

KATASTARSKA IZMJERA – JEDAN OD NAČINA USPOSTAVE SUSTAVA UKNJIŽBE NEKRETNINA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Maja Pupačić¹, Antonio Šustić¹, Damir Pahić¹

¹ Državna geodetska uprava, Gruška 20, 10 000 Zagreb, Hrvatska

e-mail: maja.pupacic@dgu.hr

e-mail: antonio.sustic@dgu.hr

e-mail: damir.pahic@dgu.hr

Sažetak

Hrvatska je suočena s velikim izazovom ažuriranja i usklađivanja katastra i zemljišnih knjiga. Procijenjeno je da do 60% čestica na katastarskim planovima ne odražava trenutno stanje na terenu. Odgovarajuće su zemljišne knjige također zastarjela. Postojeće informacije o vlasnicima brojnih nekretnina tiču se čestica koje se razlikuju od onih navedenih u zemljišnoj knjizi.

Državna geodetska uprava (DGU), koja izvještava Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, ima zadatak održavanja i razvoja katastra. DGU je tu odgovornost preuzela 2000. godine, slijedom Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina (ZDIKN). Novi ZDIKN, koji je na snazi od siječnja 2007. godine, sadrži nove članke u svezi razvoja Zajedničkog informacijskog sustava (ZIS) i uspostave Nacionalne infrastrukture za prostorne podatke (NIPP). DGU izražava svoje ciljeve putem godišnjih i petogodišnjih planova (prvi plan je bio za razdoblje od 2001.-2005. godine). U skladu s novim Zakonom, u pripremi je plan za sljedeće razdoblje od 2007.-2011. godine.

Razvoj katastra pomoću katastarske izmjere i obnove registara katastra i zemljišnih knjiga odvija se na tri glavna načina: 1.) to može biti putem potpune izmjere ili takozvane 2.) „tehničke reambulacije“- izmjere dijela katastarskih općina te 3.) sporadične obnove katastra i zemljišnih knjiga (na temelju novih procesa za održavanje katastra i zemljišne knjige – 50.000 geodetskih elaborata godišnje).

Ključne riječi

Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina (NN 16/2007); katastarska izmjera; tehnička reambulacija; reforma katastra i zemljišne knjige; zemljišna knjiga i novi katastarski operat

1 UVOD

Republika Hrvatska ima 87.661 kvadratnih kilometara površine (površinu kopna od 56.594 kvadratnih kilometara i površinu mora od 31.067 kvadratnih kilometara) te 4,48 milijuna stanovnika. Hrvatska ima 20 županija i Grad Zagreb, koji je također i glavni grad Hrvatske. Županije su podijeljene na lokalne jedinice – gradove i općine. Ima 124 gradova i 426 općina. Hrvatski sustav za uknjižbu nekretnina i prava na nekretnine temelji se na dva registra – Katastar nekretnina i Zemljišnu knjigu. Katastar nekretnina je registar u koji se upisuju podaci o položaju, obliku, površini, kulturi i objektima za svaku katastarsku česticu. Ti su podaci službeni podaci za opisivanje čestica na kojima se prenosi pravo vlasništva, te su i službeni podaci za osnivanje i održavanje Zemljišne knjige. Položaj i oblik katastarskih čestica i objekata prikazuju se na katastarskim planovima. Tekstualni katastarski podaci sistematiziraju se u posjedovnim listovima, a ti listovi sadrže podatke o broju, nazivu, kulturi, objektima i površini svake katastarske čestice. Podaci o vlasnicima u posjedovnim listovima su zemljišnoknjižni podaci. Katastar nekretnina vode i održavaju katastarski uredi. Osnovna prostorna jedinica u kojoj su organizirani podaci o katastarskim česticama je katastarska općina. Hrvatska ima 3.357 katastarskih općina i 14.344.695 katastarskih čestica. Katastarska općina je osnovna prostorna jedinica za osnivanje jedne zemljišne knjige. Cijela Hrvatska je obuhvaćena katastarskim podacima, a svaka katastarska čestica je barem jednom izmjerena. Zemljišna knjiga je registar u kojem se podaci o vlasnicima i nositeljima drugih prava na nekretnine pridružuju katastarskim česticama definiranim u Katastru nekretnina. Kad je riječ o prijenosu prava na nekretnine, zakonskim se vlasnikom postaje uknjižbom u zemljišnu knjigu.

Podaci u zemljišnoj knjizi sistematiziraju se u zemljišnoknjižnim ulošcima koji imaju tri dijela. List A s podacima o katastarskim česticama, list B s podacima o vlasnicima i list C s podacima o hipotekama. Zemljišne knjige se vode i održavaju pri općinskim sudovima.

