

ZAKON O EVIDENTIRANJU NEPREMIČNIN, DRŽAVNE MEJE IN PROSTORSKIH ENOT (ZENDMPE) SPREJET PO HITREM POSTOPKU

Joc Triglav

“**P**a smo tam...!” je porekel marsikdo med nami, ko je 30.5.2000 slišal novico iz našega parlamenta, da je bil Zakon o evidentiranju nepremičnin, državne meje in prostorskih enot (ZENDMPE, bolj pa ga poznamo pod skrajšano kratico ZEN) na 49. izredni seji državnega zbora sprejet po hitrem postopku. Zakon je bil vložen v državni zbor 7.4.2000 in bil ne glede na splošno zmedo, ki je v zvezi z izvolitvijo nove vlade vladala v parlamentu zadnja dva meseca, gladko sprejet.

Za poslance je bil to pač še eden od zakonov iz svežnja takoimenovane evropske zakonodaje. Za nas geodete pa je to izjemno pomemben zakon, ki je bil v raznih različicah v pripravi že dolga leta. Sedaj je v zvezi s tem zakonom prednostna priprava podzakonskih predpisov, ki morajo biti izdani do konca leta. Nujna bo tudi celovita posodobitev programske in strojne opreme.

Geodetska uprava RS bo morala v okviru teh aktivnosti zagotoviti vse potrebne vsebinske in tehnološke pogoje za poslovanje izpostav, izdajanje geodetskih podatkov, izvajanje geodetskih meritev in vzdrževanje baz podatkov, če našteto le nekatere najbolj bistvene. Gre za zahtevno skupinsko delo, ki bo moralo biti opravljeno v pogojih nenehne časovne stiske, kar bo v obdobju do konca tega leta vsekakor pomenilo nenormalne dodatne obremenitve precejšnjega števila ljudi v Geodetski upravi RS.

Ob dejstvu, da je bil v začetku leta na 42. izredni seji državnega zbora sprejet tudi Zakon o geodetski dejavnosti (Zakon o geodetski dejavnosti. Uradni list RS, št. 8/2000, str. 949), ki opredeljuje geodetsko dejavnost in geodetsko službo v Sloveniji, lahko le ugotovimo, da je to po letu 1995 spet prelomno leto. Nova zakonodaja bo namreč zahtevala številne miselne in organizacijske zasuke pri delu vsakega od nas.

V nadaljevanju objavljamo besedilo, ki je kot uvodno pojasnilo pospremila zakon ZENDMPE v obravnavo v državnem zboru. V njem so na kratko pojasnjena nova načela evidentiranja nepremičnin, s katerimi se bomo prav kmalu srečali neposredno v praksi, zato je priporočljivo, da si besedilo temeljito preberete.

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM ZAKONA

Evidentiranje nepremičnin je v Republiki Sloveniji urejeno z Zakonom o zemljiškem katastru (Uradni list SRS, št. 16/74 in 42/86), Zakonom o katastru komunalnih naprav (Uradni list SRS, št. 26/74, 29/74 in 42/86) ter deloma z Zakonom o imenovanju in evidentiranju naselij, ulic in stavb (Uradni list SRS, št. 5/80 in 42/86). Stanovanjski zakon (Uradni list RS, št. 18/91, 21/94 in 23/96) določa le evidentiranje stanovanj v večstanovanjskih stavbah. Evidentiranje lastninskih in drugih stvarnih pravic na nepremičninah je urejeno z Zakonom o zemljiški knjigi (Uradni list RS, št. 33/95).

Obstoječe zbirke podatkov o nepremičninah, ki jih vodijo pristojni organi in službe, so glede vsebine in tehnologije vodenja različne kakovosti. Medsebojna povezava evidenc ni popolna ali pa je sploh ni. Nekatere nepremičnine sploh niso evidentirane. Večina problemov izhaja iz preteklega obdobja socialistične ureditve ter družbene lastnine, ki ni bilo naklonjeno točnemu in popolnemu evidentiranju privatne lastnine.

