izredno sposoben centralni računalnik, ki bi bil namenjen samo tej zbirki podatkov in bi omogočal hkratno delo velikega števila uporabnikov. Če upoštevamo sedanjo organiziranost državne uprave (verjetno tudi bodoča državna uprava na tem področju ne bo potrebovala manjše količine podatkov) in vse organe, ki jih bo v sistem potrebno vključiti, ugotovimo, da bo šlo za veliko število neposrednih uporabnikov, ki bodo podatke tudi vzdrževali (geodetske uprave, zemljiškoknjižni uradi in občinski upravni organi, pristojni za gradbeništvo), veliko pa bo število uporabnikov, ki bodo zgolj iskali informacije iz banke podatkov (banke, zavarovalnice, notariati, odvetniške pisarne, podjetja). Med slednje uporabnike lahko štejemo tudi vse GIS-e, ki bodo tekli kot samostojne aplikacije na različnih ravneh, vendar pa bodo potrebovali „on-line“ dostop do zemljiške banke podatkov. Ob upoštevanju omenjenih argumentov in dejstva, da bodo del mejnega katastra tudi digitalizirani načrti, moramo ugotoviti, da centralno vodenje takih zbirk podatkov zahteva izredno sposoben centralni računalnik z ustreznim komunikacijskim omrežjem za priklop vseh uporabnikov. Sodobne relacijske baze podatkov in komunikacijska programska oprema omogočajo distribuirane baze podatkov, kar pomeni, da bi sistem zgradili kot omrežje računalnikov, ki bi pokrivali eno ali več območij sedanjih geodetskih uprav oz. zemljiških knjig. Število komunikacijskih poti oz. število uporabnikov bo še vedno enako, vendar pa bodo komunikacijske poti do uporabnikov krajše in cenejše, procesno moč računalnikov lahko prilagajamo potrebam posameznega območja in številu uporabnikov. Iz varnostnih razlogov lahko še vedno vodimo centralno zbirko podatkov, ki pa je kopija posameznih lokalnih bank podatkov. Seveda bodo potrebne tudi komunikacijske povezave z registrom prebivalstva in registrom organizacij in skupnosti. Logično se tak sistem obnaša enako kot centralna banka podatkov, drugačna je le fizična realizacija.

VZPOSTAVITEV SKUPNE BAZE PODATKOV

Vzpostavitev skupne baze podatkov bo trajala več let (po izkušnjah iz zahodnih dežel od 5 do 10 let), saj je treba v celoti vzpostaviti na novo kataster zgradb ter prenesti na računalniške medije podatke zemljiške knjige. Za takšno vzpostavitev bi bile potrebne naslednje aktivnosti:

1. Treba je izdelati analizo obstoječega stanja, ki bo vsebovala ne le podatkovni in postopkovni model, ampak tudi obstoječo pravno regulativo.
2. Pripraviti bo treba podatkovni in postopkovni model skupne baze podatkov, definirati skupne ključe (identifikatorje) za povezavo z drugimi bazami podatkov, pripraviti vse vzdrževalne postopke z njihovo vključitvijo v redne delovne procese posameznih organov, pripraviti potrebne spremembe predpisov, izdelati testno programsko opremo za zajem in vzdrževanje podatkov in celoten sistem testirati na nekaj katastrskih občinah, za katere je treba v celoti vzpostaviti in medsebojno uskladiti vse dele skupne baze podatkov ter v testiranje vključiti vse bodoče vzdrževalce (uporabnike) podatkov. Testna vzpostavitev baze podatkov nam bo služila za oceno potrebnih sredstev in časa za vzpostavitev celotne baze podatkov, hkrati pa bomo lahko preizkusili predvidene spremembe predpisov v praksi.
3. Na podlagi izkušenj testnega modela je treba pristopiti k dokončni realizaciji programske opreme ter hkrati z implementacijo začeti z zajemom podatkov. Ob zajemu podatkov bo potrebno po dosedanjih ugotovitvah izvesti vrsto postopkov po uradni dolžnosti pri različnih organih, ki bodo odpravili nekonsistentna stanja v obstoječih podatkih oz. jih bodo prilagodili potrebam računalniške obdelave podatkov (prekomejne parcele, viseči vložki itd.). Prav tako bo treba upoštevati vse neizvedene delilne načrte pri dolžinskih objektih, kar vse bo dodatno oteževalo vnos podatkov.
4. Hkrati z zajemom podatkov je treba začeti intenzivno šolanje vseh bodočih uporabnikov, pripraviti komunikacijske povezave bodočih uporabnikov ter zagotoviti potrebno strojno opremo. Sam zajem podatkov lahko poteka na drugačni strojni opremi (osebni in mini računalniki) kot se bo uporabljala v fazi eksploatacije.
5. Zajem podatkov mora biti koordiniran med vsemi uporabniki skupne baze podatkov, zato bi bilo treba za zajem podatkov ustanoviti skupno stalno koordinativno telo (službo), ki bo pripravljala in vodila vse aktivnosti, potrebne za vzpostavitev skupne baze podatkov.
6. Enota za vzpostavljanje zemljiške banke podatkov je katastrska občina. Po končanem zajemu je potrebna obvezna javna razgrnitev vnešenih podatkov ter seznanitev vseh strank z vnešenimi podatki na podlagi uradnih izpisov, ki so takse prosti. Po javni razgrnitvi se določi rok začetka pravne veljavnosti zemljiške banke podatkov.
7. Vzpostavitev katastra zgradb bo zahtevala poseben popis vseh zgradb oz. njihovih notranjih enot (stanovanja, poslovni prostori). Način, vsebina in rok popisa so stvar zakonske regulative.