2 POVIJESNA I SADAŠNJA SITUACIJA

Hrvatski sustav uknjižbe nekretnina i prava na nekretnine potječe iz austrijskog sustava uknjižbe. Katastar i zemljišna knjiga prvi su put uspostavljeni kada je Hrvatska bila dio Austrougarske monarhije. Sadašnja reforma katastra i zemljišnih knjiga započela je nakon proglašenja hrvatske nezavisnosti i postoje dva osnovna zakona koja reguliraju reformu: Zakon o zemljišnim knjigama i Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina. Vodeće institucije u reformi katastra i zemljišnih knjiga su Ministarstvo pravosuđa i Državna geodetska uprava.

Nekoliko se aktivnosti provodi u okviru reforme:

- Smanjenje zaostataka u zemljišnoj knjizi
- Prijelaz s analognih zemljišnih knjiga u digitalni oblik
- Prijenos tekstualnih katastarskih podataka u digitalni oblik (već završeno)
- Prijenos analognih katastarskih planova na digitalni oblik
- Sustavna obnova katastra i zemljišnih knjiga (na temelju katastarske izmjere)
- Sporadična obnova katastra i zemljišnih knjiga (na temelju novih procesa za održavanje katastra i zemljišne knjige)
- Uspostava Zajedničkog informacijskog sustava koji će sadržavati podatke iz Zemljišne knjige i podatke iz Katastra nekretnina.

U zadnjih su nekoliko godina katastarski registar i zemljišne knjige podvrgnute procesu digitalizacije u kojem se sadržaj unosi u (odvojene) baze podataka.

U slučaju katastra, svih 112 DGU ureda do sada je digitaliziralo alfanumeričke podatke i oko 70% kartografskih podataka (ciljani završetak 2010. godine). Ukupni broj katastarskih planova je 54.000 listova. Iako tih 70% pokazuje koliko se planova digitaliziralo, to ne znači da su ti kartografski podaci ažurirani. U brojnim se slučajevima skeniraju digitalizirani podaci, a vektoriziraju kartografske izmjere mjernim lancem (koje se u hrvatskoj nazivaju „grafičke izmjere“) koje datiraju od 1880-ih godina. Međutim, prebacivanje podataka u elektronički oblik samo je mali (ali vrlo koristan) dio zahtjeva. Glavni su problemi nedostatak usklađenosti između dva skupa zapisa i onog što postoji „na terenu“. Registri se klasificiraju kao usklađeni kad su informacije koje sadrže jedinstvene – trebali bi jasno opisivati iste zemljišne čestice s istim vlasnicima, te bi one trebale odražavati stvarno stanje „na terenu“. U oko 7,5% katastarskih općina uopće ne postoje zapisi – izgubljeni su ili nikad nisu ni postojali. Na drugim se područjima katastarski planovi nisu održavali niti odražavaju trenutnu situaciju na terenu. Na nekim je područjima došlo do ilegalne gradnje ili su izvršene transakcije koje nisu uknjižene bilo u katastru bilo u zemljišnoj knjizi. Kao što je već napomenuto, problem usklađenih ažuriranih registara povezan je s nedostatkom kartografskih podataka koji pokazuju pravo stanje na terenu.

Nastala situacija uzrokuje probleme za brojne aktivnosti i sektore društva. Ona sprečava ili usporava prodaju zemlje i druge transakcije nekretninama, donosi dodatne troškove kupcima, zajmodavcima i ulagačima. Nedostatak ažuriranih katastarskih planova i zapisa predstavlja najveći problem za planiranje kulture, razvoj, infrastrukturne projekte, poljoprivredu i zaštitu okoliša.

Kao i drugim državama u Europi, Hrvatskoj su potrebni potpuni i ažurirani katastarski planovi i registri vlasništva za sva područja za optimalno obavljanje niza javnih aktivnosti i odgovornosti. U svezi sustava

poljoprivrednog nadzora i skorašnje INSPIRE direktive Europske unije, hrvatsko će članstvo zahtijevati pripremu potpunih i ažuriranih katastarskih planova i zapisa u roku od nekoliko godina. Uspostava i uknjižba pomorskog dobra ključna je za zaštitu hrvatske obale.

Potpuni i aktualni registri značajno će pomoći sudovima u pružanju učinkovitih usluga podrške zemljišnom tržištu.

