

Provedba Ocjene okruŕja uređanja zemljišta (LGAF) u Republici Hrvatskoj

Izvješće o stanju

**Modul 6: Pruŕanje javnih informacija o zemljištu -
zemljišna knjiga i katastar**

Stručnjak istraživač: Ivan Novak

1. srpnja 2015.

Sadržaj

1	STANJE NA PODRUČJU PRUŽANJA JAVNIH INFORMACIJA O ZEMLJIŠTU	3
1.1	UVOD.....	3
1.2	PREGLED ZAKONSKE REGULATIVE	4
1.3	INSTITUCIJE POVEZANE S PRUŽANJEM JAVNIH INFORMACIJA O ZEMLJIŠTU	5
1.4	AŽURNOST STANJA U ZEMLJIŠNOKNJIŽNIM EVIDENCIJAMA	6
1.5	ZAKLJUČCI I PREPORUKE	6
2	Ocjene mjerila	8
2.1	POKAZATELJ 1 (17): MEHANIZMI PRIZNAVANJA PRAVA	8
2.1.1	(17.1) Postoji učinkovit i transparentan postupak za formalizaciju neosporavanog posjeda zemljišta kojeg uživaju siromašni, a koji je u skladu s lokalnom praksom i lokalno je prihvaćen.....	9
2.1.2	(17.2) Nepisani dokazi se učinkovito koriste kao pomoć kod utvrđivanja prava.....	10
2.1.3	(17.3) Dugoročno neosporavani posjed se formalno priznaje.....	11
2.1.4	(17.4) Prvi upis uključuje odgovarajuće mjere zaštite i nije otežan plaćanjem visokih pristojbi.	12
2.1.5	(17.5) Prvi upis ne povlači za sobom značajne neformalne pristojbe.....	13
2.2	POKAZATELJ 2 (18): POTPUNOST UPISNIKA ZEMLJIŠTA	13
2.2.1	(18.1) Ukupni trošak upisa prijenosa nekretnine je nizak.	13
2.2.2	(18.2) Informacije iz popisa su prikazane na katastarskom planu koji odražava trenutno stanje. .	14
2.2.3	(18.3) Svi relevantni osobni tereti su upisani.....	15
2.2.4	(18.4) Sva relevantna javna ograničenja ili naknade su upisani.	16
2.2.5	(18.5) Odgovor na zahtjev za pristup podacima iz upisnika zemljišta dobiva se na vrijeme.....	16
2.2.6	(18.6) Upisnici zemljišta omogućuju pretraživanje.	17
2.2.7	(18.7) Informacije o zemljištu su lako dostupne.....	17
2.3	POKAZATELJ 3 (19): POUZDANOST - PODACI UPISNIKA ZEMLJIŠTA SU AKTUALNI I DOVOLJNI ZA DONOŠENJE SMISLENIH ZAKLJUČAKA O VLASNIŠTVU	18
2.3.1	(19.1) Informacije o pravima na zemljištu održavane u različitim javnim upisnicima zemljišta se redovito usklađuju kako bi se smanjili troškovi prijenosa za korisnike te osigurao integritet informacija. .	18
2.3.2	(19.2) Informacije iz upisnika zemljišta jesu aktualne i odražavaju stvarno stanje na terenu.	19
2.4	POKAZATELJ 20: EKONOMIČNOST I ODRŽIVOST - USLUGE SUSTAVA UPRAVLJANJA ZEMLJIŠTEM SU EKONOMIČNE	20
2.4.1	(20.1) Upisnici zemljišta su financijski održivi naplatom pristojbi.	20
2.4.2	(20.2) Investicije zadovoljavaju potrebe i osiguravaju kvalitetne usluge koje su jasno definirane te ih se poštuje (pouzdate, dostupne i povoljne informacije o zemljištu).	21
2.5	POKAZATELJ 21: PRISTOJBE SU ODREĐENE TRANSPARENTNO U SVRHU NADOKNADE TROŠKOVA PRUŽANJA USLUGE	21
2.5.1	(21.1) Opravdanje za pristojbe je jasno, njihov iznos je javno poznat i sve uplate se iskazuju.	21
2.5.2	(21.2) Neformalna plaćanja se ne potiču.	22
2.5.3	(21.3) Standardi usluga su objavljeni i redovito se prate.	22
2.6	ZAVRŠNI KOMENTAR O MODULU	23
2.6.1	Pravni okvir za pristup informacijama.....	23
2.6.2	Tehnički preduvjeti za pristup informacijama	23
2.6.3	Sadržaj i ažurnost podataka.....	23
2.6.4	Zaključak	23
	LITERATURA	24

1 Stanje na području pružanja javnih informacija o zemljištu

1.1 Uvod

Hrvatski sustav registriranja nekretnina i prava na njima zasniva se na dva registra - katastru i zemljišnoj knjizi. U katastru se nekretnine opisuju po njihovim tehničkim karakteristikama. Katastarski podaci o nekretninama (katastarskim česticama) temelj su za osnivanje, obnovu, vođenje i održavanje zemljišnih knjiga. U zemljišnim se knjigama podacima o katastarskim česticama, utvrđenima po katastru, pridružuju podaci o nositeljima prava na katastarskim česticama.

Hrvatski sustav registriranja nekretnina i prava na njima ima višestruke zadaće, od kojih su najvažnije uspostava sigurnosti u pravnome prometu nekretnina i zaštita prava upisanih u registre. Kao takvi, katastar i zemljišna knjiga jedni su od temeljnih registara na kojima počiva pravna država.

Mnoge europske države spojile su katastar i zemljišnu knjigu u jedinstveni registar koji vodi jedna institucija. U Hrvatskoj je najveći dio zemljišnoknjižnog i katastarskog sustava izgrađen u doba Austrougarske, pa je tako naslijeđeno i njegovo održavanje kroz dvije institucije:

- Zemljišnoknjižne odjele Općinskih sudova
- Katastarske urede i ispostave

Umjesto jedinstvene organizacijske strukture, Hrvatska je odabrala izgradnju Zajedničkog informacijskog sustava zemljišne knjige i katastra (ZIS) kao okvira koji počiva na Bazi zemljišnih podataka i njihovom održavanju kroz postojeće institucije ali s jasno podijeljenim nadležnostima: ZK odjeli su odgovorni za pravne promjene (vlasništvo i druga stvarna prava) a katastar za tehnički opis parcele i održavanje njezinog životnog ciklusa od nastajanja, promjena do utruća.

Takav sustav traži manje organizacijskih promjena i manje promjena u legislativi, ali se zato sporije usuglašavaju podaci koji su zajednički u oba sustava (čestice i titulari vlasništva), a tijekom vremena su se razjedinili temeljem nedorečenih propisa i različite prakse.

Dobra činjenica je da su svi zemljišni podaci prevedeni u digitalni oblik koji je ujedno i službeni način vođenja podataka te ima svoju pravnu snagu. Time su omogućena znatna poboljšanja u efikasnosti rada gruntovnica i katastara, lakša manipulacija s podacima, lakša kontrola kvalitete i otkrivanje grešaka, te pristup podacima.

Stoga je već duže vrijeme omogućen javni pristup podacima putem WEB preglednika koji postoje i za katastar (e-katastar) i zemljišnu knjigu (e-izvadak). Treba također naglasiti da su oba registra, dakle i katastar i zemljišna knjiga javnog karaktera i da najšira javnost ima pravo uvida u svaki podatak upisan u zemljišnim evidencijama, Pri tome je pristup omogućen preko identificirane nekretnine (zemljišta) bilo putem broja čestice ili njezine lokacije na digitalnom katastarskom planu.

U tijeku je daljnja izgradnja ZIS-a koja treba omogućiti komunikaciju s građanima i drugim zainteresiranim subjektima putem One Stop Shop servisa za sve podatke sadržane u ZIS-u, kao i servisa e-građanin koji će omogućiti ne samo pristup do zemljišnih informacija već i pristup do odgovarajućih dokumenata bez potrebe za odlazak u službene institucije. Za to je prije svega potrebno dovršiti migraciju podataka iz postojećih sustava u ZIS koja je planirana da se dovrši 2015 godine (trenutno je u ZIS-u svega 20% podataka).

1.2 Pregled zakonske regulative

Prije donošenja mjerodavnih propisa zemljišno knjižno pravo u Republici Hrvatskoj temeljilo se na austrougarskom Općem građanskom zakoniku, Gruntovnom redu iz 1855. g te Zakonu o zemljišnim knjigama i drugim zemljišno knjižnim propisima iz 1931. godine (kraljevina Jugoslavija).

