

# Posodabljanje nepremičninskih evidenc v Sloveniji

## UVOD

Vlada Republike Slovenije je na 78. seji dne 1. oktobra 1998 obravnavala predlog posodobitve evidentiranja nepremičnin v Sloveniji ter sprejela nekatere sklepe, zavezujoče za Vlado in pristojne resorje (glej Geodetski vestnik, letnik 42, št. 4, str. 443-444). Sklenila je, da se začne izvajati posodobitev evidentiranja nepremičnin zaradi poenostavitve postopkov zemljiškoknjižnega in zemljiškokatastrskega evidentiranja nepremičnin ter zagotovitve celovitosti, usklajenosti in hitrosti zajema podatkov. Določila je osnovni koncept posodobitve evidentiranja nepremičnin, kateremu bodo prilagojeni posamezni sektorski pristopi in rešitve. Imenovala je programski svet, ki ga vodi minister za okolje in prostor, člani pa so državni sekretarji Ministrstva za okolje in prostor, Ministrstva za pravosodje, Ministrstva za finance, Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, direktorji Statističnega urada Republike Slovenije, Centra Vlade Republike Slovenije za informatiko in Geodetske uprave Republike Slovenije ter dva predstavnika Vrhovnega sodišča Republike Slovenije. Programski svet usklajuje delovanje posameznih resorjev na področju evidentiranja nepremičnin.

## VPETOST REŠITEV V EVROPSKI PROSTOR

Opredeljevanje, povezovanje in usklajevanje delovanja na področju evidentiranja nepremičnin že poteka v nekaterih strokovnih sredinah v slovenskem prostoru, veliko naporov in skupnega dela pa bo še potrebnih za doseg racionalno zastavljenih ciljev. Pri iskanju razvojnih poti in operativnega prilagajanja proučujemo ter se seznanjamo tudi z rešitvami v evropskem in širšem prostoru. Zaradi pomembnosti osnovnih nepremičninskih evidenc, zemljiškega katastra in zemljiške knjige, spremljamo razvoj na teh področjih z velikim zanimanjem in kritičnostjo. Tudi nekatere vzorne evropske države bodo v celoti informatizirale zemljiške knjige in zemljiške katastre šele po letu 2000 (MOLA UN/ECE, 1998). Delovanje na področju poenotenja upravljanja z nepremičninami je v velikem razmahu tudi v državah srednje in vzhodne Evrope zaradi vzpostavitve tehnične infrastrukture za uspešnejši prehod v tržno gospodarstvo. Države na prehodu razvijajo programe moderne evidentiranja in registriranja nepremičnin, podprtega s tehnologijo vodenja zemljiških informacijskih sistemov. Uspešen razvoj spremljamo na Madžarskem, v Češki Republiki in na Slovaškem, kjer razvijajo za zemljiški kataster in zemljiško knjigo poenotene rešitve in je za obe evidenci pristojna ena institucija.

V Sloveniji smo z analizo obstoječih razmer, s poznavanjem pomembnejših evropskih sistemskih rešitev, z upoštevanjem smernic Organizacije Združenih narodov, Ekonomske komisije za Evropo (MOLA UN/ECE, 1996) za upravljanje z nepremičninami, usmeritev Katastra 2014 (FIG, 1998) ter predvsem zaradi potreb zainteresiranih slovenskih uporabnikov pripravili predloge rešitev na področju evidentiranja nepremičnin. Predlogi v predstavljenem obsegu še niso bili obravnavani

v strokovnih sredinah, postopoma pa jih ob sodelovanju drugih resorjev vključujemo v projekte posameznih nepremičninskih evidenc ter v ustrezne zakonodajne podlage, ki jih pripravljamo (ZEN, 1998). V Zakonu o evidentiranju nepremičnin, državne meje in prostorskih enot bodo urejeni: zemljiški kataster, urejanje mej, kataster stavb, evidenca državne meje in register prostorskih enot.

## **PREDLOGI REŠITEV NA PODROČJU EVIDENTIRANJA NEPREMIČNIN**

### **Zemljiški kataster**

Geodetska uprava Republike Slovenije izvaja projekt posodobitve zemljiškega katastra ob sočasni pripravi novega Zakona o evidentiranju nepremičnin, državne meje in prostorskih enot, ki bo uredil pravno podlago za nove pristope na področju evidentiranja zemljiških parcel, stavb in nekaterih drugih enot. Evidenca zemljiškega katastra se vodi v opisni in grafični obliki. V informacijskem smislu je opisni del enotno voden v računalniški obliki, medtem ko je 70 odstotkov ozemlja Republike Slovenije prikazano na analognih načrtih različnih meril (1 : 2880, 1 : 5760, 1 : 1000 ...) in le 30 odstotkov načrtov je izdelanih v digitalni vektorski obliki.