3 KATASTARSKA IZMJERA

Državna geodetska uprava (DGU) organizacija je državne uprave koja se bavi administrativnim i stručnim poslovima na području geodezije, kartografije, katastra i fotogrametrije. U sklopu svojih aktivnosti, DGU se također brine za kompjuterizaciju katastra, geodetskog i prostornog sustava, službenu državnu kartografiju, geodetsku i tehničku dokumentaciju te statističke podatke o katastru nekretnina, prostornim jedinicama i geodetskim poslovima vezanim uz državne granice. Uzimajući u obzir važnost točnog, pouzdanog i učinkovitog katastarskog i kartografskog sustava, hrvatski je Sabor usvojio Program državne izmjere i katastra nekretnina za razdoblje od 2001.-2005. godine (Petogodišnji program) u lipnju 2001. godine. Kroz taj je Program Hrvatska pokrenula niz projekata i mjerenja koja bi trebala dovesti do modernog katastra temeljenog na europskim normama, ali također i biti podrška reformi problematičnog otežanog sustava zemljišne uknjižbe koje vode zemljišnoknjižni odjeli općinskih sudova.

Ovisno o kvaliteti postojećih katastarskih planova, DGU provodi dvije vrste katastarskih radova/projekata, koja se tipično organiziraju za jednu katastarsku općinu:

- Ponovna, sustavna izmjera u slučaju kada ima više od 30% promjena na postojećem planu,
- Ažuriranje (reambulacija) pojedinačna izmjera u slučaju kada ima manje od 30 % promjena na postojećem planu.

U oba slučaja krajnji će rezultat biti ažurirani katastarski podaci i ažurirani podaci o vlasništvu. Ugovara se geodetska tvrtka provođenje izmjere i izradu novih katastarskih operata. Nakon izlaganja na javni uvid podataka prikupljenih katastarskom izmjerom, katastarska komisija odnosno zemljišno knjižna komisija donijet će završne odluke o položaju i vlasništvu prije no što podaci unesu u katastar odnosno zemljišnu knjigu. Republika Hrvatska ima 3,357 katastarskih općina. U 69 katastarskih općina u tijeku je ponovna izmjera ili tehnička reambulacija. U 94 katastarskih općina u tijeku je javno izlaganje ili je javno izlaganje u pripremi. 27 katastarskih općina je završeno te su podaci uneseni u katastar i zemljišnu knjigu.

Glavni alat za uspostavu novog integriranog sustava zemljišne uprave u Hrvatskoj je Projekt sređivanja zemljišnih knjiga i katastra (Projekt SZKK), koji

se financira kroz zajam Svjetske banke (SB) (26 mil. €), donacije iz programa EU CARDS (7 mil. €) i Državnog proračuna (6,7 mil. €), zahvaljujući čemu Projekt ukupno vrijedi 40 milijuna €. Provedba Projekta SZKK započela je u veljači 2003. godine i do sada su ugovorene aktivnosti u vrijednosti od otprilike 16 milijuna €.

3.1 Potpisivanje ugovora

Središnji ured Državne geodetske uprave (DGU) propisao je proces katastarskih izmjera, koje zovemo tehničke specifikacije. Kao prvo, nakon odluke da se želi izmjeriti neka katastarska općina, DGU objavljuje javne natječaje za geodetsko katastarske poslove koje izvode privatne geodetske tvrtke. DGU i lokalne ili regionalne vlasti moraju fosigurati financijska sredstva za provođenje katastarske izmjere (DGU 40%, a lokalne vlasti 60% ili neki drugi postotak). Lokalne vlasti mogu donijeti odluku o sudjelovanju vlasnika u financiranju katastarskih izmjera. Lokalne vlasti koje su sudjelovale u financiranju izmjera imaju pravo koristiti podatke koji će se izraditi – katastarske planove, DOF, DMT ili neke druge podatke.

Postupak javne nabave provodi se u skladu s Zakonom o javnoj nabavi. Nakon javnog natječaja i odabira ponuditelja s najnižom cijenom, slijedi potpisivanje ugovora s privatnom geodetskom tvrtkom.

U skladu sa Zakonom o državnoj izmjeri i katastru nekretnina, proces izmjere ne može početi bez suglasnosti Ministarstva pravosuđa. Po dobivenoj suglasnosti Ministarstva pravosuđa, DGU donosi Odluku o katastarskoj izmjeri i objavljuje je u službenim oglasima Narodnih novina.