Stvarno pravo pa time i zemljišno knjižno pravo bili su podređeni sistemu društvenog vlasništva i planskoj privredi, potiskivanju individualnog, odnosno privatnog vlasništva uz istovremeno širenje opsega društvenog vlasništva.

Stvarna prava na nekretninama nisu se uknjižavala u zemljišne knjige, a uknjižba promjena na društvenom vlasništvu u smislu prava upravljanja, korištenja i raspolaganja u stvarnosti nije pružala slobodu pravnog prometa i odgovarajuću pravnu zaštitu ili status, što je sve više dovodilo do zanemarivanja uloge zemljišno knjižnog prava te do nesklada u postojećim gruntovnim ili katastarskim upisima sa stvarnim stanjem ali i nesklada stanja u gruntovnici i katastru međusobno. Tome je znatno pridonijela i temeljna namjena katastra koji je vođen kao fiskalni a ne kao pravni, s ciljem provođenja oporezivanja poljoprivrednog zemljišta te ostvarivanja određenih socijalnih beneficija dokazivanjem da se ne posjeduje nekretninski cenzus.

Od uspostave samostalnosti Republike Hrvatske do danas zemljišno knjižno pravo doživjelo je vrlo velike promjene. Najveće promjene prouzročene su ukidanjem društvenog vlasništva, zatim privatizacijom i pretvorbom poduzeća, denacionalizacijom, otkupom društvenih stanova te konačnim donošenjem kvalitetne legislative, prije svega Zakona o zemljišnim knjigama (1997) i Zemljišno knjižnog poslovnika, te Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina, s brojnim izmjenama i dopunama te odgovarajućim podzakonskim aktima.

U pravnom sustavu Republike Hrvatske temeljno zemljišnoknjižno pravo u materijalnom i postupovnom smislu u ovom trenutku čine slijedeći najvažniji propisi:

- ZV – Ownership and Other Proprietary Rights Act (Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima) (NN, 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14)
- ZKN - Law on State Survey and the Real Property Cadastre (Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina) (NN 16/07, 124/10)
- ZZK - Law on Land Book (Zakon o zemljišnim knjigama) (NN 91/96, 68/98, 137/99, 114/01, 100/04, 107/07, 152/08, 126/10, 55/13, 60/13)
- ZLRS - Law on Local and Regional self-government (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi) (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13)
- PKP - Regulation on the Establishment and Maintenance of the Book of Deposited Contracts (Pravilnik o ustrojavanju i vođenju knjige položenih ugovora) (NN 42/91)
- PZKPU - Regulation on Linking the Land Book and the Book of Deposited Contracts (Pravilnik o povezivanju zemljišne knjige i knjige položenih ugovora) (NN 121/13)

Za potrebe istraživanja ovog Panela konzultiranu su još i propisi o visini pristojbi:

- ZSP - Zakon o sudskim pristojbama (NN 74/95, 57/96, 137/02, (26/03), 125/11, 112/12, 157/13)
- ZOUP - Zakon o upravnim pristojbama (NN 8/96, 77/96, 95/97, 131/97, 68/98, 66/99, 145/99, 30/00, 116/00, 163/03, 17/04, 110/04, 141/04, 150/05, 153/05, 129/06, 117/07, 25/08, 60/08, 20/10, 69/10, 126/11, 112/12, 19/13, 80/13, 40/14, 69/14, 87/14, 94/14)

1.3 Institucije povezane s pružanjem javnih informacija o zemljištu

Tradicionalno, kao i u mnogim srednjoeuropskim zemljama (Austrija, Njemačka itd.), hrvatski model registriranja nekretnina i prava na njima nije institucionalno objedinjen. Republika Hrvatska objedinjuje katastar i zemljišnu knjigu, poduprta zajmom Međunarodne banke za obnovu i razvoj, kroz zajednički informacijski sustav zemljišnih knjiga i katastra.

Katastar je evidencija u kojoj se nekretnine (čestice zemljine površine, katastarske čestice) opisuju prema njihovim tehničkim karakteristikama i time pojedinačno određuju.

Zakon definira katastar kao „evidenciju o česticama zemljine površine, zgradama i drugim građevinama koje trajno leže na zemljinoj površini ili ispod nje te o posebnim pravnim režimima na zemljinoj površini“.

Katastarsku evidenciju vode područni uredi Državne geodetske uprave sa svojim ispostavama (županijska središta i gradovi), te Gradski ured za katastar i geodetske poslove za područje Grada Zagreba

O pravnom stanju nekretnina mjerodavnom za pravni promet vode se zemljišne knjige. Za vođenje zemljišnih knjiga nadležni su zemljišnoknjižni odjeli općinskih sudova (gruntovnice).

U zemljišnoknjižnom odjelu stranke:

- podnose prijedloge za upis određenih prava/pravnih činjenica i drugih podataka bitnih za nekretninu i nositelje
- određenih prava na nekretninama (vlasništvo, hipoteka, promjena adrese, promjena prezimena...)
- imaju pravo na uvid u zemljišnu knjigu i sve pomoćne popise
- dobivaju izvratke, odnosno ispise i prijepise iz zemljišne knjige.

Po svojoj teritorijalnoj nadležnosti katastarski uredi i ZK odjeli bi trebali biti zaduženi za isto administrativno područje (što je uglavnom ispunjeno).

U sklopu plana racionalizacije javne uprave i pravosuđa smanjuje se broj općinskih sudova pa time i ZK odjela i katastara.

Određene informacije o zemljištu od velikog interesa za javnost sadržane su i u prostornim planovima koji također imaju javni karakter. U tijeku je projekt MGIUP-a kojim se formira Registar prostornih planova koje će biti preko WEB GIS preglednika dani građanima na uvid.

Planovi nižeg reda koriste katastarski plan kao podlogu na kojoj su prezentirani, na njima bi određene zone namjene trebale pratiti granice parcela čime se može dobiti vrlo važna informacija o pojedinoj katastarskoj čestici.

Porezna uprava također prikuplja i sprema podatke o nekretninama koje su vezane uz njihovu procijenjenu vrijednost i koriste se kod oporezivanja prometa nekretninama. Ta bi evidencija podataka u dosta kompleksnijem obliku trebala biti polazište za oporezivanje imovine u RH usklađeno s EU.

Očekuje se da ovaj projekt znatno ubrza usuglašavanje podataka u katastru i zemljišnoj knjizi i njihovo vođenje u Bazi zemljišnih podataka (BZP).

Također, DGU treba izgraditi Evidenciju katastra zgrada (u pripremi) koja je komplementarna s navedenim osnovnim registrima.

I konačno, u okviru DGU IPA projekta u tijeku su projekti nadogradnje Adresnog registra, Geoportala DGU i Nacionalnog Geoportala (završetak jesen 2015) koji će sigurno dati novu dimenziju i kvalitetu dostupnosti i sadržaju javnih podataka o zemljištu.

1.4 Ažurnost stanja u zemljišnoknjižnim evidencijama

Kao što je opisano, zemljišnoknjižni sustav u RH počiva na dvije institucije koje su, iako povezane, ipak vodile autonomne evidencije o pravnom i stanju nekretnina i samim tim se iz ranije opisanih razloga tijekom prošlog stoljeća u određenoj mjeri udaljile.

Sadašnji legislativni i tehnološki okvir (ZIS) onemogućava daljnje neslaganje podataka kad jednom budu usuglašeni, i otklanja mogućnost njihovog redundantnog vođenja kad jednom uđu u BZP.

No to i dalje ne rješava veliki problem postizanja usklađenog početnog stanja, koje je uz to i ažurno u skladu sa stvarnim stanjem na terenu te aktualnim pravnim statusom nekretnine.

Predviđeni su stoga određeni postupci kojima je do usklađenja i ažurnosti moguće doći na sustavan način, a koje pokreće država kroz svoje institucije: sustavno sređivanje zemljišnih knjiga koje se provodi kroz postupak osnivanja, obnove, dopune ili preoblikovanja zemljišnih knjiga.

U takvim postupcima inicijativa je na državnim tijelima – Državnoj geodetskoj upravi i Ministarstvu pravosuđa, odnosno na nadležnim katastarskim uredima i zemljišnoknjižnim odjelima. Praksa je pokazala da su ti postupci vrlo skupi i spori, barem na način na koji su se do sada vodili, jer su u pravilu temeljeni na zahtjevnim geodetskim radovima kojima se definira ažurno katastarsko stanje.

Zakon (ZZK) je propisao i pojedinačni ispravni postupak, kao postupak koji se može provoditi za pojedini zemljišnoknjižni uložak ili pojedinu katastarsku česticu, pod određenim pretpostavkama kad je potrebno uskladiti zemljišnoknjižno, katastarsko i stvarno stanje.