V okviru posodabljanja obstoječega stanja in približevanja rešitev potrebam uporabnikov se izdelujejo nove, informacijsko sodobnejše rešitve za vzpostavitev centralnih baz opisnih in grafičnih podatkov zemljiškega katastra. Obe centralni bazi naj bi bili locirani na računalniku Centra Vlade za informatiko (tako kot je na tem računalniku že na voljo uporabniška baza Registra prostorskih enot Geodetske uprave Republike Slovenije), kar bo omogočalo povezovanje in neposreden dostop do podatkov širšemu krogu uporabnikov.

Na območjih, kjer je parcelno stanje zelo slabo izkazano, se izvajajo nove terenske izmere, ki predstavljajo najbolj zahtevno in najbolj kakovostno obnovo evidence zemljiškega katastra. Za preostalo (približno 70 odstotkov) ozemlje Slovenije poteka projekt izdelave digitalnih katastrskih načrtov.

Digitalni katastrski načrti nastanejo po procesih skeniranja originalnih analognih načrtov (300 dpi), vektorizaciji le-teh, odpravi nekaterih napak med podatki opisnega in grafičnega dela zemljiškega katastra ter transformaciji in usklajitvi parcelnega stanja s pomočjo digitalnih ortofoto načrtov. Digitalni ortofoto načrti v merilu 1 : 5000, z ločljivostjo gridne celice 0,5 m, se v tem procesu uporabljajo za lociranje digitalnih grafičnih podatkov o parcelnih mejah iz različnih lokalnih koordinatnih sistemov v enotni državni referenčni koordinatni sistem. Prednosti tako izdelanih digitalnih katastrskih načrtov so v njihovi dostopnosti in homogenem pokrivanju celotnega ozemlja s parcelnimi grafičnimi podatki, ki imajo ustrezno stopnjo kakovosti in zanesljivosti.

V veljavi je zakonska obveza, da se v zemljiškem katastru vodijo vrste rabe zemljišč, ki obsegajo skoraj 40 členitev na različne vrste posamezne rabe. Po predlogu novega zakona o evidentiranju nepremičnin bomo zajeli evidenco dejanske rabe pretežno s pomočjo interpretacije na podlagi digitalnih ortofoto načrtov. Nekatere podatke bomo prevzeli od izvornih upravljavcev (Direkcija Republike Slovenije za ceste – državne ceste, prometne površine, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano – pokrovnost tal), nekatere podatke pa bomo vzpostavili s pomočjo analitične

fotogrametrije (zgradbe, grajena območja). Zajete kategorije se bodo izkazovale na več ravneh podrobnosti prikaza, njihovo osnovno razdelitev pa lahko v zasnovi prikažemo v naslednjih skupinah: kmetijska zemljišča, (trajni nasadi), gozd, zgrajeni objekti, promet, hidrografija, ostala zemljišča. Tako vzpostavljena evidenca dejanske rabe prostora bo v okviru nosilstva na Geodetski upravi Republike Slovenije pokrivala tudi potrebe pri vzpostavitvi in vzdrževanju topografske podatkovne baze. Neodvisno zajet in vzdrževan sloj dejanske rabe bo možno na zahtevo povezati s podatki parcelnega stanja iz zemljiškega katastra ter ugotoviti površine parcel pod različnimi razčlenjenimi dejanskimi rabami. Po novem predlogu je dejanska raba le podatek, ki je povezljiv z zemljiškim katastrom, ne vodi pa se neposredno v njegovi evidenci.

