

NEKATERA IZHODIŠČA PRI ZDRUŽEVANJU NEPREMIČNINSKIH EVIDENC (ZEMLJIŠKA KNJIGA, ZEMLJIŠKI KATASTER) SOME STARTING POINTS FOR REAL ESTATE RECORDS MERGER (LAND REGISTER, CADASTRE)

Božena Lipej

1 UVOD

Osnovni cilj države na nepremičninskem področju je zagotavljanje učinkovitega in trajnostnega razvoja varnih nepremičninskih trgov na stroškovno učinkovit način, ki je skladen s potrebami družbe. Nepremičninsko področje se v Sloveniji hitro razvija in pričakovati je, da bo slovenski trg dosegel razvojno raven Evropske unije najkasneje v obdobju naslednjih desetih let. K sedanjim rezultatom in rešitvam je v veliki meri prispeval tudi večleten medresorski Projekt posodobitve evidentiranja nepremičnin, ki se končuje v letošnjem letu. Vodilo razvoja na nepremičninskem področju so potrebe uporabnikov podatkov, ki zahtevajo vedno bolj dostopne, aktualne, kakovostne in cenejše podatke ter storitve.

Reforma javne uprave, težnje k večji učinkovitosti, prijaznosti in odgovornosti javne uprave, uvajanje regij z novo vlogo občin, povezovanje in dostopnost evidenc v slovenskem in evropskem prostoru, uvedba novega nepremičninskega davka s sistemom množičnega vrednotenja nepremičnin ter racionalizacija poslovanja zahtevajo prenovo poslovanja tudi na tradicionalnih nepremičninskih področjih delovanja, ki jih pokrivajo evidence zemljiške knjige, zemljiškega katastra in katastra stavb.

PREGLED STANJA IN TRENDOV RAZVOJA V EVROPSKEM PROSTORU

Vse evropske države gradijo ali že imajo vzpostavljene in delujoče celovite ali delne sisteme za upravljanje z nepremičninami, ki predstavljajo pomemben del nacionalnih prostorskih in nepremičninskih podatkovnih infrastruktur, omogočajo delovanje trgov z nepremičninami ter v svoji osnovni funkciji skrbijo za zagotavljanje lastništva in varnosti posesti teh nepremičnin. Jedro sistemov za upravljanje z nepremičninami predstavljata zemljiška knjiga in zemljiški kataster. Osnovne nepremičninske evidence imajo v različnih državah različno vlogo, so podlaga za vrednotenje in obdavčitev nepremičnin, za varno kreditiranje, omogočajo večjo dostopnost do stanovanjskega fonda prek hipotekarnega bančništva, podpirajo urbanistično planiranje, zemljiški management in razvoj infrastrukture, upravljanja z okoljem ter izkazujejo statistične podatke kot podlago za sociološki in gospodarski razvoj.

V Evropski uniji ni neposrednih direktiv ali predpisov, ki bi celoviteje urejali nepremičninsko področje, posamezne direktive obravnavajo le določene vidike, ki jih je treba spoštovati tudi pri

nepremičninskem poslovanju. Kljub temu se, ob upoštevanju smernic in priporočil za delovanje, ki jih pripravljajo vodilna evropska nepremičninska združenja (organizirana v okviru Ekonomske komisije za Evropo Organizacije združenih narodov, Mednarodne zveze geodetov, EuroGeographicsa - evropskega združenja državnih geodetskih, kartografskih in nepremičninskih institucij, združenj katastrov in zemljiških knjig v Evropski uniji), v državnih nepremičninskih institucijah aktivnosti odvijajo v določenih smereh. Te razvojne smeri se trenutno odražajo v elektronskem vlaganju predlogov za vpis nepremičnin v registre, vodenju elektronskih registrov podatkov, medsebojnih povezavah registrov in interoperabilnosti ter večnamenskosti teh registrov, elektronski dostopnosti do podatkov. Elektronske možnosti povezovanja podatkovnih baz in registrov so odprle pot in možnost k večji interoperabilnosti podatkov, ki sicer kot predpogoj ne zahteva tudi organizacijske in institucionalne integriranosti. Interoperabilnost se odvija na več področjih oziroma sektorjih: javnem, poslovnem, splošnem (B2B, G2C, G2B, G2G).