Pojedinačni ispravni postupak je postupak koji omogućava pojedinoj stranci da svoja neupisana prava upiše u zemljišnu knjigu, a time se povećava sigurnost u pravnom prometu nekretnina.

Ispravni postupak pokreće osoba koja smatra da joj pripada pravo koje po odredbama ZZK može biti predmet zemljišnoknjižnog upisa, a koje nije u njezinu korist upisano i radi čijeg bi upisa trebalo ispraviti određene zemljišnoknjižne upise, npr:

- osoba koja pokreće postupak upisana je u katastar kao posjednik nekretnine.
- osoba koja pokreće postupak raspolaže ispravom koja nije provediva u zemljišnoj knjizi
- osoba koja pokreće postupak naslijedila je određenu nekretninu kao izvanknjižno vlasništvo, i sl.

Posebnost ovog postupka je da u postupku rješavanja zemljišnoknjižni sud objavljuje javni oglas kojim poziva osobe koji se protive prijedlogu ili smatraju da bi nešto trebalo upisati u taj uložak da mogu izjaviti prijavu ili prigovor u određenom roku (min 1 – 6 mjeseci max). Pri tome nema posebnih taksi osim uobičajenih uz naknadu za troškove objave, čime je takav način utvrđivanja prava u pravilu dostupan i siromašnjim slojevima.

Pojedinačni ispravni postupak je institut zemljišnoknjižnog prava koji je u pravilu učinkovitiji, fleksibilniji i jeftiniji za stranke od parničnog postupka.

1.5 Zaključci i preporuke

Hrvatska je izgradila sustav koji omogućava laku dostupnost i transparentnost zemljišnih informacija u digitalnom obliku, ali dobivene informacije ipak nisu dovoljno pouzdane i ažurne, iako su službene u sustavima zemljišne knjige i katastra gdje se vode.

Nekoliko je uočenih problema koje treba što hitnije rješavati na odgovarajući način kako bi se unaprijedila i sačuvala kvaliteta podataka te omogućila što jednostavnija njihova primjena:

a) Usuglašavanje podataka zemljišne knjige i katastra

Formalno utvrđivanje i potvrđivanje identičnosti podataka u još uvijek odvojenim evidencijama i njihovo prevođenje u BZP daje jedinu mogućnost da se nekretnina vodi u jednom portfoliju, i da su uvijek jednaki podaci o njoj dobiveni kroz institucije katastra ili zemljišne knjige.

Preporuka je da se što više olakšaju i smanje potrebni preduvjeti kod utvrđivanja identičnosti i da se potiče postupak sporadičnog usuglašavanja po službenoj dužnosti. Stranke treba potaknuti da i same pokreću takva usuglašavanja npr. pogodnostima kod plaćanja pristojbi te posebno pojednostavljenom procedurom.

b) Pобољшanje kvalitete podataka

Utврđiti i pokrenuti posebne postupke za pobољшanja kvalitete zemljišnoknjižnih i katastarskih podataka. Jedan od načina pobољшanja je da se ona provedu po službenoj dužnosti (npr. identificiraju se nekonzistencije, anomalije ili nedozvoljene vrijednosti pojedinih atributa u zapisima koje je lako otkriti uz pomoć računala, a moguće ih i poluatomatski ispraviti ukoliko to ne utječe na upisana prava). Drugi način je pojednostaviti i potaknuti stranke na dopunu podataka (npr. upis OIB-a, promjena adrese i sl.), ne čekajući da one dođu samo u okviru neke transakcije vezane uz nekretninu.

c) Poticanje upisa nekretnina po principu realnih folija

Tradicionalni način vođenja nekretnina u manualnim evidencijama bio je organiziran je po principu personalnih folija (sve nekretnine jedne osobe u jednom PL-u odn. ZK ulošku). Zakon (ZZK) omogućuje i drugi pristup po principu realnih folija gdje jedna nekretnina upisana za sebe i slobodna je za pravni promet i primjenu drugih stvarnih prava (zalog, služnost, ...). Prezentacija pravnog statusa takve nekretnine je jednostavnija i jasnija za najšire korisnike, kao i transakcije s njom (npr. nema otpisa niti pripisa).

d) Poticanje korištenja WEB servisa koji pružaju podatke o zemljištu

Velik broj institucija ili firmi u svom poslovanju kao osnovu koristi katastarsku evidenciju o česticama, uključujući njihovu identifikaciju, položajni prikaz na digitalnom katastarskom planu ili DOF-u te bazne opisne podatke. Što više treba poticati razvoj Geoportala koji će te podatke prezentirati i omogućiti njihovo korištenje putem WEB servisa, umjesto stvaranja statičkih kopija tih podataka.

e) Proširenje sadržaja koji se vežu uz evidencije nekretnina

Poznata su nužna proširenja postojećih evidencija koja još nisu uvedena u RH na odgovarajući način. Tu prije svega mislimo na adrese čestica u skladu s adresnim sustavom ali i njegovu implementaciju: polje za takav podatak postoji ali ga treba popuniti u svim slučajevima čime bi se moglo pristupiti uspješnom pretraživanju parcela i preko adresnog podatka na svima područjima. Drugi slučaj je projekt katastra zgrada koji, između ostalog, treba omogućiti i jedinstven način upisa i evidentiranja posebnih dijelova nekretnine u zgradama koji sada nije ujednačen.

2 Ocjene mjerila

Mjerila koja je potrebno ocijeniti prikazuje Tablica 1.

Tablica 1. Ocjene mjerila u panelu

Panel-LGI-Mjerilo				Tema	Ocjena			
					A	B	C	D
PANEL 6: Pružanje javnih informacija o zemljištu: zemljišna knjiga i katastar (I. Novak)								
<i>LGI 1: Mehanizmi priznavanja prava</i>								
6	1	1	Posjed zemljišta od strane siromašnih može se formalizirati u skladu s lokalnim propisima u učinkovito i transparentnom postupku.	X				
6	1	2	Nepisani dokazi se učinkovito koriste kao pomoć kod utvrđivanja prava.	X				
6	1	3	Dugoročno neosporavani posjed se formalno priznaje.	X				
6	1	4	Prvi upis uključuje odgovarajuće mjere zaštite i nije otežan plaćanjem visokih pristojbi.		X			
6	1	5	Prvi upis ne povlači za sobom značajne neformalne pristojbe.	X				
<i>LGI 2: Potpunost upisnika zemljišta</i>								
6	2	1	Ukupni trošak upisa prijenosa nekretnine je nizak.	X				
6	2	2	Informacije iz popisa su povezane s katastarskim planom koji odražava trenutno stanje.		X			
6	2	3	Svi relevantni osobni tereti su upisani.			X		
6	2	4	Sva relevantna javna ograničenja ili naknade su upisani.			X		
6	2	5	Odgovor na zahtjev za pristup podacima iz upisnika zemljišta dobiva se na vrijeme.		X			
6	2	6	Upisnici zemljišta omogućuju pretraživanje.	X				
6	2	7	Informacije o zemljištu su lako dostupne.	X				
<i>LGI 3: Pouzdanost podataka upisnika zemljišta</i>								
6	3	1	Informacije u javnim upisnicima zemljišta su usklađene kako bi se osigurao integritet prava i smanjili troškovi prijenosa.			X		
6	3	2	Informacije iz upisnika zemljišta jesu aktualne i odražavaju stvarno stanje na terenu.		X			
<i>LGI 4: Ekonomičnost i održivost usluga sustava upravljanja zemljištem</i>								
6	4	1	Upisnici zemljišta su financijski održivi naplatom pristojbi za financiranje svog poslovanja.			X		
6	4	2	Investicije u upravljanje zemljištem zadovoljavaju potrebe zahtjevima za kvalitetnim uslugama.		X			
<i>LGI 5: Naknade su određene transparentno</i>								
6	5	1	Pristojbe su racionalne, njihov iznos je poznat i sve uplate se iskazuju.	X				
6	5	2	Neformalna plaćanja se ne potiču.		X			
6	5	3	Standardi usluga su objavljeni i redovito se prate.		X			

Dobro uređenje zahtijeva da sustavi zemljišnih informacija pružaju javnosti relevantne, točne i pristupačne informacije o zemljištu.

Informacije koje pružaju upisnici zemljišta imaju osobine javnog dobra, što daje snažan razlog državi za angažman u izradi i održavanju upisnika te omogućavanje pristupa relevantnim informacijama vezanim za zemljište zainteresiranim osobama. Konkretno, javna dostupnost informacijama vezanim za zemljište može upoznati javnost s mogućnostima dodjele zemljišta i poticati razvoj jedinstvenog i učinkovitijeg tržišta zemljišta.