3.2 Informiranje građana o katastarskoj izmjeri

Za vrijeme katastarske izmjere, privatna geodetska tvrtka u dogovoru s katastarskim uredom obavještava građane o proceduri katastarske izmjere najmanje šest puta kroz:

- 1.) Objavu službene obavijesti u Narodnim novinama (DGU).
- 2.) Objavu radova katastarske izmjere u lokalnim novinama i na lokalnoj radio stanici.
- 3.) Organiziranje sastanaka u svim jedinicama lokalne samouprave na kojima će se vlasnici i druge osobe obavijestiti o proceduri izmjere.
- 4.) Poziv na označavanje međa svake nekretnine (izvođač je obvezan odrediti znakove za označavanje područja ulaza na glavnu cestu).
- 5.) Organiziranje sastanaka s ovlaštenim osobama koje upravljaju javnim vlasništvom i upraviteljima nekretnina u vlasništvu države te jedinicama lokalne samouprave.

- 6.) Za vrijeme javnog izlaganja građani mogu uložiti prigovor u svezi prikupljenih podataka.

3.3 Označavanje međa

U dogovoru s katastarskim uredom, izvođač je obvezan osigurati da građani i drugi nositelji prava mogu kupiti potrebne međne oznake te trebaju definirati područja za koja je određeno korištenje određene vrste istih. Vrste međnih oznaka su betonski stupovi, plastične međne oznake itd.

Na početku izmjere, izvođač u suradnji s katastarskim uredom izrađuje plan međnih oznaka. Nakon toga izvođač piše pozive na označavanje međa. U pozivu se navodi mjesto na kojem se mogu kupiti oznake. Vlasnici i druge ovlaštene osobe obvezne su označiti međe (u skladu sa Zakonom), a izvođač pruža stručnu pomoć tijekom označavanja. Izvođač izrađuje nacrt označenih međa u svrhu nadzora.

3.4 Geodetska izmjera, proizvodnja katastarskih planova

U svakoj katastarskoj općini koja je u procesu izmjere izvođač ima obvezu razviti dodatnu mrežu stalnih geodetskih točaka koje će se koristiti za izmjeru tog područja (1 točka za svakih po 25 ha). Geodetska izmjera na terenu vrši se uporabom metoda GPS-RTK, tahimetrijom i metodama aerofotogrametrije.

Izvođač prikuplja sve neophodne podatke na terenu, to jest podatke o međama, zgradama i objektima i granicama kulture, podatke o vlasnicima i nositeljima prava na nekretnine, adrese katastarskih čestica (ulice i trgovi), vrste kultura, kućne brojeve itd. Nakon prikupljanja svih podataka izvođač izrađuje digitalni katastarski plan i posjedovni list. Digitalni se katastarski planovi izrađuje u standardnom obliku u svi katastarskim uredima u Republici Hrvatskoj. Kontrolu kvalitete digitalnog katastarskog plana provodi Središnji ured DGU. Sljedeća i završna verzija bit će Oracle Prostorna katastarska baza podataka (objektno-orijentirana). Standardni način ažuriranja katastarskih karata je u pripremljenoj fazi. Tehničko izvješće o procesu izmjere predstavlja završno izvješće nakon izmjere.

3.5 Izlaganje na javni uvid podataka prikupljenih katastarskom izmjerom

Izlaganje podataka prikupljenih putem izmjere provode nadležni područni uredi za katastar istovremeno s izradom zemljišnoknjižnih uložaka i procedura koje provode nadležni općinski sudovi. U svrhu javnog izlaganja katastarski uredi koriste terenske nacрте izmjere, analogni katastarski plan, popis katastarskih čestica i popisne listiće. Svaki vlasnik mora sudjelovati istovremeno u katastarskoj i sudskoj proceduri. Ministarstvo pravosuđa

financira rad sudske komisije. Središnji ured Državne geodetske uprave putem državnog proračuna financira postupak izlaganja katastarske komisije. Gradovi i općine osiguravaju ured na području izmjere za proces javnog izlaganja. Državna geodetska uprava, područni uredi ili ispostava koja provodi izlaganje na javni uvid podataka katastarske izmjere u administrativnoj proceduri posjeduje knjigu prigovora te je izvođač obvezan provesti terenski nadzor po svakom uloženom prigovoru. Zemljišnoknjižni referenti prikupljaju podatke o vlasnicima i nositeljima drugih prava te izrađuju zemljišnoknjižne uloške. Zemljišnoknjižni uložak ima tri dijela, list A s podacima o katastarskim česticama, list B s podacima o vlasnicima te list C s podacima o hipotekama.

3.6 *Uspostavljen novi katastar i zemljišna knjiga*

Nakon izrade svih zemljišnoknjižnih uložaka, Ministarstvo pravosuđa donosi odluku o otvaranju nove zemljišne knjige i zatvaranju postojeće, odnosno započinje zemljišnoknjižni ispravni postupak. Isti dan Središnji ured DGU-a donosi Odluku o stavljanju u primjenu katastarskog operata za predmetnu katastarsku općinu. Za katastarske podatke koji su nastali nakon postupka izmjere i izlaganja država jamči za nove podatke u oba registra. Treće su osobe zakonski zaštićene ako se tijekom zakonskog prijenosa nekretnina ponašaju u skladu s katastarskim i zemljišnoknjižnim podacima upisanima u registrima.