V zemljiškem katastru se vodijo podatki o katastrski klasifikaciji zemljišč. Klasifikacija temelji na razvrščanju zemljišč v katastrske razrede in kulture znotraj posameznih katastrskih okrajev (42) kot samostojnih ocenjevalnih enot. Osnovni namen katastrske klasifikacije je obdavčitev zemljišč na podlagi izračunanega katastrskega dohodka. Davek, ki je vezan na katastrsko klasifikacijo zemljišč, je davek na dohodek iz kmetijstva, ki je sestavni del dohodnine. O poenostavitvi in posodobitvi obstoječe metodologije se dogovarjajo štiri slovenska ministrstva v okviru projekta mednarodne organizacije FAO (Food and Agriculture Organization). Po novem predlogu naj bi vsaki parceli dodelili boniteto tal v obliki bonitetnih točk, ne glede na katastrske okraje za celo Slovenijo, na podlagi katerih bi bilo mogoče izračunati nove vrednosti katastrskega dohodka. Po preveritvi in dopolnitvi naravnih in gospodarskih značilnosti vzorčnih parcel se vsaki vzorčni parceli kmetijskega zemljišča določi boniteta tal (točke od 1 do 100) ter vsaki standardni parceli gozda boniteta rastišča (točke od 1 do 8). Enako število bonitetnih točk se pripiše ostalim parcelam z enako katastrsko kulturo in razredom. V naslednji fazi se izdela primerjava procesov pridelave (poljedelstvo, živinoreja ...) in vrednosti kmetijske ter gozdne pridelave in izračuna vrednost bonitetne točke, ki v povezavi s številom točk ter površino daje novoizračunani katastrski dohodek. V pripravi je še nekoliko dopolnjen predlog nove metodologije, ki bo podlaga za novo določanje podatkov o proizvodni sposobnosti zemljišč v posodobljenem zemljiškem katastru.

Nova evidenca, ki bo povezljiva s podatki zemljiškega katastra, je evidenca pravnih režimov na zemljiščih. Usmeritve v novem predlogu zakona o evidentiranju nepremičnin sledijo evropskim usmeritvam, ki v zemljiškem katastru poleg opredelitev zasebnega prava vodijo tudi opredelitve javnega prava. Gre za posebne režime, predvidene usmeritve oziroma omejitve v prostoru, ki se vodijo za stavbna zemljišča, javne površine, kmetijska zemljišča, najboljša kmetijska zemljišča, gozd, vodna zemljišča, zavarovana območja, zaščitene kmetije in druga. Režimi se v evidenco vpisujejo glede na določbe prostorskih planov, izvedbenih aktov in drugih uradnih objav. Podatki se vpisujejo po prijavi občinske uprave ali pristojnega ministrstva, če pa je evidenca režimov vodena v digitalni obliki in obstaja povezava, se podatki prevzemajo neposredno.

Velik projekt, ki bo predstavljal pomembno posodobitev in izboljšavo kakovosti podatkov zemljiškega katastra, bo vzpostavitev informacijske povezave z zemljiško knjigo. Del analize obstoječih razmer s predlogi podrobnejših rešitev bo obdelan v

skupnem projektu Vrhovnega sodišča Republike Slovenije in Geodetske uprave Republike Slovenije, predlaganem za sofinanciranje v okviru evropske pomoči Phare za leto 1999. Sodelovanje Vrhovnega sodišča Republike Slovenije in Geodetske uprave Republike Slovenije se je začelo krepiti v zadnjih mesecih, ko smo pripravljali gradivo za Vlado Republike Slovenije za sprejem smernic za pripravo posodobitve nepremičninskih evidenc v Republiki Sloveniji. Med tremi možnimi različicami razvoja zemljiške knjige v povezavi z zemljiškim katastrom je bila na vladni ravni sprejeta različica, ki predvideva ohranitev pristojnosti obeh institucij v obstoječem obsegu, podatki pa naj bi se vodili v skupni, tehnično povezani podatkovni bazi (vlada, 1998).

### **Kataster stavb**

V Sloveniji ni enovite evidence o stavbah ali širše o zgradbah. Različni organi in organizacije na državni ter lokalni ravni vodijo in vzdržujejo za svoje potrebe ustrezne evidence, ki bi jih bilo težko povezati, saj so vzpostavljene v neodvisnih sistemih, brez enoličnih identifikacij, z različnimi medsebojnimi zakonitostmi in iz različno zanesljivih podatkovnih virov. Ocenjujemo, da je v Sloveniji okoli milijon stavb, ocene pa se gibljejo med 800 000 in 1 200 000. Geodetska uprava Republike Slovenije je v letu 1998 že začela vzpostavljati prve podlage za kataster stavb in delov stavb (začasni naziv podatkovne zbirke je register stavb), ki obsegajo:

fotogrametrično določitev geolokacije stavbe, dodeljevanje enotnih identifikatorjev, določanje števila etaž, skupne površine stavbe, površine stavbe glede na dejansko rabo (stanovanjska, poslovna stavba, funkcionalni objekt), leto izgradnje in druge. Za zajete podatke se vzpostavlja enolična povezava s podatki zemljiškega katastra in registra prostorskih enot. V katastru stavb se bodo glede na trenutni zakonodajni predlog dodatno vodili še podatki o dejanski rabi, pravnem režimu, povezavi z zemljiško knjigo ter vrednosti stavbe oziroma dela stavbe. Kataster stavb se bo vzpostavil glede na zahteve lastnikov stavb in delov stavb.

