

ZEMLJIŠKI KATASTER DANES – JUTRI

Andrej Černe

Geodetska uprava Jesenice, Jesenice

Prispelo za objavo: 28.8.1991

Izveleček

Zemljiški kataster je v praksi potrdil skoraj dvestoletni obstoj te evidence. Davčna in lastninska funkcija zemljiškega katastra sta soodvisni in z uvedbo družbene lastnine razvrednoteni. Prednost pri obnovi zemljiškega katastra ima nova izmera. Prostorski informacijski sistem mora biti zasnovan na definiranju prostorske enote, vsebini informacije in integraciji posameznih informacijskih sklopov.

Ključne besede: Bovec, Geodetski dan, informacije, Slovenija, vloga, zemljiški informacijski sistem, zemljiški kataster, 1991

Abstract

In practice, the land cadastre has justified its two hundred years existence. The taxation and ownership function of the land cadastre are correlative, yet have become devaluated by the introduction of the socialized property. In the land cadastre reconstruction process new measurement plans on 1:1 000 scale must get priority. The spatial information system should be founded on defining spatial units and information contents, and on the integration of individual information complexes.

Key words: Bovec, Geodetic workshop, information, land cadastre, land information system, meaning, Slovenia, 1991

UVOD

Ponavljanje zgodovinskega okvira, vzrokov in dejavnikov, ki so pripomogli k nastanku zemljiškega katastra, zaradi prostora, aktualnosti trenutka in izhodišč redakcijskega odbora najbrž ne bi bilo smiselno, zato naj navedem le, da je pričujoči prispevek razpet med vsebino zemljiškega katastra kot ga poznamo danes in zemljiškim katastrom kot jedrom zemljiškega informacijskega sistema. Stališča in ugotovitve, ki jih posredujem in zagovarjam, sem si pridobil v enajstih letih prakse na geodetski upravi, in sicer na področju zemljiškega katastra, občasno pa sem se ukvarjal s posameznimi deli na drugih evidencah.

ZEMLJIŠKI KATASTER DANES

Dosedanja praksa od vzpostavitve osnovne evidence o stanju v prostoru samo potrjuje upravičenost njenega obstoja. Osebnostno menim, da gre upravičenost obstoja zemljiškega katastra obravnavati tako v tehničnem pomenu kot v pomenu

davčno-lastninskega sistema. Pred dejansko vzpostavitev evidence je bilo treba razviti tehnologijo in opremo za pridobitev potrebnih podatkov za navedeno evidenco. Iz tega je nastala veda, ki jo poznamo pod imenom geodezija. Dognanja in izsledki te vede oziroma stroke so se dokaj hitro uveljavili tudi v sorodnih in popolnoma drugačnih strokah.

Zemljiški kataster kot sestavni del davčno-lastninskega sistema trenutno nima vloge, primerne pomembnosti podatkov, ki jih vodi in vzdržuje. Zakaj? Celotno obdobje po 2. svetovni vojni je veljavni družbeni sistem (družbena lastnina kot eden od temeljev družbenopolitičnega sistema) organizirano in v določeni meri sistematično uničeval družbeno lastnino. Tu je mišljeno samo pravno stanje, ki ga je upravljanje družbene lastnine povzročilo. Če pa dodamo še (ne)gospodarnost upravljanja, za učinke takega družbenopolitičnega sistema ugotovimo tisto, čemur smo priča danes. V takih razmerah, ko lastnina ni primerno ovrednotena, tudi podatki o lastnini (nepremičnini) niso dovolj cenjeni. Kot primer naj navedem dve anomaliji s področja urejanja prostora:

1. Pred izdajo gradbenega dovoljenja zadostuje kot dokazilo o razpolaganju z zemljiščem že zemljiškoknjižno neizvedljiva listina.
2. Prav tako se pred izdajo gradbenega dovoljenja obračunava sprememba namembnosti po podatkih zemljiškega katastra. V prvem primeru se dopušča možnost nedokončanih premoženjsko pravnih razmerij, kar povzroči neažurno stanje najmanj v zemljiški knjigi. Če pa je bila predhodno izvedena sprememba tudi v katastrskem operatu, je neažurna tudi ta evidenca. V drugem primeru je dana podatkom zemljiškega katastra tolikšna pozornost, da se vrstijo vloge (beri pritiski) na geodetsko upravo naj „zniža“ katastrski razred in spremeni katastrsko kulturo zaradi nižjega zneska za spremembo namembnosti. V obeh primerih se poskuša vplivati na stvarno-pravno stanje, ki je pravzaprav eden glavnih namenov vzpostavitve evidence zemljiškega katastra.