2.1 Pokazatelj 1 (17): Mehanizmi priznavanja prava

Ovaj pokazatelj ima za cilj ocijeniti dosljednost i dostupnost mehanizama za priznavanje prava (formalizaciju) prema praksi postojećih interesa. Da bi bili učinkoviti, važno je da ovi procesi ovise o dosljednoj definiciji i tumačenju prava u skladu s postojećim praksama, da budu pristupačni i dostupni zainteresiranoj populaciji, te da budu transparentni. Ako formalizacijski procesi nisu u skladu s praksom, mogu se povećati nejasnoće u pravima na zemljištu te se može povećati nesigurnost interesa. Ako nisu pristupačni, mogu pogodovati bogatijim na štetu

siromašnih. Ako nisu dovoljno transparentni, mogu potaknuti korupciju i biti iskorištavani od strane povlaštenih.

Mjerila koja je potrebno ocijeniti:

2.1.1 (17.1) Postoji učinkovit i transparentan postupak za formalizaciju neosporavanog posjeda zemljišta kojeg uživaju siromašni, a koji je u skladu s lokalnom praksom i lokalno je prihvaćen.

17	1	Postoji učinkovit i transparentan postupak za formalizaciju neosporavanog posjeda zemljišta kojeg uživaju siromašni, a koji je u skladu s lokalnom praksom i lokalno je prihvaćen.
		A: Postoji jasan, praktičan postupak za formalno priznavanje posjeda i taj se postupak provodi učinkovito, dosljedno i transparentno.
		B: Postoji jasan, praktičan postupak za formalno priznavanje posjeda, ali se ne provodi učinkovito, dosljedno i transparentno.
		C: Postupak za formalno priznavanje posjeda nije jasan niti se provodi učinkovito, dosljedno i transparentno.
		D: Ne postoji postupak za formalno priznavanje posjeda.

Ovo mjerilo ocjenjuje postoji li učinkovit i transparentan postupak za formalizaciju posjeda koji je u skladu s lokalnom praksom i razumijevanjem.

Formalizacija	Postupak za formalizaciju	Provedba	Rast neformalnosti	Komentari
1. Neformalno urbano naselje na privatnom zemljištu	1	?	1	
2. Neformalno urbano zaposjedanje javnog zemljišta	1	2	1	
3. Neformalno zaposjedanje šumskog zemljišta i zaštićenih područja (nacionalni parkovi, rezervati biljnih i životinjskih vrsta itd.)	1	2	1	
4. Ostalo (molimo, navesti:----)				
Kodovi:	1 = Jasno određena pravila koja vrijede u svim slučajevima; 2 = Jasno određena pravila koja vrijede u otprilike pola slučajeva; 3 = Pravila nisu jasno određena i/ili ne vrijede u većini slučajeva.	1 = Učinkovito i transparentno; 2 = Određena diskrecija u provedbi; 3 = Značajna diskrecija.	1 = Vrlo mali broj novih neformalnih doseljenika u protekloj godini; 2 = Ponešto novih neformalnih doseljenika u protekloj godini; 3 = Mnogo novih neformalnih doseljenika u protekloj godini.	

Analiza mjerila i predložena ocjena mjerila:

Ova problematika je u Republici Hrvatskoj relativno malo prisutna, jer je katastarski i zemljišnoknjižni sustav uspostavljan još od 18. stoljeća.

Katastar je po definiciji obuhvaćao sva privatna zemljišta te imao svoj pripadajući grafički dio. Gruntovnica se temeljila na podacima katastra i u njoj se za svako zemljište (ili više njih upisanih u jedno ZK tijelo gdje su imali isti pravni status) vodio upis prava vlasništva te drugih stvarnih prava. Posebno je gruntovnica sadržavala tzv. Popis zemljišta II koji je popisivao čestice iz katastra koje nisu bile upisane u gruntovnicu, no taj se popis s vremenom smanjivao i danas ga gotovo i nema.

To znači da i ne postoji problem prvog upisa u zemljišne evidencije jer kao takav već postoji, već samo dokazivanja uvjeta za prijenos odnosno stjecanje vlasništva, što je vrlo formalan i definiran postupak u postojećoj legislativi. Pomorsko dobro uglavnom nije upisano u katastru i zemljišnoj knjizi.

2.1.2 (17.2) Nepisani dokazi se učinkovito koriste kao pomoć kod utvrđivanja prava.

17	2	Nepisani dokazi se učinkovito koriste kao pomoć kod utvrđivanja prava.
		A: Nepisani oblici dokaza omogućuju puno priznavanje potraživanja na nekretnini kada drugi oblici dokaza nisu dostupni.
		B: Nepisani oblici dokaza se koriste za priznavanje potraživanja na nekretnini zajedno s drugim dokumentima (npr. potvrde o plaćenom porezu ili neformalni zapisi o kupoprodaji) kada drugi oblici dokaza nisu dostupni. Imaju uglavnom istu snagu kao i dani dokumenti.
		C: Nepisani oblici dokaza se koriste za priznavanje potraživanja na nekretnini zajedno s drugim dokumentima (npr. potvrde o plaćenom porezu ili neformalni zapisi o kupoprodaji) kada drugi oblici dokaza nisu dostupni. Imaju manju snagu nego dani dokumenti.
		D: Nepisani oblici dokaza se gotovo nikad ne koriste za priznavanje potraživanja na nekretnini.

Analiza mjerila i predložena ocjena mjerila:

Stranka može svoje pravo vlasništva na zemljištu ostvariti kroz pojedinačni ispravni postupak, gdje ukoliko nema svu potrebnu i jednoznačnu dokumentaciju kojom to pravo dokazuje može ukazivati da postoji opravdani razlog za upis vlasništva (npr. krvno srodstvo s osobom koja je pokojna ali je ostala upisana kao vlasnik). Pri tome dokazi mogu biti i posredni, a na ZK referentu i sucu je odluka o njihovom prihvaćanju.

Drugi način koji se primjenjuje kad nema takve dokumentacije ili pak ne postoji opravdani razlog za upis vlasništva je pokretanje tužbe za priznanje prava vlasništva dosjelošću.

U procesu dokazivanja dosjelošti stranka je pozvana da pruži različite dokaze o svom pravu na nekretninu, pri čemu su pisani dokumenti od veće važnosti nego drugi oblici dokazivanja, ali su mogući i takvi dokazi (npr. izjave svjedoka i sl.).

2.1.3 (17.3) Dugoročno neosporavani posjed se formalno priznaje.

17	3	Dugoročno neosporavani posjed se formalno priznaje.
		A: Propisi omogućuju formalno priznavanje dugoročno neosporavanog posjeda i to se odnosi i na javna i privatna zemljišta, iako se mogu primjenjivati različita pravila.
		B: Propisi omogućuju formalno priznavanje dugoročno neosporavanog posjeda, ali to se odnosi samo na jednu određenu vrstu zemljišta (ili javno ili privatno zemljište).
		C: Propisi omogućuju formalno priznavanje dugoročno neosporavanog posjeda, ali zbog načina na koji se propisi provode, formalno priznavanje se ne odobrava ili se odobrava vrlo malom broju osoba koje se prijave za priznavanje bilo na javnom ili na privatnom zemljištu.
		D: Ne postoje propisi koji omogućuju formalno priznavanje dugoročno neosporavanog posjeda.

Poseban oblik stjecanja prava vlasništva na zemljištu u slučaju kad to pravo nije dokazivo upisom u zemljišne knjige je dosjelost.

Stjecanje prava vlasništva dosjelošću je propisano člancima 159. i 160. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima. Dosjelost je izvorni način stjecanja prava vlasništva na nekretninama njihovim samostalnim posjedovanjem, neprekidnim trajanjem tog posjeda kroz određeno vrijeme, uz uvjet da stjecatelj mora biti sposoban biti vlasnikom te stvari.

Dosjelost može biti redovna ako je posjed kvalificiran - zakonit, istinit i pošten te izvanredna, ako je posjed barem pošten, a o tome ovisi i koliki je protek vremena potreban za stjecanje prava vlasništva na ovaj način.

Za redovnu dosjelost na nekretninama koje su u vlasništvu Republike Hrvatske, županija i jedinica lokalne samouprave i uprave i s njima izjednačenih pravnih osoba, kao i za stvari u vlasništvu crkve ili drugih pravnih osoba koje ne traže za sebe dobitak, nego služe za dobrotvorne ili druge, opće korisne svrhe, rok je 20 godina, a radi li se o izvanrednoj dosjelosti, taj rok je 40 godina.