Podatki o zemljiščih se vodijo na enoten način za območje cele države v zemljiškem katastru. Opisni podatki zemljiškega katastra se vodijo v enotni obliki za območje cele države. V letu 1993 se je pristopilo k formiranju skupne baze opisnega dela zemljiškega katastra, centralnega registra prebivalstva ter registra organizacij in skupnosti. Osnovo za tak pristop je dal "Dogovor o medsebojnem sodelovanju pri projektu vzpostavitve, vodenja in vzdrževanja skupne digitalne baze podatkov zemljiškega katastra v Republiki Sloveniji", ki so ga sredi leta 1993 podpisali takratni Zavod Republike Slovenije za statistiko, Center Vlade Republike Slovenije za informatiko, Ministrstvo za finance - Republiška uprava za javne prihodke, Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije in Ministrstvo za okolje in prostor - Republiška geodetska uprava.

V dogovoru so opredeljeni skupni cilji pri vzpostavitvi baze in vsebina, ki jo posamezni podpisniki vodijo in vzdržujejo v njej. Projekt je bil za območje celotne države zaključen v maju leta 1995 in od takrat se podatki iz tega sistema uspešno uporabljajo na različnih področjih državne in lokalne pristojnosti. Glede na razvoj informacijske tehnologije in komunikacij se danes pojavlja potreba po modernizaciji sistema. Geodetska uprava Republike Slovenije v okviru svojih razvojnih projektov vzpostavlja novo centralno bazo opisnih podatkov zemljiškega katastra, ki bo sposobna direktnih povezav tako s podatki podpisnikov dogovora kot tudi s podatki drugih državnih organov in organov lokalnih skupnosti, ki vodijo podatke, ki jih je smiselno povezovati z zemljiškim katastrom. Glede na finančne

možnosti se postopoma vzpostavljajo tudi digitalni grafični podatki zemljiškega katastra, z istovrstnim usklajevanjem opisnih in grafičnih podatkov.

V zemljiškem katastru so sproti evidentirane lastniške meje. Vse spremembe na podlagi vlog strank se tekoče evidentirajo. Z lastninjenjem družbene lastnine se postopoma ureja tudi stanje evidence za tiste nepremičnine, ki so bile v družbeni lastnini. Postopki urejanja teh mej, določeni z zakonom o zemljiškem katastru, so pogosto dolgotrajni, nesoglasja lastnikov sosednjih parcel glede poteka meje pa podaljšujejo roke izvedbe do nerazumne meje ali celo onemogočajo ureditev mej. Tako stanje še povečuje medsosedske spore, otežuje posege v prostor in ne zagotavlja varnega prometa z zemljišči.

Stanje podatkov o vrstah rabe zemljišč, katastrskih kulturah in katastrskem razredu je slabo. Podatki niso vzdrževani in so na območju države nehomogeni. Omejitve, ki so jih definirali drugi zakoni (zakon o gozdovih, zakon o kmetijskih zemljiščih, zakon o urejanju naselij in drugih posegih v prostor...) ne omogočajo več evidentiranja dejanske rabe zemljišč, temveč zahtevajo evidentiranje t.i. pravnih režimov (funkcionalno zemljišče, črne gradnje, plačana sprememba namembnosti). Današnji podatki o vrstah rabe zemljišč, katastrskih kulturah in katastrskih razredih ne zagotavljajo kakovostne podlage za vrednotenje nepremičnin in odmero pravičnega davka.

Enotne evidence o stavbah in delih stavb v Sloveniji ni, zato so posamezni organi in službe vzpostavili lastne evidence, ki pokrivajo le del podatkov o stavbah. Podatki v teh evidencah so v nestandardnih oblikah, evidence pa med seboj niso enolično povezljive (zemljiški kataster, zemljiška knjiga, podatki stanovanjskega sektorja, evidenca črnih gradenj, evidenca stavbnih zemljišč, evidenca hišnih števil, evidence uprav za javne prihodke, popis stanovanj, evidence izvajalcev javnih služb na področju oskrbe z elektriko, s pitno vodo...).

Ker se podatki o lastnikih nepremičnin v zemljiški knjigi vodijo ročno, je zemljiški kataster zaradi lažje dostopnosti do podatkov, deloma že tudi na podlagi predpisov, prevzel funkcijo zagotavljanja teh podatkov. Podatki o lastnikih zemljišč v zemljiškem katastru se vzdržujejo na podlagi podatkov registra prebivalstva in poslovnih registrov (spremembe naslova, priimka, firme), vendar se tako povečuje razlika med podatki zemljiškega katastra in zemljiške knjige. Vsebinsko in tehnološko nepovezani podatki povzročajo velike stroške pri pridobivanju podatkov o nepremičninah in njihovih lastnikih ter ne zagotavljajo ustrezne pravne varnosti lastnikov, investorjev in drugih uporabnikov.