3.7 *Rezultati izmjere*

Rezultati radova izvođača tijekom katastarske izmjere su sljedeći:

- 1.) Plan dodatne mreže stalnih geodetskih točaka
- 2.) Tehničko izvješće o dodatnoj mreži geodetskih kontrolnih točaka
- 3.) Plan za zračnu fotografiju (plan leta)
- 4.) Izvješće o označenim međama
- 5.) Izvješće o provedenom planu leta
- 6.) Izvješće o aerotriangulaciji po blokovima
- 7.) Digitalna ortofoto karta
- 8.) Pregledni nacrt podjele na detaljne listove katastarskih planova
- 9.) Terenski nacrti izmjere
- 10.) Pregledni nacrt podjele na foto-nacrte
- 11.) Registar za katastarsku klasifikaciju zemlje
- 12.) Popis posjednika
- 13.) List katastarskih čestica

- 14.) Katastarska karta u analognom formatu (za javno izlaganje)
- 15.) Pregledna katastarska karta u analognom formatu
- 16.) Izvješća o radnjama koje slijede nakon žalbi i nacrti dodatne izmjere
- 17.) Digitalni katastarski plan
- 18.) Tehničko izvješće za promjene međa katastarskih općina
- 19.) Tehničko izvješće
- 20.) Katastarski plan i pregled katastarskog plana grafički prikazan na papiru

4. ZAKLJUČAK

Zakonom o državnoj izmjeri i katastru nekretnina (NN 16/2007) definirano je da su jedan od osnovnih poslova katastra nekretnina postupci katastarske izmjere i tehničke reambulacije. Katastarska izmjera prikupljanje je i obradba svih potrebnih podataka kojemu je svrha osnivanje katastarskih čestica, evidentiranje zgrada i drugih građevina, evidentiranje posebnih pravnih režima na zemljištu i načina uporabe zemljišta te izrada katastarskog operata katastra nekretnina. Tehnička reambulacija je ograničeno prikupljanje i obradba potrebnih podataka koje se provodi u svrhu. Na temelju podataka prikupljenih iobrađenih u okviru katastarske izmjere i tehničke reambulacije te podataka prikupljenih tijekom izlaganja na javni uvid elaborate katastarske izmjere ili tehničke reambulacije i podataka preuzetih iz osnovane ili obnovljene zemljišne knjige izrađuje se katastarski operat katastra nekretnina.

LITERATURA:

- [1] *Tehničke specifikacije za geodetsko-katastarske usluge u svezi proizvodnje digitalnih ortofoto karata i katastarske izmjere u svrhu uspostave Katastra nekretnina i obnove zemljišnih knjiga*

THE CADASTRAL RESURVEY – ONE WAY OF THE CONSTITUTION THE REGISTRATION SYSTEM OF THE REAL ESTATE IN REPUBLIC OF CROATIA

Abstract

Croatia is faced with a huge challenge to update and harmonise the cadastre and the land register. It is estimated that for up to 60 % of the parcels the cadastre maps are not reflecting the current realities in the field. The corresponding land book is also out of date. For many properties, existing information about ownership refer to parcels that are in reality are different than indicated in the land register.

The State Geodetic Administration (SGA), which reports to the Ministry of Environmental Protection and Urban Planning, has the task of maintaining and developing the cadastre. The SGA took on this responsibility in 2000, under the Law of State Survey and Real Estate Cadastre (LSSREC). A new LSSREC, which is in use from Jan 2007, with new articles covering the development of a Joint Information System (JIS) and the establishment of a National Spatial Data Infrastructure (NSDI). The SGA articulates its aims and objectives via annual and 5 year plans (first plan was 2001-2005). According to the new Law, for the next period in preparing is a plan for 2007-2011.

Developing the cadastre by cadastral resurvey and the renewal of the cadastre and land book registers take place in two principal ways: 1.) it can be a full resurvey, or what is known as a 2.) “technical reambulation”- resurvey the part of the cadastral municipalities and 3.) Sporadic renewal of cadastre and land books (based on new processes for cadastre and land book maintenance – 50 000 geodetic project per year).

Key words

The Law on state survey and real estate cadastre (NG 16/2007); cadastral resurvey; technical reambulation; the reform of cadastre and land register; land book and new cadastral operat