Sukladno odredbama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, za nekretnine koje su bile u režimu društvenog vlasništva, a sada su u vlasništvu RH ili jedinica lokalne samouprave, rokovi dosjelosti ne teku u vremenskom razdoblju od 06. travnja 1941. godine do 08. listopada 1991. godine.

2.1.4 (17.4) Prvi upis uključuje odgovarajuće mjere zaštite i nije otežan plaćanjem visokih pristojbi.

17	4	Prvi upis uključuje odgovarajuće mjere zaštite nije otežan plaćanjem visokih pristojbi.
		A: Prvi upis uključuje odgovarajuće mjere zaštite kako bi se spriječilo iskorištavanje i troškovi ne prelaze 0.5% vrijednosti nekretnine.
		B: Prvi upis uključuje odgovarajuće mjere zaštite kako bi se spriječilo iskorištavanje i troškovi ne prelaze 2% vrijednosti nekretnine.
		C: Prvi upis uključuje odgovarajuće mjere zaštite kako bi se spriječilo iskorištavanje i troškovi ne prelaze 5% vrijednosti nekretnine.
		D: Prvi upis uključuje odgovarajuće mjere zaštite kako bi se spriječilo iskorištavanje i troškovi prelaze 5% vrijednosti nekretnine.

Analiza mjerila i predložena ocjena mjerila:

Ne postoji proceduralna razlika kod prvog upisa vlasništva nad nekretninom ili redovne promjene titulara vlasništva (kupoprodaja).

Razlike postoje samo u dijelu koje se odnose na porez koji se plaća prilikom prijenosa vlasništva i koji u načelu ovisi o procijenjenoj vrijednosti nekretnine od strane porezne uprave (u nekim slučajevima tog poreza i nema, npr. nasljeđivanje u prvom koljenu i sl....)

Sama registracija obavlja se uz plaćanje određene sudske pristojbe koja ide uz zahtjev (250 kn) i to neovisno o vrijednosti nekretnine koja je predmet promjene.

Neujednačenost prakse i određena netransparentnost omogućuju da na nekim ZK odjelima stranke mogu predati jedan zahtjev vezan uz promjene na više nekretnina i time platiti pristojbu jednokratno, dok je kod drugih potrebno platiti pristojbu za svaku nekretninu.

Dodatni komentar

Poseban problem mogu biti dokazi koji se trebaju prilagati zahtjevu – u načelu se traže izvornici ili njihove kopije ovjerene kod javnih bilježnika koje su vrlo skupe. Takav trošak može biti izuzetno velik i neproporcionalan. Npr., za upis vlasništva posebnog dijela nekretnine (stana ili poslovnog prostora) potrebno je priložiti povijesni izvadak za cijelu zgradu koja može imati i po par stotina stanova. Dakle taj trošak direktno ovisi o broju stanova i količini promjena u povijesti zgrade, gdje izvorni povijesni izvadak može imati i preko stotinu stranica.

Za prvi upis katastarske čestice je potrebno izraditi parcelacijski elaborat.

2.1.5 (17.5) Prvi upis ne povlači za sobom značajne neformalne pristojbe.

17	5	Prvi upis ne povlači za sobom značajne neformalne pristojbe.
		A: Nema neformalnih pristojbi koje moraju biti plaćene za provedbu prvog upisa.
		B: Ima neformalnih pristojbi koje moraju biti plaćene za provedbu prvog upisa, ali iznos neformalnih pristojbi je značajno manji od iznosa formalnih pristojbi.
		C: Ima neformalnih pristojbi koje moraju biti plaćene za provedbu prvog upisa i iznos neformalnih pristojbi je otprilike isti kao iznos formalnih pristojbi.
		D: Ima neformalnih pristojbi koje moraju biti plaćene za provedbu prvog upisa i iznos neformalnih pristojbi je značajno veći od iznosa formalnih pristojbi.

Analiza mjerila i predložena ocjena mjerila:

Neformalne pristojbe: u pravilu ih nema, osim ako se misli na potrebne dodatne dokumente (geodetski elaborati, ovjere dokumenata ili javnobilježnički poslovi) koji su traženi da ih stranka pribavi pa nisu obuhvaćeni sudskom pristojbom.

Ako se misli na koruptivno ponašanje referenata, i to je moguće, pogotovo kad se traži brže rješavanje zahtjeva za upis. U zemljišnoknjižnom (sudskom) sustavu postoji mogućnost požurivanja rješavanja kada stranka posebnim dopisom i s odgovarajućim obrazloženjem moli za hitnost rješavanja. Taj se institut sve manje koristi s obzirom da se kontinuirano smanjuje broj neriješenih predmeta, kao i vrijeme za njihovo rješavanje.

Tako je u ožujku 2015. godine prosječno vrijeme rješavanja ZK predmeta (redovni predmeti) je 19 radnih dana, čime je na nivou države broj neriješenih predmeta manji od mjesečnog priliva (0,9 – odnosno 90%).

Naša je ocjena da su sve pristojbe definirane i formalne, dok za koruptivne radnje nema razlike da li se odnose na prvi upis ili neke kasnije promjene.

2.2 Pokazatelj 2 (18): Potpunost upisnika zemljišta

Ovaj pokazatelj ocjenjuje u kojoj mjeri upisnici zemljišta pružaju potpunu zemljopisnu pokrivenost čestica zemljišta i njihovu dostupnost korisnicima zemljišta. To su dvije glavne karakteristike koje određuju njegovu vrijednost kao javnog dobra. Doista, ako su informacije sadržane u upisnicima zemljišta nepotpune ili ako je pristup određenim podacima težak i uzima previše vremena, usluga koju pruža upisnik bit će ograničena.

Mjerila koja je potrebno ocijeniti:

2.2.1 (18.1) Ukupni trošak upisa prijenosa nekretnine je nizak.

18	1	Ukupni trošak upisa prijenosa nekretnine je nizak.
		A: Ukupni trošak upisa prijenosa nekretnine je manji od 1% vrijednosti nekretnine (trošak vremena i truda, neformalne i službene pristojbe i sl.).
		B: Ukupni trošak upisa prijenosa nekretnine je između 1% i manje od 2% vrijednosti nekretnine.
		C: Ukupni trošak upisa prijenosa nekretnine je između 2% i manje od 5% vrijednosti nekretnine.
		D: Ukupni trošak upisa prijenosa nekretnine je jednak ili veći od 5% vrijednosti nekretnine.

Ovo mjerilo potvrđuje da pristojbe koje se naplaćuju za upis prijenosa nekretnine nisu previsoke s obzirom na vrijednost nekretnine, ali su dovoljne za pokrivanje operativnih troškova. Troškovi prijenosa obuhvaćaju sve službene pristojbe koje se tiču upisnika zemljišta i drugih institucija koje pružaju informacije ili usluge potrebne za upis prijenosa, poput javnih bilježnika, odvjetnika, geodeta, općina, porezne uprave i sl.

Navedite postupke ili potrebnu dokumentaciju za upis prijenosa nekretnine u vrijednosti od 200.000 kn	Troškovi vezani uz prijenos (iznos ili % od vrijednosti)
1. Prijedlog	Može ga sastaviti stranka, postoje obrasci
2. Ugovor o kupoprodaji	Solemnizacija ili samo ovjera potpisa 1250 kn / 140 kn
3. Dokaz o državljanstvu (domovnica, osobna iskaznica, putovnica)	25 kn domovnica
	Porez na promet nekretnina 5% (može biti oslobođen o određenim slučajevima, posebno za prvu nekretninu - 10000 kn
4. Akt o gradnji	
5. ZK izvadak	20 kn
6. PL	20 kn (provedba po službenoj dužnosti)

Analiza mjerila i predložena ocjena mjerila:

Ako se izuzme plaćanje poreza na promet nekretnina, sam trošak prijenosa je manji od 2%.

Ovisno vrsti nekretnine, moguća je potreba za uslugama geodeta. Tipično snimanje i elaborat za građevinu je oko 3000 kn za obiteljsku kuću, dok su troškovi cijelog geodetskog projekta oko 8 – 10 000 kn.

2.2.2 (18.2) Informacije iz popisa su prikazane na katastarskom planu koji odražava trenutno stanje.