V zaključni fazi izdelave je projekt vzpostavitve centralne baze zajetih osnovnih podatkov za kataster stavb.

### **Zemljiška knjiga**

Zemljiška knjiga je javna knjiga, ki vsebuje podatke o stvarnih pravicah na nepremičninah in jo sestavlja glavna knjiga in zbirka listin. Vrhovno sodišče Republike Slovenije izvaja projekt informatizacije zemljiške knjige (Bartenjev, 1998). Zemljiška knjiga naj bi se po zaključku projekta vodila kot centralna informatizirana baza podatkov, ki bi obsegala podatke glavnih knjig vseh 44-ih zemljiškoknjižnih sodišč. Začeli so se prvi razgovori o informacijski povezavi podatkov zemljiškega katastra in zemljiške knjige med Geodetsko upravo Republike Slovenije in Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije. Predvidena je povezanost obeh zbirk podatkov in priprava protokolov medsebojnega pretoka podatkov.

### **Sektorske evidence**

Veliko resorjev in drugih nosilcev podatkov je zadolženih za vodenje osnovnih ali dopolnilnih evidenc o nepremičninah. Predvsem veliki uporabniki in nekateri manjši gradijo svoje sisteme na aktualnih geodetskih podatkih ter rešitve prilagajajo

posodobljenim pristopom evidentiranja nepremičnin in drugih prostorskih prikazov v okviru geodetske službe. Za podlage uporabljajo podatke zemljiškega katastra z evidenco lastnikov Geodetske uprave Republike Slovenije, ki je prav tako vzpostavljena in vodena v računalniški obliki, podatke zasnove katastra stavb, registra prostorskih enot, digitalne ortofoto načrte ter različne kartografske izdelke. Omenimo le nekatere primere na državni ravni.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano gradi obsežen kmetijski informacijski sistem, v katerega v širšem pomenu vključuje novovzpostavljene katastre trajnih nasadov (vinogradi, sadovnjaki, oljčni nasadi), razčlenjeno dejansko rabo zemljišč za kmetijska zemljišča in gozdove, posebne evidence za območja z omejitvenimi dejavniki, evidence zaščitnih kmetij. Ministrstvo pripravlja nove metodologije za projekte, kot so register kmetij in druge evidence, ki so potrebne za pripravo podatkov kmetijskega sektorja ob vključevanju Slovenije v Evropsko unijo.

Ministrstvo za finance pripravlja Zakon o davku na nepremičnine, ki bo temeljil na urejenih evidencah nepremičnin, da bo možno izvajati čim bolj pravično politiko njihovega obdavčenja. V okviru masovnega vrednotenja se bodo, po predlogu, vrednotila zemljišča, kot so kmetijska, gozdna, nezazidana in zazidana stavbna ter stavbe, kot so stanovanjske (stanovanja, vikendi) in nestanovanjske (poslovni prostori, garažne hiše, skladišča). Ministrstvo za finance bo pripravilo metodologijo vrednotenja nepremičnin in vzpostavilo davčni register transakcij nepremičnin.

Ministrstvo za okolje in prostor potrebuje za izvajanje aktivne stanovanjske politike na območju celotne države ustrezne evidence o stavbah in stanovanjih, ki se zaenkrat še vodijo pri različnih nosilcih in upraviteljih stanovanjskega fonda. Na področju izvajanja učinkovite prostorske in okoljske politike bo treba zagotoviti evidence posegov v prostor, evidence zaščitnih ukrepov in obremenitev okolja.

Statistični urad Republike Slovenije načrtuje izgradnjo statističnega registra nepremičnin, spremlja indekse cen nepremičnin, izdeluje ustrezne balance in preglede za potrebe domače in evropske skupnosti ter načrtuje izvedbo popisa prebivalstva, gospodinjstev, stanovanj in kmetij za leto 2001.