SPREMEMBE PREDPISOV, KI OMOGOČAJO VZPOSTAVITEV SKUPNE BAZE PODATKOV

Zaradi vzpostavitve skupne baze podatkov bo treba prilagoditi ustrezne predpise, ki urejajo vodenje zemljiškega katastra in zemljiške knjige, hkrati pa vsebinsko močneje definirati tudi kataster zgradb. Pri tem bo treba upoštevati tudi Zakon o zaščiti osebnih podatkov ter v bodočih predpisih urediti njihovo varstvo oz. dostopnost z vidika javne knjige (evidence). Potrebne spremembe obstoječe zakonodaje s področja zemljiške knjige, gradbeništva in predlog nove geodetske zakonodaje bi bilo potrebno vsebinsko medsebojno uskladiti. Ker gre za pristojnosti različnih resornih ministrstev, bi bilo treba nujno imenovati skupno komisijo, katere naloga bi bila:

- koordinacija priprave zakonodaje
- priprava potrebnih izvršilnih predpisov
- vodenje aktivnosti projekta vzpostavitve skupne baze podatkov do zaključka del.

JAVNA DOSTOPNOST ZEMLJIŠKE BANKE PODATKOV

Zemljiška banka podatkov je izredno pomembna evidenca, ki bo s postopki denacionalizacije in privatizacije še pridobila svoj pomen. Podatki o lastništvu so pomembni v vrsti postopkov, ki se vodijo v upravni sferi, pa tudi pri drugih organizacijah, kot so zavarovalnice, banke, javna podjetja itd. Zato je treba zagotoviti „on-line“ dostop do te javne evidence čim širšemu krogu uporabnikov. Seveda se pristopne pravice do posameznih podatkov razlikujejo od uporabnika do uporabnika. Nekateri uporabniki lahko dobijo le del podatkov oz. le podatke, ki se nanašajo na določeno enoto (zemljiškoknjižni vložek, lastnik, parcela), medtem ko lahko drugi uporabniki izvajajo tudi drugačna poizvedovanja oz. so jim na voljo vsi podatki.

V sistem zemljiške banke podatkov moramo vključiti naslednje uporabnike: javno upravo, pravosodne organe, notariate, geodete z javnim pooblastilom, advokate, zavarovalnice, banke, javna podjetja, druge zainteresirane uporabnike. Uporabniki lahko:

- dobijo podatke za posamezne enote (vložek, lastnik, parcela, itd.) v obliki ekranskega prikaza oz. neuradnega izpisa na tiskalniku
- prek računalnika naročijo uradni izpis, ki ga prejmejo po pošti
- prek računalnika predlagajo spremembo pristojnemu organu (npr. sestava osnutka zemljiškknjižnega sklepa)
- zahtevajo posebne izvlečke iz baze podatkov.

Glede na to, da že zdaj plačujemo za zemljiškknjižni izpisek oz. posestni list oz. druge listine določeno upravno takso, bo treba tudi v bodoče strankam zaračunavati posebne stroške, ki pa bodo morali biti realno visoki. Te stroške lahko razdelimo v:

- stroške priklopa v sistem zemljiške banke podatkov (enkratni strošek)
- mesečni pavšalni stroški – naročnina
- stroški posameznega povpraševanja
- stroški uradnih izpisov
- stroški posebnih storitev oz. obdelav.

Za vse večje uporabnike se omogoči priključitev v sistem prek najetih vodov za prenos podatkov, manjši (občasni) uporabniki pa se priključijo v sistem prek navadnih klicnih telefonskih linij. Vsi stroški, ki jih povzroči posamezni uporabnik, se mesečno obračunajo. Za vse ostale, ki te možnosti ne bodo izrabljali, pa bo potrebno še vedno klasično poslovanje, ki pa bo vsekakor mnogo kvalitetnejše in hitrejše.

ZAKLJUČEK

Ob sprejemanju nove geodetske zakonodaje imamo enkratno priložnost, da celovito pristopimo k vzpostavljanju sodobnih računalniško podprtih evidenc o zemljiščih in zgradbah ter njihovem lastništvu. Zato bi morala pristojna republiška ministrstva takoj začeti medresorsko usklajevanje zakonodaje, saj bo le na podlagi usklajene zakonodaje mogoče vzpostaviti res učinkovito zemljiško banko podatkov, ki je vsekakor v nacionalnem interesu.

Recenzija: Roman Novšak