18	2	Informacije iz popisa su prikazane na katastarskom planu koji odražava trenutno stanje.
		A: Više od 90% informacija o privatnom zemljištu upisanih u upisnike zemljišta su odmah prikazani na katastarskom planu (prostorni podaci).
		B: Između 70% i 90% informacija o privatnom zemljištu upisanih u upisnike zemljišta su odmah prikazani na katastarskom planu (prostorni podaci).
		C: Između 50% i 70% informacija o privatnom zemljištu upisanih u upisnike zemljišta su odmah prikazani na katastarskom planu (prostorni podaci).
		D: Manje od 90% informacija o privatnom zemljištu upisanih u upisnike zemljišta su odmah prikazani na katastarskom planu (prostorni podaci).

Analiza mjerila i predložena ocjena mjerila:

Republika Hrvatska ima trenutno oko 70 % svog kopnenog teritorija pokrivenog starom, tzv. grafičkom izmjerom (mjerilo je najčešće 1:2880). Zemljišna knjiga osnovana je na temelju tih katastarskih podataka i ZK ulošci su formirani s česticama utvrđenim tim izmjerama i prikazanima na katastarskom planu.

Stari koordinatni sustavi na području Hrvatske su: Kloštar-Ivanički, Budimpeštanski, Bečki, Krimski i kosa konformna cilindrična projekcija. Kako su planovi izrađeni u tim sustavima još uvijek u uporabi, uspostavljene su veze između tih sustava i sustava Gauß-Krügerove projekcije u kojoj je u zadnjih 50-tak godina izmjereno preostalih 30 % teritorija, No te nove izmjere nisu uvijek bile i primijenjene u zemljišnoj knjizi, tj. nije se paralelno osnivala glavna knjiga u kojoj bi parcele bile iz novog katastarskog elaborata i samim time vidljive i prepoznatljive na katastarskom planu.

Procjenjuje se da je takvih različitih podloga u katastru i gruntovnici u 10 % slučajeva, dok su u preostalih 20% usuglašeni podaci katastra i zemljišne knjige.

S obzirom na određene razlike u održavanju katastra i zemljišne knjige i mogućim anomalijama i razmimoilaženjima u podacima, predlaže se ocjena B o aktualnosti stvarnog stanja na katastarskim planovima.

2.2.3 (18.3) Svi relevantni osobni tereti su upisani.

18	3	Svi relevantni osobni tereti su upisani.
		A: Relevantni osobni tereti se upisuju dosljedno i na pouzdan način i može im uz niske troškove pristupiti bilo koja zainteresirana osoba.
		B: Relevantni osobni tereti se upisuju dosljedno i na pouzdan način, ali troškovi za pristup tima podacima su visoki.
		C: Relevantni osobni tereti se upisuju, ali ne dosljedno niti na pouzdan način.
		D: Relevantni osobni tereti se ne upisuju.

Analiza mjerila i predložena ocjena mjerila:

Od početka uspostave i primjene zemljišne knjige stvarna prava i tereti (bilo u korist nekretnine ili u korist osobe) redovno su upisivana u C odjeljak – Teretovnicu. Najčešće se upisuje založno pravo (hipoteka) te služnost, i ta su prava uredno upisivana i vrijeme bivše države (SFRJ), iako je bila dominantna uloga društvenog vlasništva.

S vremenom je katastar dobivao sve više na značaju kao aktualna evidencija o prostoru te kao važno polazište za oporezivanje (katastarski prihod) odnosno socijalnu politiku (pravo na različite subvencije ukoliko se ne posjeduje poljoprivredno zemljište).

Samim time zemljišna knjiga je gubila na važnosti te se prestalo održavati i jedinstveni pravni status za sva zemljišta unutar jednog ZK uloška. Tako su i stvarna prava od. Tereti počeli se upisivati na pojedine dijelove ZK uloška (samo na određene parcele), što je bilo u suprotnosti s načelima zemljišne knjige. Jednako tako ZK ulošci su se formirali prema načelu personalnih a ne realnih folija (po uzoru na katastar) i samim time bilo je kompliciranije i skuplje provoditi otpise pojedinih čestica u zasebni ZK uložak kako bi se sačuvalo pravno jedinstvo kod promjena.

Danas to nije više tako, ali je prilikom prijepisa iz ručno vođenih zemljišnih knjiga zadržan sav izvorni sadržaj, pa i takvi slučajevi. Jednako tako, ažurnost i dosljednost u upisu tereta nije

svugdje ista i mnoga stvarna prava propisana zakonom osim hipoteka i prava građenja se ne upisuju dosljedno u zemljišne knjige (npr. pravo zakupa, podzemni kablovi, ...).

Stoga sam se opredijelio za ocjenu C, koja u skorije vrijeme mogla evoluirati u A. Posebno treba naglasiti da su svi podaci o teretima i drugim stvarnim pravima javno dostupni i vidljivi bez ikakve posebne naknade.

2.2.4 (18.4) Sva relevantna javna ograničenja ili naknade su upisani.

18	4	Sva relevantna javna ograničenja ili naknade su upisani.
		A: Relevantna javna ograničenja ili naknade se upisuju dosljedno i na pouzdan način i može im uz niske troškove pristupiti bilo koja zainteresirana osoba.
		B: Relevantna javna ograničenja ili naknade se upisuju dosljedno i na pouzdan način, ali troškovi za pristup tima podacima su visoki.
		C: Relevantna javna ograničenja ili naknade se upisuju, ali ne dosljedno niti na pouzdan način.
		D: Relevantna javna ograničenja ili naknade se ne upisuju.

Analiza mjerila i predložena ocjena mjerila:

Postoji problem oko vidljivosti javnopravnih ograničenja u Zemljišnoj knjizi. Najvažnije od njih je bilo društveno vlasništvo koje je upisivano u više navrata temeljem odgovarajućih odluka.

ZZK kaže da se javnopravna ograničenja upisuju u posjedovnicu (A II list) ZK uložka, a ukoliko se takva javnopravna ograničenja odnose na sva zemljišta jedne katastarske općine, to će se učiniti vidljivim i na omotu Glavne knjige. U dosta slučajeva u praksi su javnopravna ograničenja upisivana samo na omotu Glavne knjige s izrekom da se odnose na sve, te nisu upisivana u svaki ZK uložak. Dakle ta činjenica nije uvijek vidljiva i tek će poboljšanje prakse i podataka u budućnosti dovesti do jasne i pouzdane informacije o tome.

Stoga je predložena ocjena C.

2.2.5 (18.5) Odgovor na zahtjev za pristup podacima iz upisnika zemljišta dobiva se na vrijeme.

18	5	Odgovor na zahtjev za pristup podacima iz upisnika zemljišta dobiva se na vrijeme.
		A: Kopije ili izvadci isprava o pravima na zemljištu općenito se mogu dobiti u roku jednog dana od dana podnošenja zahtjeva.
		B: Kopije ili izvadci isprava o pravima na zemljištu općenito se mogu dobiti u roku jednog tjedna od dana podnošenja zahtjeva.
		C: Općenito je potrebno više od jednog tjedna nakon podnošenja zahtjeva za izrađivanje kopije ili izvotka isprave o pravima na zemljištu.
		D: Nije neobično da se kopija ili isprava ne može izraditi nakon podnošenja zahtjeva budući da se originalna isprava ne može pronaći.

Analiza mjerila i predložena ocjena mjerila:

Svi se podaci zemljišne knjige i katastra vode i održavaju u digitalnom obliku. Samim time postoji programska podrška koja omogućuje da se oni dobivaju odmah. No, radno vrijeme

pojedinih ureda za stranke, kao i tip određenih izvoda (npr. povijesni izvadak) ipak ne mogu omogućiti dobivanje tih izvoda u roku od 1 dana.

Uvid u aktualno stanje katastra i zemljišne knjige može se ostvariti putem interneta, osim u nekim slučajevima gdje se radi obnova elaborata (tu si noviji podaci koji još nisu vidljivi svima).

Prelazom na novi zajednički informatički sustav katastra i zemljišne knjige (ZIS) to će sigurno biti zagarantirano, a pogotovo moguće i dobivanje traženih dokumenata u digitalnom obliku 24/7 kroz sustav e-građanin.

2.2.6 (18.6) Upisnici zemljišta omogućuju pretraživanje.

18	6	Upisnici zemljišta omogućuju pretraživanje.
		A: Podaci u upisniku se mogu pretraživati prema nazivu nositelja prava i prema čestici.
		B: Podaci u upisniku se mogu pretraživati samo prema nazivu nositelja prava.
		C: Podaci u upisniku se mogu pretraživati samo prema čestici.
		D: Podaci u upisniku se ne mogu pretraživati ni prema nazivu nositelja prava niti prema čestici.