Podatki o prostorskih enotah se vodijo v registru prostorskih enot, ki je v celoti geokodiran (centroidi hišnih števil in prostorskih enot ter digitalizirane meje prostorskih enot - 470 000 hišnih števil in 10 000 prostorskih enot). Podatki o državni meji so zbrani, evidenca državne meje se je že začela vzpostavljati. Ker gre za novo nalogo geodetske službe, določeno po osamosvojitvi Republike Slovenije, jo je potrebno zakonsko določiti.

Iz opisanega stanja na področju evidentiranja nepremičnin izhajajo utemeljeni razlogi za sprejem predlaganega zakona. Potrebno je zagotoviti enotno evidentiranje nepremičnin in kakovostne podatke o nepremičninah, ki so podlaga za gospodarjenje s prostorom, za vodenje zemljiške politike, obdavčitev nepremičnin, evidentiranje stvarnih pravic na nepremičninah, za prostorsko opredeljevanje podatkov in druge namene.

Urejeno evidentiranje nepremičnin pogojujejo že sprejete mednarodne obveznosti (na področju okolja, statistike, lastništva tujcev na nepremičninah...), predvsem pa vključevanje v Evropsko unijo. Nekatere že sprejete zakonske odločitve bodo izvedljive le ob urejenih in med seboj povezljivih evidencah o nepremičninah (kataster vinogradov in drugih trajnih nasadov, sistem subvencioniranja v kmetijstvu, socialne pomoči, dokončanje denacionalizacije, evidentiranje stanovanjskega fonda...). Še bolj pa se potreba po urejenih evidencah izraža v predvidenih zakonih s področja urejanja prostora, obdavčitve nepremičnin, zakona o vodah in drugih.

S parcialnim dograjevanjem funkcij zemljiškega katastra, brez prilagajanja sistema novim potrebam (podatkovni model, postopki spreminjanja podatkov, tehnologija vodenja, možnost povezav z ostalimi zbirkami podatkov...) podatki zemljiškega katastra niso več konsistentni in je zato potrebno sistem evidentiranja nepremičnin v celoti prenoviti.

Obstoječi podatki o nepremičninah zaradi neažurnosti, medsebojne nepovezanosti in nepopolnosti ne zadovoljujejo več potreb uporabnikov in celo zavirajo uspešen razvoj. Poleg vsebinske preнове in dopolnitve obstoječih sistemov evidentiranja nepremičnin je potrebno sistem tudi tehnološko prenoviti. Celoten sistem podatkov o nepremičninah bo v popolnosti zaživel šele ob vzpostavitvi in informatizaciji osnovnih treh evidenc o nepremičninah: zemljiškega katastra, katastra stavb in zemljiške knjige. Zato je ob predvidenem posojilu Mednarodne banke za razvoj ter sredstev programa PHARE začet Projekt posodobitve evidentiranja nepremičnin. Namen navedenega projekta je evidentiranje najpomembnejših večnamenskih podatkov o vseh nepremičninah. Z uvedbo enotnega identifikatorja za vse nepremičnine bo omogočena povezava obstoječih evidenc o nepremičninah. Projekt je na področju evidentiranja nepremičnin

predvsem operativno usmerjen, na področju vrednotenja nepremičnin ter financiranja stanovanjske gradnje pa je razvojno naravnan.

Cilji projekta so:

- posodobitev obstoječega sistema zemljiškega katastra, predvsem vzpostavitev homogene digitalne zbirke katastrskih načrtov in njena uskladitev z opisnim delom baze zemljiškega katastra ter vzpostavitev evidence o stavbah;
- posodobitev obstoječega sistema zemljiške knjige oziroma odprava zaostankov pri vpisu v zemljiško knjigo;
- registracija stanovanj in začetek vzpostavitve katastra stavb za potrebe vrednotenja nepremičnin, dolgoročno pa bo kataster stavb v povezavi z zemljiško knjigo predstavljal upravno-pravno evidenco o stavbah in delih stavb;
- vzpostavitev evidence o rabi kmetijskih zemljišč in gozdov, ki bo predstavljala podlago za vodenje učinkovite kmetijske politike;
- zagotovitev podatkov o nepremičninah za poenostavljeno vrednotenje nepremičnin in izdelava metodologije za tržno vrednotenje nepremičnin za potrebe obdavčenja nepremičnin ter vzpostavitev sistema za obdavčenje nepremičnin;
- dopolnitev in uskladitev zakonodaje na področju evidentiranja nepremičnin;
- financiranje stanovanjske gradnje in zakon o hipotekarnem bančništvu.