Glede na tradicionalno klasifikacijo organizacijskih struktur so po grobi delitvi sistemi zemljiških knjig in zemljiških katastrov enoviti - enoinstitucionalni ali dualni - dvoinstitutionalni. Pri enoinstitucionalnih sistemih se vse aktivnosti odvijajo v okviru ene institucije, pri dvoinstitutionalnih pa v okviru dveh ali celo treh. V Evropi so enoinstitucionalni sistemi vodeni v Belgiji, na Cipru, v Češki Republiki, Franciji, Grčiji, na Madžarskem, Irskem, v Italiji, Litvi, na Nizozemskem, v Veliki Britaniji, na Slovaškem, v Romuniji in na Norveškem (ena institucija, dva krovna zakona in dve podatkovni bazi). Irsko in Veliko Britanijo prištevamo v to skupino, čeprav v teh dveh državah zemljiški kataster ne obstaja in so nepremičnine evidentirane le v zemljiški knjigi. Dvoinstitutionalni sistemi so vodeni v Avstriji, na Danskem, v Estoniji, na Finskem, v Nemčiji, Latviji, Luksemburgu, Malti, na Poljskem, Hrvaškem, Portugalskem, v Španiji, na Švedskem in v Sloveniji. Zemljiškokatastrske institucije, ki so po naravi bolj tehnično naravnane, so redkeje samostojne institucije (lahko so v povezavi s kartografijo in topografijo, temeljno geodezijo, geoinformatiko) - najpogosteje delujejo znotraj različnih ministrstev. Zemljiške knjige, ki so po naravi usmerjene bolj v pravno dimenzijo vodenja podatkov, so običajno povezane z Ministrstvom za pravosodje.

V manjšem številu so nekateri registri v delu podatkov podvojeni, kar posledično lahko pomeni nekonsistentnost podatkov med izvornimi podatki in njihovo kopijo. Razvoj se odvija v smeri vodenja podatkov ene, matične institucije in dostopanja do teh podatkov vseh uporabnikov, ki potrebujejo te podatke (prenos in podvajanje podatkov med sistemi naj bi se nadomeščalo z odprtim dostopom do podatkov).

V evropskih nepremičninskih združenjih so se odvijale in se v manjšem obsegu še odvijajo razprave, katera organizacijska oblika bi bila v prihodnosti najbolj ustrezna - ena ali dve instituciji, ena ali dve podatkovni bazi. Podpora gre v smeri bolj primernega integriranega sistema v eni instituciji (če je to izvedljivo oziroma politično sprejemljivo) ali v dveh institucijah ob neposredni elektronski povezavi obeh registrov. Enoinstitucionalni pristop ima prednosti v: zagotavljanju boljših servisov za uporabnike in v doseganju večjega zadovoljstva uporabnikov podatkov in storitev, v finančnem doseganju nižjih stroškov vodenja organizacije in sistema, boljšem upravljanju podatkovne baze ter doseganju večje varnosti, večji kakovosti podatkov in medsebojni konsistentnosti, boljši koordinaciji dela, strateškem načrtovanju in odločanju ter racionalnejšem poslovanju s človeškimi

resursi. Nasvet Mednarodne banke za obnovo in razvoj na z bančnimi posojili sofinanciranih projektih v vzhodnoevropskem prostoru podpira združen nepremičninski sistem vodenja v eni instituciji. Enako priporočilo je Mednarodna banka za obnovo in razvoj posredovala tudi Sloveniji v zaključni fazi Projekta posodobitve evidentiranja nepremičnin. Razlogi so predvsem v dejstvu, da v večini teh držav zemljiške knjige in zemljiški katastri še niso vzpostavljeni v celoti, v veliko primerih so podatki obeh evidenc v analogni obliki ali še niso zajeti, institucije so ali še niso vzpostavljene, njihove pristojnosti niso jasno opredeljene, zasebni sektor na tem področju navadno še ni razvit, koordinacija in sodelovanje med institucijami pa sta zelo slaba in država ima še vedno velik vpliv na vse aktivnosti.

V pravkar objavljenih prenovljenih smernicah UNECE za področje upravljanja z nepremičninami (UNECE, 2005) so izpostavljene štiri pomembnejše izkušnje, ki jim je smiselno slediti pri razvoju in vodenju na nepremičninskem področju:

- za delovanje sistemov je treba zagotavljati trajnost,
- sistemi se razvijajo v smeri elektronskih transakcij in elektronskega vodenja registrov,
- uspeh in kakovost reform na področju upravljanja z nepremičninami sta pretežno odvisna od kakovostnih in usposobljenih strokovnjakov, ki so odgovorni za nepremičninske sisteme ter
- ker je stanje v posameznih državah različno in kljub temu, da se je mogoče veliko naučiti od drugih ter posnemati dobre prakse, je na koncu vedno ključna odločitev posamezne države, kateri sistem je za njene razmere najustreznejši.