Analiza mjerila i predložena ocjena mjerila:

Katastar i Zemljišna knjiga u RH su javne knjige odnosno javne baze podataka. To znači da svatko, bez dokazivanja pravnog interesa ili neke druge podobnosti može izvršiti uvid u njihovo stanje, odnosno zatražiti i službeni dokument o tom stanju.

Zakon propisuje da se taj uvid može ostvariti samo temeljem upita vezanog uz pojedino zemljište (katastarsku česticu) ali ne i ime osobe.

Sam sustav podržava pretraživanje prema nazivu osobe (i drugim podacima), ali je ono namijenjeno za uporabu od strane ovlaštenih referenata koji rade u sustavu i pridijeljene su im takve ovlasti.

2.2.7 (18.7) Informacije o zemljištu su lako dostupne.

18	7	Informacije o zemljištu su lako dostupne.
		A: Kopije ili izvatke isprava o pravima na nekretnini može dobiti svatko tko plati potrebne formalne pristojbe, ako ih ima.
		B: Kopije ili izvatke isprava o pravima na nekretnini mogu dobiti samo posrednici i oni koji imaju opravdani interes za nekretninu, nakon plaćanja potrebne formalne pristojbe, ako ih ima.
		C: Kopije ili izvatke isprava o pravima na nekretnini mogu dobiti samo posrednici nakon plaćanja potrebne formalne pristojbe, ako ih ima.
		D: Podaci o pravima na zemljištu nisu javno dostupni ili se mogu dobiti samo uz plaćanje neformalnih pristojbi.

Analiza mjerila i predložena ocjena mjerila:

Katastar i Zemljišna knjiga u RH su javne knjige odnosno javne baze podataka. To znači da svatko, bez dokazivanja pravnog interesa ili neke druge podobnosti može izvršiti uvid u njihovo stanje, odnosno zatražiti i službeni dokument o tom stanju, uz plaćanje propisane pristojbe.

2.3 Pokazatelj 3 (19): Pouzdanost - Podaci upisnika zemljišta su aktualni i dovoljni za donošenje smislenih zaključaka o vlasništvu

Ovaj pokazatelj ocjenjuje pouzdanost informacija sadržanih u upisnicima zemljišta. Pouzdanost informacija sadržanih u upisniku (uključujući i učestalost kojom se one aktualiziraju) je važan čimbenik kada se razmatra njegova vrijednost. Zastarjele informacije o vlasništvu, nedosljednosti između onoga što je upisano i stvarnosti, umanjuju vrijednost usluga koje pružaju upisnici i mogu prouzročiti njihov prestanak korištenja od strane zainteresiranih stranaka.

2.3.1 (19.1) Informacije o pravima na zemljištu održavane u različitim javnim upisnicima zemljišta se redovito usklađuju kako bi se smanjili troškovi prijenosa za korisnike te osigurao integritet informacija.

19	1	Informacije o pravima na zemljištu održavane u različitim javnim upisnicima zemljišta se redovito usklađuju kako bi se smanjili troškovi prijenosa za korisnike te osigurao integritet informacija.
		A: Postoji povezanost svih vrsta upisnika javnih zemljišnih informacija; obavljaju se obavezne provjere radi osiguravanja zakonske osnove prijenosa koji materijalno utječu na prava na zemljištu pojedinih stranaka, prije nego oni budu provedeni.
		B: Postoji povezanost svih vrsta upisnika javnih zemljišnih informacija, ali se provjere radi osiguravanja zakonske osnove prijenosa koji materijalno utječu na prava na zemljištu pojedinih stranaka obavljaju isključivo naknadno.
		C: Postoji povezanost nekih vrsta zemljišnih informacija i provjere nisu dovoljne da bi se uklonio značajan broj potencijalno lažnih prijenosa.
		D: Ne postoje ili postoji malo relevantnih veza.

Analiza mjerila i predložena ocjena mjerila:

Postoji nekoliko kategorija podataka koje treba ocijeniti svaku za sebe:

- Podaci iz knjige položenih ugovora (PU)

Ovo su podaci o otkupljenim stanovima, pa i stanovima uopće, jer je Knjiga PU bila prva evidencija u kojoj su se mogli voditi podaci o posebnim dijelovima nekretnine. Ima sastavne dijelove kao i Zemljišna knjiga ali je u stvari vanknjižna evidencija. Ima slabe veze prema Glavnoj knjizi kojeg čini opcionalno naveden broj čestice, te adresa stana. Postoji plan sustavnog povezivanja knjige položenih ugovora sa Zemljišnom knjigom gdje tada navedeni stanovi postaju etažni podulošci, ali još uvijek postoji i održava se kao posebna evidencija. S obzirom na slabu povezanost s Glavnom knjigom moguće su zloporabe i nepouzdanost.

- Zemljišna knjiga koja se vodi po staroj izmjeri koju je katastar zamijenio novom ali ta nova nije sprovedena u ZK

Ovo je slučaj kakav imamo na cca 10% teritorija RH. Ovdje se brojevi čestica za isto zemljište u katastru i zemljišnoj knjizi ne slažu, a nije moguće pridijeliti niti jedan broj u staroj gruntovnoj evidenciji jednome u novoj iz razloga što je zbog proteka vremena dobar dio čestica izmjeren u drugačijem obliku, položaju i površini. Poboljšanje može donijeti samo sistematsko preoblikovanje u EOP-ZK na temelju podataka nove izmjere u katastru i pravnih činjenica koje se vode u ZK. Radi se o vrlo slaboj povezanosti evidencija, unatoč činjenici da neki katastri izrađuju elaborate i po staroj izmjeri za gruntovnicu.

- Zemljišna knjiga i katastar se vode na istoj geodetskoj osnovi (izmjeri – odnosno isti je katastarski plan), ali nisu usuglašeni

U ovom slučaju je bitno to da zemljišna knjiga vodi u posebnim strukturama čestice (A-list), vlasnike (B-list) i terete (C-list), a katastar s druge strane vodi čestice i posjednike (odnosno vlasnike). Vidimo da postoje dvije redundantne evidencije: (potencijalno iste) čestice koje se vode u katastru i zemljišnoj knjizi i (potencijalno isti) vlasnici koji se vode u zemljišnoj knjizi i katastru.

Uz ispunjenje određenih preduvjeta (npr. kvaliteta katastarskog plana) ovdje je moguće primijeniti posebne postupke za pojedinačno (sporadično) usuglašavanje podataka zemljišne knjige i katastra i njihovo prelazak u BZP (Baza zajedničkih podataka).

Osiguranje konzistencije i povezanosti evidencija ovdje ovisi o poštivanju procedura rada i službenog obavještanja druge strane kod autonomnog rješavanja predmeta u katastru i gruntovnici koje su pravilnicima propisane.

- Zemljišna knjiga i katastar se vode na istoj geodetskoj osnovi i usuglašeni su te su im podaci u BZP-u

U ovom slučaju sve potrebne vez i konzistencija ugrađena je u bazu podataka i programsko rješenje. Nema redundancije podataka parcela niti vlasnika i samim time su podaci ažurni i aktualni čim se dogodi bilo koja promjena u sustavu.

2.3.2 (19.2) Informacije iz upisnika zemljišta jesu aktualne i odražavaju stvarno stanje na terenu.

19	2	Informacije iz upisnika zemljišta jesu aktualne i odražavaju stvarno stanje na terenu.
		A: Više od 90% informacija iz upisnika zemljišta je aktualno i odražava stvarno stanje na terenu.
		B: Između 70% i 90% informacija iz upisnika zemljišta je aktualno i odražava stvarno stanje na terenu.
		C: Između 50% i 70% informacija iz upisnika zemljišta je aktualno i odražava stvarno stanje na terenu.
		D: Manje od 50% informacija iz upisnika zemljišta je aktualno i odražava stvarno stanje na terenu.

Analiza mjerila i predložena ocjena mjerila:

Odgovor je sadržan u prethodnoj točki 19.1.

2.4 Pokazatelj 20: Ekonomičnost i održivost - Usluge sustava upravljanja zemljištem su ekonomične

Ovaj pokazatelj ocjenjuje ekonomičnost i financijsku održivost usluga sustava upravljanja zemljištem. Kako upravljanje zemljištem treba pronaći sredstva za financiranje svojih aktivnosti, naplata troškova korisnicima je opravdana. No ako si korisnici ne mogu priuštiti usluge dostupne putem upisnika pojavit će se tendencija izbjegavanja upisnika u potpunosti. Ovakva situacija može potaknuti neformalnosti i propuštanje upisivanja prijenosa na formalni način, što umanjuje kvalitetu i vjerodostojnost informacija upisanih u upisniku.