83

Projekt posodobitve evidentiranja nepremičnin bo na področju evidentiranja zemljišč in stavb zagotovil vzpostavitev temeljnih podatkov o samih nepremičninah ter njihovem lastništvu in tako omogočil nadgradnjo teh podatkov za različne namene. Tako vzpostavljen sistem podatkov o nepremičninah potrebuje tudi pravno podlago o pristojnostih, postopkih spreminjanja podatkov ter njihove uporabe, to pa določa predlagani zakon.

2. CILJI ZAKONA

Temeljni cilj predlaganega zakona je vzpostavitev kakovostnega in enovitega sistema evidentiranja nepremičnin (zemljišč in stavb), ki ga Republika Slovenija nujno potrebuje. Enovit sistem evidentiranja nepremičnin povečuje zanesljivost podatkov, dolgoročno zmanjšuje stroške evidentiranja nepremičnin in zagotavlja preprostejše pridobivanje podatkov za državne organe, za posameznike ter pravne osebe kot uporabnike podatkov. Kakovosten, ažuren in zanesljiv sistem evidentiranja nepremičnin ima velik

pomen za varnost pravnega prometa in lažje izvajanje nalog državnih organov in organov lokalnih skupnosti (davčna funkcija, urejanje prostora itd.).

Zakon ne ureja celotnega sistema evidentiranja nepremičnin, temveč le osrednji segment tega sistema - zemljiški kataster in kataster stavb. Kljub temu pa izhaja iz navedenega cilja (vzpostavitev enovitega sistema evidentiranja nepremičnin), saj vsebuje rešitve, ki omogočajo povezovanje evidenc nepremičnin v enovit informacijski sistem, pri čemer upošteva delitev pristojnosti med sodišči in upravo ter znotraj uprave same. Zemljiški kataster in kataster stavb bosta temeljni evidenci o nepremičninah, saj zagotavljata identifikatorje ter fizične podatke o nepremičninah in omogočata povezovanje z drugimi evidencami podatkov o nepremičninah (zemljiško knjigo, evidenco pravnih režimov, evidenco davčnih zavezancev ipd.).

V okviru ureditve zemljiškega katastra je poseben poudarek namenjen urejanju mej. Končni cilj na tem področju, ki ga ni mogoče časovno opredeliti, je dokončna ureditev mej vseh zemljiških parcel. Urejena meja parcele je pomemben element varnosti pravnega prometa, hkrati pa tudi dobra podlaga za urejanje prostora. Predlagatelj zakona pa je izhajal tudi iz načela, da navedenega cilja ne smemo doseči na račun strokovnosti geodetskega dela pri urejanju mej ali na račun pravne varnosti lastnikov.

Pomemben cilj je tudi zagotovitev kontroliranega spreminjanja parcelnih mej; te postopke je potrebno kontrolirati z vidika pravnega prometa (preprečevanje prikritega, neobdavčenega prometa) in z vidika urejanja prostora (preprečevanje parcelacij, ki vodijo v nesmotrno parcelno strukturo). Poleg evidentiranja nepremičnin in urejanja ter spreminjanja mej zakon ureja tudi evidenco državne meje ter register prostorskih enot s ciljem zagotoviti kakovostno in zanesljivo evidentiranje državne meje in prostorskih enot (katastrskih občin, naselij, lokalnih skupnosti itd.).