#### **Skupno jedro podatkov o nepremičninah**

V zadnji fazi vzpostavitve osnovnih podatkovnih zbirk o nepremičninah bo možno vzpostaviti skupno jedro podatkov o nepremičninah. Načrtuje se vzpostavitev presečne zbirke podatkov, ki bo vsebovala identifikacijske oznake nepremičnin in podatke, za katere je zainteresirana večina uporabnikov. Izbor izbranih podatkov je smiselno voditi v skupnem jedru zaradi racionalnosti pri vodenju in vzdrževanju podatkov ter njihovi uporabi. Podatkovne zbirke, ki bodo prispevale podatke v skupno jedro podatkov o nepremičninah, bodo centralni register prebivalstva, davčni register nepremičnin, kataster stavb, komunalne zbirke podatkov, poslovni register, register prostorskih enot, zemljiška knjiga, zemljiški kataster in druge. Med skupnimi podatki bodo podatki o lastniku, parceli, naslovu in drugi dogovorjeni podatki.

Nadzor nad uvajanjem enotnih identifikacijskih oznak in vodenjem skupnega jedra podatkov o nepremičninah bo imel skupni koordinator, Geodetska uprava Republike Slovenije.

## ZAKLJUČEK

Posodobitev evidentiranja nepremičnin obsega predstavljene in številne druge pristope v različnih strokovnih sredinah, ki se odvijajo bolj ali manj koordinirano in poenoteno. Po dolгих letih prizadevanj, ne le predstavnikov Geodetske uprave Republike Slovenije, je Vlada Republike Slovenije sprejela določene usmeritve in se opredelila do glavnih smeri razvoja na področju evidentiranja nepremičnin. Podrobnejšo pot načrtujemo skupno s posameznimi nosilci zbirk podatkov o nepremičninah, kar je zelo težavna in medresorsko povezana naloga. Srečujemo se z zahtevami uporabnikov, ki želijo imeti vse opisane podatke dostopne takoj in težko čakajo na napovedano obdobje vzpostavitve 5-7 let. Zaradi velikih zahtev evropskega in domačega okolja se s predstavniki Svetovne banke dogovarjamo za pridobitev posojila za ureditev najbolj potrebnih podatkovnih zbirk o nepremičninah, kar pomeni, da bi bile le-te na voljo po treh letih od začetka izvajanja projekta.

Nacionalno pomembni rezultati, ki jih želimo doseči z izvajanjem predstavljenih projektov, so razvoj in delovanje trga z nepremičninami, boljše gospodarjenje z nepremičninami v državni in občinski lasti ter učinkovita stanovanjska, finančna, davčna, prostorska, kmetijska in okoljevarstvena politika.

### Opomba

Objavljeni prispevek je bil z nekaterimi dopolnitvami pod naslovom Tehnični vidiki posodabljanja nepremičninskih evidenc v Sloveniji predstavljen na mednarodni konferenci, ki so jo v dneh od 20. do 21. novembra 1998 organizirali Ministrstvo za finance, Ministrstvo za okolje in prostor in Svetovna banka na Bledu ter bo v slovenskem in angleškem jeziku objavljen v posebnem zborniku konference.

### Literatura:

- Bartenjev, M., *Uresničevanje Projekta informatizacije zemljiške knjige. Zbornik posveta Indo '98*. Portorož, 1998, str. 289-294
- Geodetska uprava Republike Slovenije, *Delovna gradiva za Programski svet za izvedbo posodobitve evidentiranja nepremičnin in za pripravo projekta Svetovne banke*. Ljubljana, 1998
- International Federation of Surveyors (FIG), *Cadaster 2014. A Vision of Cadastral System*, Neuhausen am Rheinfall, 1998; v prevodu: *Kataster 2014. Vizija katastrskega sistema*. Ljubljana, Geodetska uprava Republike Slovenije, 1998
- Meeting of Officials on Land Administration (MOLA UN/ECE), *Inventory of Land Administration Systems in Europe and North America (Second Edition). Part 1, Part 2, Part 3*. London, Geneva, 1998; <http://www.sigov.si/mola/>
- Meeting of Officials on Land Administration (MOLA UN/ECE), *Land Administration Guidelines*. Geneva, 1996; <http://www.sigov.si/mola/>; v prevodu: *Smernice za upravljanje z nepremičninami*. Ljubljana, Geodetska uprava Republike Slovenije, 1996
- Vlada Republike Slovenije (vlada), *Sklepi Vlade Republike Slovenije o posodobitvi evidentiranja nepremičnin*. Ljubljana, 1. oktober 1998
- Zakon o evidentiranju nepremičnin, državne meje in prostorskih enot (ZEN)*, Osnutek. Ljubljana, Geodetska uprava Republike Slovenije, 1998

dr. Božena Lipej  
Geodetska uprava Republike Slovenije, Ljubljana

Prispelo za objavo: 1998-11-19