Tako stanje lastninskega sistema se je učinkovito odražalo na davčni funkciji evidence zemljiškega katastra, če omenimo le neplačevanje javnih bremen zaradi nerealiziranih premoženjsko-pravnih razmerij. Eden od biserov je bila „pogruntavščina“ o neodplačnem prenosu zemljišč v družbeni lasti v Zakonu o združenem delu. Priprave in sprejem sistemskih zakonov s tega področja morajo odražati zares tehtne odločitve. Lastnino – nepremičnine je treba opredeliti kot kapital, s katerim je možno (potrebno) tržno gospodariti. V tem smislu bo tudi evidenca nepremičnin, katere del je zemljiški kataster, pridobila pomen. Iz navedenega sledi, da je davčna funkcija premosorazmerna z lastniško funkcijo zemljiškega katastra. Ponazoritev te ugotovitve predstavlja izjava znanega ameriškega ekonomista izpred nekaj let: „Država, ki ne zna pobirati davkov, je revna država“, kar sicer ne pomeni, da je tista država, ki ožema državljane, bogata. Te ugotovitve kažejo, da se prepleta niz vplivov med posegi v prostor, prometom z zemljišči na eni strani ter (ne)izvedba navedenih sprememb v uradnih evidencah. Osebo sem mnenja, da takega stanja niso prispevale samo sistemske opredelitve, ampak tudi nepripravljenost ali nesposobnost zaposlenih v teh resorjih, kar je razvidno iz naslednjega primera: zapleti pri prenosu zemljišč na investitorja so zelo verjetno pomagali besedilu 53. členu Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor in pojasnilu tega člena, s čimer se dopušča, da pridobitev zemljišča pred izdajo gradbenega dovoljenja

ni zemljiško-knjižno urejena. V zvezi s tehničnimi prevzemi novozgrajenih objektov je dopuščeno, da stranka samo prijavi odmero, ne predloži pa elaborata te odmere. Postavlja se vprašanje, kje oziroma kako presekati ta krog. Na del teh vprašanj bom poskušal odgovoriti v oceni stanja in vlogi zemljiškega katastra v sedanjih razmerah, na del pa v poglavju, ki se nanaša na bodočo vlogo zemljiškega katastra v integriranem informacijskem sistemu.

VLOGA ZEMLJIŠKEGA KATASTRA V SEDANJIH RAZMERAH

Zemljiški kataster, kakršnega smo prevzeli, če se omejim samo na obdobje po 2. svetovni vojni, je bil po svoji vrednosti (stanje načrtov in knjigovodskega dela) od območja do območja različen, za našo občino (občino Jesenice) smem trditi, dokaj dober. To dokazuje prenekatera sprememba oziroma vris, ki je bil ob neki priložnosti prekartiran, kar se je naknadno izkazalo kot preuranjeno. Ob izvajanju prenosov meje po podatkih zemljiškega katastra nemalokrat preseneti zanesljivost načrta, kar poudarja kvaliteto izdelave načrtov in vklopitve naknadnih sprememb. Splošno pa je treba ugotoviti različno natančnost na posameznih katastrskih načrtih, kar bi morala biti kot osnova pri razmišljanjih in odločitvah v zvezi z obnovo zemljiškega katastra.

Tako imenovane nove izmere so po mojem prepričanju več kot prepričljivo dokazale pravilnost usmeritve. Razgrnitve novih izmer in njihove uveljavitve v zemljiški knjigi so ena od možnih učinkovitih rešitev nerešenih premoženjsko-pravnih razmerij. To pa je del odgovora na zgoraj postavljeno vprašanje v zvezi z davčno lastninsko funkcijo zemljiškega katastra. Sama kvaliteta katastrskega operata z uveljavitvijo pravno ureja stvari za nazaj, z vsebino pa nudi kvalitetne podatke za knjigovodski in grafični del operata, v novejšem času primeren za vzpostavitev dela informacijskega sistema. Posebno prednost predstavlja analitična obdelava terenskih podatkov (koordinatni kataster), ki z numeričnimi podatki daje osnovo tehnični in pravni plati te evidence. Dosedanji predpisi, predvsem 15. in 33. člen Zakona o zemljiškem katastru, terjajo temeljito raziskavo o prednostih in slabostih, ki so se pokazale v času od sprejetja do danes. Zanesljivost in vsestranska uporabnost za vrsto različnih uporabnikov je prednost. Glavna slabost je največkrat v koliziji predpisov, ne samo med različnimi strokami, ampak tudi v stroki sami. Neusklajenost predpisov je in še povzroča počasno ažuriranje zemljiškega katastra, zato menim, da moramo geodeti v upravni praksi zagovarjati tak razvoj tehnologij, ki bodo prispevale, če že ne omogočale, približevanje informacijske in pravne vrednosti podatka iz naše evidence.