Na posameznih področjih, ki jih ureja zakon, so cilji naslednji:

a) na področju zemljiškega katastra in katastra stavb:

- zagotoviti kakovosten in ažuren sistem evidentiranja zemljiških parcel v zemljiškem katastru in stavb v katastru stavb, ki bo zagotavljal večjo urejenost na področju evidentiranja nepremičnin, varnost lastnine in pravnega prometa z nepremičninami, bolj pošteno obdavčitev, statistično zbiranje in analizo podatkov o nepremičninah...,
- izboljšati kakovost in zanesljivost obstoječega zemljiškega katastra ter v celoti vzpostaviti zemljiški kataster kot informatizirano bazo podatkov,

- vzpostaviti kataster stavb kot novo evidenco podatkov o stavbah s podobnimi funkcijami, kot jih ima zemljiški kataster,
- med zemljiškim katastrom in katastrom stavb kot temeljnima evidencama podatkov o nepremičninah ter drugimi evidencami podatkov o nepremičninah zagotoviti čim enostavnejšo povezavo,
- v okviru prejšnjega cilja posebej olajšati povezavo med podatki zemljiškega katastra ter katastra stavb na eni strani in podatki zemljiške knjige na drugi strani, izhajajoč iz različnih funkcij teh evidenc,
- preprečiti nepotrebno podvajanje podatkov v različnih evidencah o nepremičninah,
- zagotoviti visoke strokovne standarde za izdelavo elaboratov, ki so podlaga za vpis v zemljiški kataster in kataster stavb;

b) na področju ureditve in spreminjanja mej:

- zagotoviti pregleden postopek ureditve meje na podlagi sporazuma med lastniki, ki bo spoštoval načeli strokovnosti tehničnega dela in pravne varnosti lastnikov zemljišč ter olajšal dokončno ureditev meje brez intervencije sodišča,
- preprečiti, da bi se z urejanjem mej opravljal prikrit pravni promet z zemljišči,
- preprečiti uvajanje novih postopkov za ureditev že urejenih mej, če niso podani utemeljeni razlogi (npr. napake volje, obnovitveni razlogi),
- omogočiti izravnavo mej po načelu fleksibilnosti, vendar ne v tolikšni meri, da bi pomenila prikrit pravni promet,
- zagotoviti, da se pri spreminjanju parcelnih mej (parcelacija, komasacija) upoštevajo prostorski predpisi in da se spremembe mej izvajajo kontrolirano - znotraj teh načel pa omogočiti čim fleksibilnejše spreminjanje parcelnih mej (npr. z novim institutom pogodbene komasacije),
- zagotoviti enostaven prenos dokončnih mej, evidentiranih v zemljiškem katastru, v naravo (postopek obnove mej);

c) na področju evidentiranja državne meje in prostorskih enot:

- podrobneje urediti doslej zakonsko neurejeni evidenci - evidenco državne meje in register prostorskih enot;

d) na področju izdajanja oziroma pridobivanja podatkov iz evidenc, ki jih ureja zakon:

- omogočiti pridobivanje izrisov, izpisov in drugih potrdil iz evidenc proti

plačilu upravne takse ter pridobivanje podatkov, ki niso zajeti v teh potrdilih, proti plačilu po tarifi, tudi na načine, določene s strategijo državne uprave na področju elektronskega poslovanja,

- vzpostaviti možnost računalniške povezave z zemljiškim katastrom in katastrom stavb za notarje in geodetska podjetja; če tako določa zakon, pa tudi za druge državne organe, organe lokalnih skupnosti in nosilce javnih pooblastil,
- zavarovati osebne podatke pri vpogledih (tudi računalniških) v evidence in pri izdajanju podatkov,
- vzpostaviti možnost računalniške povezave tudi za druge osebe, ko bo tehnično mogoče preprečiti dostop do osebnih podatkov;

e) drugi cilji:

- zavarovati mejnike dokončnih mej pred uničenjem, poškodovanjem, zasutjem, odstranitvijo oziroma prestavitvijo in preprečiti postavljanje lažnih mejnikov,
- zagotoviti tekoč prehod na novo ureditev ob upoštevanju zaključenih postopkov, v katerih so bile urejene meje,
- v prehodnem obdobju, dokler ni vzpostavljena računalniška povezava med podatki zemljiške knjige na eni strani ter zemljiškega katastra in katastra stavb na drugi strani, omogočiti komunikacijo med temi evidencami na dosednji način (z obojestranskim vročanjem aktov o vpisih).