V omenjenih smernicah je s primeri dobrih praks na institucionalnem področju med drugim izpostavljen vidik, da je priporočljivo, da se funkcije upravljanja z nepremičninami, kot na primer evidentiranja in prenosa lastninske pravice na nepremičninah, izvajajo v institucijah, ki so ločene od sodišč in se s tem sodišča prepustijo izvajanju njihovih osnovnih funkcij, to je sojenju in reševanju sporov. Svet ministrov Sveta Evrope je že 16. septembra 1986 sprejel Priporočilo Sveta Evrope R(86), ki priporoča, da se administrativne funkcije, kot zemljiškoknjizne, ne izvajajo več na sodiščih, ker ovirajo učinkovito delovanje sodišč z osnovno nalogo vodenja sodnega sistema. Za dualne oziroma dvoinstitutionalne sisteme se v omenjenih UNECE-smernicah nadalje priporoča integrirani sistem, ki naj bi se vzpostavil ali v okviru ene institucije ali prek elektronskih povezav. Zadnje razprave v okviru Katastrske in zemljiškoknjizne ekspertne skupine EuroGeographica gredo v smeri podpore zadovoljevanja uporabnikov z integrirano informacijo na enem mestu, vse ostalo delo z in med registri pa ostaja v ozadju in izvedbi na najbolj okolju primeren in racionalen način.

Ker se v prostoru Evropske unije povečuje število transakcij nepremičnin prek državnih meja in ker se s tem povečujejo tudi zahteve po delovanju evropskega hipotekarnega trga, se povečujejo zahteve po čezmejni in enostavni dostopnosti do podatkov nacionalnih sistemov za evidentiranje nepremičnin. Več kot deset evropskih zemljiških knjig se je v te namene že povežalo v Evropski zemljiški informacijski servis (EULIS) s ciljem zagotavljanja enotne vstopne točke do podatkov iz vseh vključenih držav za uporabnike, ki bo v pretežni meri postal operativen v začetku leta 2006. Novonastajajoča evropska direktiva INSPIRE za prostorske podatke bo enotnemu geoportalu in dostopnosti prostorskih, okoljskih in nekaterih nepremičninskih podatkov dala še

večji pomen. Med trendi v evropskem prostoru velja omeniti tudi začetke integracije nepremičninskih podatkov s podatki topografije.

POKRIVANJE STROŠKOV

Teorije na področju pokrivanja stroškov v splošnem obravnavajo pet različnih modelov, ki se v osnovnih ali modificiranih oblikah izvajajo v nepremičninskih institucijah: brez pokrivanja stroškov (stroške v celoti pokrije država), marginalno pokrivanje stroškov, delno pokrivanje stroškov, popolno pokrivanje stroškov in model pokrivanja stroškov z dobičkom (dobiček se pretežno ponovno investira v nepremičninsko institucijo). Povezan sistem delovanja zemljiške knjige in zemljiškega katastra (stavbe vključene) lahko postane finančno samostojen in neodvisen, s tem da se stroški delovanja pokrivajo s pobranimi pristojbinami, z izvajanjem servisnih storitev in s prodajo podatkov. Institucij s popolnim pokrivanjem stroškov je v Evropi malo (npr. združena institucija za zemljiško knjigo in kataster na Nizozemskem, v Romuniji, v Litvi), veliko pa jih deluje na principih delnega pokrivanja stroškov, ki so pretežno v razmerjih od 30 do 80 %. V Projektu posodobitve evidentiranja nepremičnin je bilo v grobem ocenjeno (ocena je bila groba zaradi pomanjkanja ustreznih podatkov, ki bi izkazovali vse prihodke in odhodke vključenih institucij), da je v Sloveniji pokrivanje stroškov evidenc zemljiškega katastra, katastra stavb in zemljiške knjige iz naslova upravnih in sodnih taks ter tarif za geodetske podatke nekje med 50–60 %.

Omenjene prenovljene UNECE-smernice za upravljanje z nepremičninami se na podlagi obstoječega razvoja področja nagibajo k pokrivanju večine oziroma vseh operativnih stroškov. Poudarjajo pa, da morajo države v celoti pokriti stroške vzpostavitve nepremičninskih evidenc, saj gre za investicijo v temeljno državno infrastrukturo, medtem ko naj bi se vodenje in vzdrževanje evidenc prioritarno samofinanciralo.