ZEMLJIŠKI KATASTER KOT JEDRO ZEMLJIŠKEGA INFORMACIJSKEGA SISTEMA

V kolesju pojmov, kot so atributna baza podatkov, GIS, digitalizacija, vektorizacija, skaniranje ipd., moramo izluščiti realne cilje in prek znanj, ki so na voljo, poiskati pot do njih. Ne bi rad dajal vtisa pesimizma, vendar menim, da je geodetska stroka veliko let izgubila z razpršenim lokalnim pogojem primernim razvojem zemljiškega katastra. Evidenca je bila v primerjavi z drugimi področji stroke zapostavljena. Nehote se je ponujal vtis, da je možno tudi zemljiški kataster voditi in vzdrževati skozi znanstveno delo v raziskovalnih institucijah. Opirajoč se na gornje ugotovitve menim, da mora biti dobra podlaga prostorskega informacijskega sistema dober zemljiški kataster. Naloga predvsem upravne geodetske stroke mora biti vodenje in vzdrževanje te evidence, ki je osnova za vse prostorske evidence, za katere

bi morale veljati načelo potreb po posameznih vrstah podatkov in ne kot je geodetski upravni službi narekovala dosedanja praksa: na „znastveni ravni“ je bila ugotovljena družbena potreba, sledil je predpis. Realizacija pa je odsev pravne države, resničnih potreb in možnosti. Na teh predpostavkah bi bilo treba nadaljevati zamisli o razvoju integriranega sistema informacij o stanju v prostoru. Praksa kaže na široko uporabnost podatkov evidence zemljiškega katastra v klasičnem smislu, kar je bilo obdelano v prvem delu in pri vzpostavitvah in vzdrževanju prostorskih evidenc ter v postopkih v zvezi s posegi v prostor.

V zadnjem času smo bili priče pogostim predstavitvam programskih orodij, ki naj bi obvladovala pisni in grafični del zemljiškega katastra kot osnovne evidence z dodatnimi evidencami po načelu ločenih slojev, katerih vsebine naj bi bile sposobne medsebojnega povezovanja. V informacijskem smislu je ideja stara, a še vedno sveža, saj kaže možnosti shematičnega organiziranja posameznih sklopov podatkov in s tem integrirane uporabe. Pri konstrukciji takega sistema moramo upoštevati najmanj dve načeli:

- ☐ načelo prostora
- ☐ načelo informativnosti.

Pod načelom prostora si predstavljam opredelitev območja oziroma definiranje prostorske enote, na katero naj bi se nanašal informacijski sistem, ki naj bi se integriral v informacijski sistem na ravni države Slovenije. To odločitev bo verjetno olajšala bodoča teritorialna razdelitev Slovenije. Načelo informativnosti pa predstavlja ločnico med informativno in pravno vrednostjo podatka. Gotovo bosta ti dve vrednosti enaki oziroma identični v atributnem delu ob predpostavki, da operiramo z idealnim stanjem (očiščeno bazo). Razlika vrednosti v grafičnem delu bo predmet razvoja tehnologij pridobivanja oziroma zajemanja podatkov. Osebnostno menim, da bo še nekaj časa veljala razmejitev, kar je s stališča davčno-lastninske funkcije zemljiškega katastra logično. To pa pomeni osmišljenje tretjega dela evidence – tehničnega dela (podatkov koordinatnega katastra).

Vodenje in vzdrževanje evidence zemljiškega katastra po bodoči zakonodaji bo moralo sloneti na nedvoumni postopki upravnega dela in definitivnih podatkih tehničnega dela. Bistva tako imenovane centralizacije geodetske upravne službe si ne predstavljam v organizacijskem in teritorialnem smislu, ampak v vzpostavitvi enotnega informacijskega sistema, na katerem naj bi bilo načelno urejeno tudi poslovanje. Tako stališče se morda zdi na prvi pogled uokvirjeno, vendar praksa organizacije drugih resorjev kaže prednosti enotnega informacijskega sistema.

Recenzija: Miroslav Logar