3. NAČELA ZAKONA

Predlagani zakon temelji na naslednjih načelih:

a) na področju zemljiškega katastra in katastra stavb:

- načelo temeljnosti zemljiškega katastra in katastra stavb

Zemljiški kataster in kataster stavb sta temeljni evidenci o zemljiščih in stavbah oziroma delih stavb, v katerih se vodijo identifikatorji (identifikacijske oziroma parcelne številke) in podatki o fizičnih lastnostih zemljiških parcel, stavb in delov stavb (meje zemljišča, površina zemljišča, stavbe oziroma dela stavbe, dejanska raba zemljišča). Uporaba enotnih identifikacijskih oznak v drugih evidencah omogoča povezljivost teh evidenc z zemljiškim katastrom in katastrom stavb ter njihovo medsebojno povezljivost.

- načelo upoštevanja zemljiškoknjižnih podatkov

Poleg podatkov o fizičnih lastnostih parcel se v zemljiški kataster in

kataster stavb vpisuje tudi podatek o lastniku, vendar po načelu, da je za ta podatek pristojno sodišče, ki vodi zemljiško knjigo (kot podatek o lastniku se uporablja podatek zemljiške knjige).

- načelo zaupanja v podatke

Vsakdo ima pravico zanesti se na podatke zemljiškega katastra in katastra stavb. Pri zemljiškem katastru je potrebno pri tem upoštevati stopnjo zanesljivosti in natančnosti teh podatkov. Na izpisih, izrisih in drugih izhodih mora biti zato navedeno, ali gre za dokončno mejo in ali je površina parcele izračunana na podlagi dokončne meje.

b) na področju urejanja in spreminjanja mej:

- načelo sporazumnega urejanja mej v upravnem postopku

Omogoča se ureditev meje v upravnem postopku, vendar le, če meja ni sporna (v primeru sporne meje se lastnike napoti na sodišče).

- načelo spoštovanja obstoječega zemljiškega katastra in načelo upoštevanja zanesljivosti in natančnosti katastra

Preprečuje se urejanje meje v neskladju s katastrskimi podatki in s tem prikrit promet z zemljišči; pri tem pa se upošteva stopnja zanesljivosti in natančnosti katastrskih podatkov.

- načelo delitve tehničnega in upravnega postopka ureditve meje, načelo strokovnosti in načelo zavarovanja pravic lastnikov

Postopek ureditve meje se deli na tehnični del (mejna obravnava in izdelava elaborata), pri katerem sta poudarjena strokovnost in sodelovanje lastnikov, in upravni postopek, v katerem se preizkusi elaborat in zagotovi spoštovanje načela zaslišanja strank (lastnikov). Poleg pravic lastnikov parcel, katerih meja se ureja, se varujejo tudi pravice lastnikov parcel, ki se jih ta meja dotika. O meji se odloči z upravno odločbo, ker gre za odločitve o pravicah lastnikov.

- načelo nespremenljivosti dokončne meje in načelo zaupanja v dokončno mejo

Poudarja se pomen instituta dokončne meje (meje, urejene s sodno ali upravno odločbo). Dokončne meje ni mogoče ponovno urejati (načelo zaupanja v dokončno mejo, ki izhaja iz načela pravne varnosti).

- načelo fleksibilnosti spreminjanja mej

Manjše spremembe mej so možne brez parcelacije, in sicer v postopku izravnave mej; ta se ne šteje za pravni promet.

- kontroliranost parcelacije

Parcelacija se izvaja samo na podlagi akta pristojnega organa; "nekontrolirana" parcelacija ni dopustna.

- načelo varovanja lastninske pravice

Urejanje mej in parcelacija se izvajajo le po volji lastnika, razen če poseben zakon ne določa drugače (npr. v okviru priprav na razlastitev).

Navedena načela veljajo tudi za pogodbeno komasacijo.

c) na področju evidentiranja državne meje in prostorskih enot:

- načelo evidentiranja državne meje po mednarodnih pogodbah

Državna meja se evidentira na podlagi mednarodnih pogodb.

- načelo upoštevanja sprememb državne meje v zemljiškem katastru

V primeru, da s spremembo državne meje v območje Republike Slovenije preidejo nova zemljišča, se ta zemljišča po uradni dolžnosti evidentirajo v zemljiškem katastru.

- načelo evidentiranja prostorskih enot na podlagi aktov pristojnih organov

Register prostorskih enot se vodi na podlagi aktov, ki določajo prostorske enote oziroma njihova območja.

d) na področju izdajanja oziroma pridobivanja podatkov iz evidenc:

- načelo javnosti geodetskih evidenc

Geodetske evidence so javne. Vsakdo lahko pogleda vanje in pridobi iz njih podatke pod pogoji, ki jih določa zakon.