V Sloveniji se je v okviru Projekta posodobitve evidentiranja nepremičnin (Rezultati, 2000–2005) glede na analizirano stanje predlagalo, da bi v primeru nepremičninskih evidenc sledili modelu delnega pokrivanja stroškov. Vodenje nepremičninskih evidenc bi se tako financiralo prek državnega proračuna in prek zaračunavanja storitev in izdelkov uporabnikom. Plačevanje uporabnikov za storitve in izdelke je pravično do davkoplačevalcev, saj se stroški ne prenašajo na davkoplačevalce, če storitev in izdelkov ne potrebujejo, temveč na konkretnega uporabnika, ki je naročil konkretno storitev ali izdelek. Naročnik oziroma uporabnik podatkov plača izdelek ali storitev, ki jo potrebuje. Višina cen izdelkov in storitev v tem primeru ne bi pokrivala vseh razvojnih in operativnih stroškov, temveč bi bila ocenjena glede na zmožnosti trga uporabnikov in naročnikov izdelkov in storitev. Cene za uporabnike bi se določale glede na namen uporabe, od uradnega, zasebnega, komercialnega in drugih. Podatki in storitve bi se morali začeti obračunavati tudi v javnem sektorju, kar je v razvitih evropskih ekonomijah običajno. Zaračunavanje v javnem sektorju bi prispevalo k racionalnosti pri poslovanju in naročanju le tistih izdelkov in storitev, ki so potrebni pri poslovanju. Posledično bi se tako znižali stroški delovanja javne uprave, kar bi bilo hkrati tudi bolj pravično do davkoplačevalcev, saj se stroški ne bi posredno prenašali na njih.

ZAKLJUČEK

V Sloveniji in v Vladi Republike Slovenije je širšo razpravo o združitvi vodenja treh osnovnih nepremičninskih evidenc in ustrezni institucionalni ureditvi spodbudila Mednarodna banka za obnovo in razvoj v okviru svojih zadnjih delovnih misij na Projektu posodobitve evidentiranja nepremičnin. Razprave so se nadaljevale in se še odvijajo ob soočanju strokovnih in političnih mnenj o smiselnosti institucionalnega združevanja v primerjavi z zadostnostjo elektronske povezave podatkovnih baz vseh nepremičninskih evidenc. V fazi realizacije so sklepi Vlade Republike Slovenije (47. redna seja, 3. november 2005), ki podpirajo začetek aktivnosti za postopno združitev zemljiške knjige, zemljiškega katastra in katastra stavb v vsebinskem in organizacijskem smislu ter pripravo predloga združitve nepremičninskih evidenc z okvirnim programom aktivnosti ter z oceno predvidenih stroškov in časa izvedbe, ki ga bo pripravila posebna, od Vlade Republike Slovenije imenovana, projektna skupina. Prav tako je Vlada Republike Slovenije (48. redna seja, 10. november 2005) sprejela Program ukrepov za odpravo administrativnih ovir, ki vključujejo tudi ukrep Združitev vodenja in vzdrževanja zemljiške knjige ter zemljiškega katastra in katastra stavb v novi ustanovi, ki naj bi se ustanovila 1. januarja 2008 ter začela s poslovanjem 1. januarja 2010. Napovedujejo se korenite spremembe oziroma reforme na nepremičninskem področju, ki jih sicer ne vsebuje vladno gradivo Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji (sprejeto na Vladi Republike Slovenije na 47. redni seji dne 3. novembra 2005) – to pa vsebuje med ukrepi vzpostavitev registra nepremičnin, ki ga uvaja novi Zakon o evidentiranju nepremičnin, ki ga je Vlada Republike Slovenije potrdila na seji 1. decembra 2005.

Literatura in viri:

Delavnice UNECE Working party on land administration ter EuroGeographicsa (2004–2005), http://www.unece.org/env/hs/wpla/documentation/welcome_docn.html, http://www.eurogeographics.org/eng/01_about.asp

Rezultati Projekta posodobitve evidentiranja nepremičnin (2000–2005). Ljubljana. Geodetska uprava Republike Slovenije, Vrhovno sodišče Republike Slovenije, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvo za finance, Ministrstvo za pravosodje, <http://www.gu.gov.si/gu/projekti/nepremic/Nepremic1.asp>

UNECE. Land administration in the ECE region, Development trends and main principles, ECE/HBP/140 (2005), http://www.unece.org/env/hs/wpla/4thSession_LA.htm

dr. Božena Lipej, univ. dipl. inž. geod.

Geodetska uprava Republike Slovenije,
Zemljemerska ulica 12, SI-1000 Ljubljana
E-pošta: bozena.lipej@gov.si