- načelo varstva osebnih podatkov

Pri izdajanju podatkov se varujejo osebni podatki (podatki o lastniku), in sicer z isto stopnjo kot velja za zemljiško knjigo.

- načelo postopnega omogočanja računalniškega dostopa do zemljiškega katastra in katastra stavb

Omogoči se računalniški dostop, vendar postopoma in s posebnim poudarkom na varovanju osebnih podatkov. Dostop za vse uporabnike se lahko omogoči šele tedaj, ko so vzpostavljene tehnične možnosti, da se prepreči dostop do osebnih podatkov.

4. PRIPOROČILA MEDNARODNIH ORGANIZACIJ IN SKLADNOST S PRAVOM EVROPSKE UNIJE

- a) Pri pripravi predloga zakona so bile upoštevane "Smernice za upravljanje z nepremičninami", ki jih je izdala Ekonomska komisija za Evropo pri Organizaciji združenih narodov. V teh smernicah je med drugim zapisano,

da "bo potrebno dolgoročno sisteme evidentiranja nepremičnin (mišljena je delitev evidentiranja na zemljiški kataster in zemljiško knjigo) združiti v en sam enoten sistem". Predlog zakona izhaja prav iz tega načela, saj vzpostavlja zemljiški kataster in kataster stavb kot temeljni evidenci, ki preko identifikatorjev zagotavljata možnost povezovanja evidenc podatkov o nepremičninah v enovit sistem, ne da bi se posegalo v razdelitev pristojnosti med upravo in sodišči oziroma znotraj uprave same.

- b) Pri pripravi predloga zakona je bilo upoštevano gradivo "KATASTER 2014 - vizija katastrskega sistema", ki ga je izdelala delovna skupina Mednarodne zveze geodetov. V njem je v poglavju "Vizija katastrskega sistema" med drugim zapisano: »Katastrski sistem (sistem evidentiranja nepremičnin v celoti) se sestoji iz dveh delov: zemljiške knjige (stvarnopravnega dela) in zemljiškega katastra (vsebinskega dela). Zemljiškoknjižni del skrbi za evidentiranje pravic na nepremičnini, zemljiškokatastrski del pa za evidentiranje značilnosti nepremičnine in položaja le-te v nacionalnem referenčnem koordinatnem sistemu. Namen tega je, da se vzpostavi neposredna povezava med geografsko - prostorsko položajno določenimi nepremičninami ter pravicami na njih. Te povezave je treba evidentirati. Vpis v zemljiško knjigo in vpis v zemljiški kataster običajno drug drugega dopolnjujeta, saj delujeta kot medsebojno povezana sistema. Vpis v zemljiško knjigo daje odgovor na vprašanje "kdo", vpis v kataster pa na vprašanji "kje" in "koliko".«

Študija "KATASTER 2014" uvaja pojem "zemljiškopravni objekt". Zemljiškopravni objekt je kos zemljišča, kjer zasebno ali javno pravo nalaga enake pravne parametre. Enotna evidenca naj bi prikazala popolno pravno situacijo, vključno s pravicami in omejitvami, ki izhajajo iz javnega prava. Tem idejam sledi predlagani zakon v delu, ki ureja evidentiranje območij pravnih režimov. Podatki o zemljiščih se evidentirajo v "slojih" - evidentirajo se podatki o fizičnih značilnostih zemljišča in podatki o javnopravnih režimih; podatki o zasebnopravnem stanju pa se evidentirajo v zemljiški knjigi.

- c) Smernice Ekonomske komisije za Evropo glede urejanja mej ponujajo dva različna sistema: sistem "določene meje" in sistem "splošne meje". Temeljna razlika je v tem, ali se meje določajo na kraju samem in na podlagi sporazuma lastnikov ali pa brez tega sporazuma. Predlagatelj se je odločil za ohranitev postopka urejanja meja s soglasjem lastnikov; meja se uredi v naravi na podlagi sporazuma lastnikov. Takšna meja postane dokončna, s čimer je zagotovljena visoka stopnja varnosti pravnega prometa.

- d) Smernice Ekonomske komisije za Evropo posebej poudarjajo potrebo po določitvi zakonskih pogojev za podelitev licence za opravljanje katastrske izmere. Ta vidik se bolj kot na predlagani zakon nanaša na Zakon o geodetski dejavnosti. Upoštevanje te zahteve pa se kaže tudi v predlaganem zakonu, saj se na vseh mestih, kjer ureja geodetske storitve, sklicuje na Zakon o geodetski dejavnosti (Uradni list RS, št. 8/2000), ki je opredelil pogoje za pridobitev dovoljenja za opravljanje geodetskih storitev.
- e) Pravo Evropske unije ne ureja področja zemljiškega katastra, evidentiranja državne meje in prostorskih enot. Določbe Sporazuma o pridružitvi med Republiko Slovenijo in EU (zlasti določbe o pravici do ustanavljanja) so bile upoštevane v Zakonu o geodetski dejavnosti (opravljanje geodetskih storitev s strani tujih fizičnih in pravnih oseb), na katerega se predlagani zakon navezuje v določbah, ki urejajo geodetske storitve.

5. OCENA FINANČNIH SREDSTEV IZ DRŽAVNEGA PRORAČUNA

Uveljavitev zakona bo imela finančne posledice v proračunu Republike Slovenije. Potrebno bo izvesti reinženiring informacijskega sistema, ki podpira vodenje in vzdrževanje baze zemljiškega katastra in katastra stavb ter poslovanje izpostav Geodetske uprave Republike Slovenije. Z zakonom se spreminjajo tako podatkovni model kot tudi postopki vzdrževanja in poslovanja. Istočasno bo izveden tudi prehod na centralni sistem baz, ker predelava doslej uporabljenih lokalnih sistemov zaradi zastarelosti ni možna. Ocenjena vrednost navedenih del z implementacijo in izobraževanjem zaposlenih na Geodetski upravi Republike Slovenije je 400 milijonov tolarjev.

Predviden prehod iz sistema katastrske klasifikacije zemljišč na vodenje podatkov o dejanski rabi zemljišč bo zahteval 200 milijonov tolarjev. V primeru, da se ohrani obstoječi sistem, je njegovo vzdrževanje letno mnogo dražje in se zaradi tega ne izvaja, kar ima za rezultat neažurne podatke o katastrski klasifikaciji zemljišč. Uveljavitev zakona bo skupno zahtevala 600 milijonov tolarjev dodatnih proračunskih sredstev. Ob začetku uporabe zakona mora biti zagotovljena vsaj najnujnejša informacijska podpora ter pripravljeni podzakonski predpisi, zato bi morala biti že ob uveljavitvi zakona zagotovljena sredstva v višini 150 milijonov tolarjev; po uveljavitvi zakona pa bi morali v obdobju dveh let zagotoviti 250 milijonov tolarjev za dokončanje informacijskega sistema, njegovo implementacijo ter izobraževanje. V obdobju petih let po uveljavitvi zakona bi morali zagotoviti dodatnih 200 milijonov tolarjev za zajemanje podatkov o dejanski rabi zemljišč.

Iz ocene stroškov je v celoti izpuščen del, ki se nanaša na posodobitev zemljiškokatastrskih podatkov, vzpostavitev osnov za kataster stavb ter podatkov o dejanski rabi za kmetijska zemljišča. Ta dela se izvajajo v okviru projekta "Posodobitev evidentiranja nepremičnin" in so financirana s posojilom Mednarodne banke za razvoj.

6. OBRAZLOŽITEV PREDLOGA ZA HITRI POSTOPEK

Predlagatelj predlaga obravnavo predloga zakona po hitrem postopku zaradi izrednih potreb države (prvi odstavek 201. člena Poslovnika Državnega zbora). Že iz ocene stanja izhaja, da je posodobitev sistema evidentiranja nepremičnin nujen pogoj za uresničitev mednarodnih obveznosti države. Zakon pomeni tudi pravno osnovo Projektu posodobitve evidentiranja nepremičnin, ki je podprt z mednarodnimi sredstvi. Sodoben sistem evidentiranja nepremičnin, ki mu zakon daje podlago, je nujen tudi za zavarovanje javnih interesov v zvezi z nepremičninami ob vključevanju Slovenije v Evropsko unijo.

Prispelo v objavo: 2000-06-05