2.4.1 (20.1) Upisnici zemljišta su financijski održivi naplatom pristojbi.

20	1	Upisnici zemljišta su financijski održivi naplatom pristojbi.
		A: Ukupne pristojbe koje naplaćuju upisnici zemljišta prelaze njihove ukupne operativne troškove. (Ukupni operativni troškovi obuhvaćaju troškove svih ne-kapitalnih ulaganja (tj. plaće i naknade, materijali, prijevoz, itd.) povezanih s operativnim troškovima upisnika.)
		B: Ukupne pristojbe koje naplaćuju upisnici zemljišta su veće od 90% ukupnih operativnih troškova.
		C: Ukupne pristojbe koje naplaćuju upisnici zemljišta su između 50% i 90% ukupnih operativnih troškova.
		D: Ukupne pristojbe koje naplaćuju upisnici zemljišta su manje od 50% ukupnih operativnih troškova.

Analiza mjerila i predložena ocjena mjerila:

Ovo su podaci o rješavanju predmeta i izdavanju izvadaka za prošle 3 godine u Zemljišnoj knjizi

Broj ZK predmeta	Pristojba MIN	2012	Kn 2012	2013	Kn 2013	2014	Kn 2014
Zaprimljeno	250 kn	476.543		472.413		438.089	
Riješeno	250 kn	479.810	119.952.500	483.127	120.781.750	434.210	108.552.500
Broj izvadaka	20 kn	1.459.322	29.186.440	1.440.185	28.803.700	1.372.494	27.449.880
			149.138.940		149.585.450		136.002.380

Treba napomenuti da je visina pristojbe po podnesku od 250 kn jednaka za sve podneske i neovisna o vrijednosti nekretnine ili npr. hipoteke koja se upisuje.

Moguće je da su ti prihodi veći, ali sve su to prihodi proračuna. Kako u sustavu po ZK uredima radi cca 1000 ljudi, možemo zaključiti da su njihove bruto plaće pokrivene ovim prihodima (to je potreban određena stručna analiza, jer se i od plaća tih zaposlenika dio uplaćuje nazad u proračun).

Za katastarske uredne i ispostave ovi nam podaci nisu bili dostupni, u sustavu je također zaposleno oko 1000 ljudi, te je stoga predložena ocjena C.

2.4.2 (20.2) Investicije zadovoljavaju potrebe i osiguravaju kvalitetne usluge koje su jasno definirane te ih se poštuje (pouzdana, dostupna i povoljna informacija o zemljištu).

20	2	Investicije zadovoljavaju potrebe i osiguravaju kvalitetne usluge koje su jasno definirane te ih se poštuje (pouzdana, dostupna i povoljna informacija o zemljištu).
		A: Investiranje u ljude i sredstva je dovoljno za postizanje i održavanje visokih standarda usluge i mogućnost nošenja s budućim izazovima i razvojem u ovom sektoru.
		B: Investiranje u ljude i sredstva je dovoljno za održavanje visokih standarda usluge, ali ne i za mogućnost nošenja s budućim izazovima i razvojem u ovom sektoru.
		C: Kapitalne investicije u ljude i sredstva omogućuju održavanje srednje razine standarda usluge, ali ne omogućuju prilagodbu budućem razvoju.
		D: Ne postoji ili postoji malo kapitalnih investicija u sustav upisa prava na zemljištu.

Analiza mjerila i predložena ocjena mjerila:

Budžetska sredstva za ovu djelatnost se u pravilu smanjuju pa se tako smanjuju i sredstva za kapitalne investicije. S druge strane postoje namjenska sredstva u EU fondovima kojima je moguće direktno financirati daljnji napredak u opisanoj djelatnosti.

Za neki značajniji iskorak potrebno je prethodno organizacijski usmjeriti postojeće institucije na tržišni pristup, odnosno prema Agenciji koja treba uspostaviti samoodrživost a pri tome ne smanjivati kvalitetu niti podizati cijenu usluga, što je moguće prema drugim EU primjerima.

2.5 Pokazatelj 21: Pristojbe su određene transparentno u svrhu nadoknade troškova pružanja usluge

Ovaj pokazatelj ocjenjuje jesu li pristojbe određene i naplaćene na transparentan način. To je ključno pitanje za uređenje kako bi se izbjegla nepredvidljivost i korupcija koja bi mogla ugroziti vjerodostojnost sustava upravljanja zemljištem i uzrokovati propast reforme upravljanja zemljištem.

2.5.1 (21.1) Opravdanje za pristojbe je jasno, njihov iznos je javno poznat i sve uplate se iskazuju.

21	1	Opravdanje za pristojbe je jasno, njihov iznos je javno poznat i sve uplate se iskazuju.
		A: Jasno opravdanje i iznos za različite usluge je javno poznat i potvrde se izdaju za sve promete.
		B: Jasno opravdanje i iznos za različite usluge nisu javno poznati, ali se potvrde izdaju za sve promete.
		C: Jasno opravdanje i iznos za različite usluge je javno poznat, ali se potvrde ne izdaju za sve promete.
		D: Jasno opravdanje i iznos za različite usluge nisu javno poznati i potvrde se ne izdaju za sve promete.

Analiza mjerila i predložena ocjena mjerila:

Sva davanja i pristojbe za razne usluge su javno dostupne i propisane putem zakona (Zakon o upravnim pristojbama, Zakon o sudskim pristojbama). Potvrde se izdaju za sva plaćanja, a ono što treba unaprijediti je uvođenje mogućnosti bezgotovinskog plaćanja (kartice, servisi) uz povećanje dostupnosti usluga za dobivanje službenih dokumenata putem interneta.

2.5.2 (21.2) Neformalna plaćanja se ne potiču.

21	2	Neformalna plaćanja se ne potiču.
		A: Postoje učinkoviti mehanizmi za otkrivanje i bavljenje nezakonitim ponašanjem zaposlenika u svim uredima upisnika zemljišta te se svi ovi slučajevi odmah rješavaju.
		B: Postoje mehanizmi za otkrivanje i bavljenje nezakonitim ponašanjem zaposlenika u svim uredima upisnika zemljišta, ali ovi se slučajevi ne rješavaju sustavno niti brzo.
		C: Mehanizmi za otkrivanje i bavljenje nezakonitim ponašanjem zaposlenika postoje u nekim uredima upisnika zemljišta.
		D: Mehanizmi za otkrivanje i bavljenje nezakonitim ponašanjem zaposlenika ne postoje.

Analiza mjerila i predložena ocjena mjerila:

Možemo se složiti da se slučajevi nezakonitog ili koruptivnog ponašanja kada su otkriveni procesuiraju brzo i bez zataškavanja. Takvih slučajeva ipak nema mnogo pa stoga ne poduzimaju veće ili sustavne akcije za njihovo otkrivanje. Ono što se može primijetiti je ipak razlika u profesionalnosti osoblja, spremnost na pomoć stranci, susretljivost i fleksibilnost.

2.5.3 (21.3) Standardi usluga su objavljeni i redovito se prate.

21	3	Standardi usluga su objavljeni i redovito se prate.
		A: Postoje objavljeni standardi usluga (koji uključuju bavljenje s nezakonitim ponašanjem zaposlenika), upisnici zemljišta aktivno prate svoju učinkovitost prema tim standardima i rezultati su javni.
		B: Postoje objavljeni standardi usluga, ali upisnici zemljišta ne prate aktivno svoju učinkovitost prema tim standardima.
		C: Standardi usluga su uspostavljeni, ali nisu objavljeni te postoje neznatna nastojanja da se prati učinkovitost prema tim standardima.
		D: Ne postoje postavljene standardi usluga i niti pokušaji praćenja učinkovitosti ili nezakonitog ponašanja zaposlenika.

Analiza mjerila i predložena ocjena mjerila:

Ministarstvo pravosuđa već nekoliko godina objavljuje vrlo iscrpno statističko izvješće o radu ZK odjela, uključujući i pojedinačnu statistiku za svaki ZK odjel na mjesečnoj osnovi. Tu su uvedeni i određeni standardi i mjerila kojima se ZK odjeli kategoriziraju po uspješnosti i ažurnosti. Kako je sporost u rješavanju te kronično visok broj neriješenih predmeta godinama bio opterećenje za Zemljišnu knjigu te izvor mnogih nagađanja o pogodovanju, ova je praksa pomogla znatnom smanjenju broja zaostatka te transparentnosti rada ZK odjela te njihovom međusobnom uspoređivanju prema poznatim parametrima.

Za DGU takvo izvješće nije javno dostupno, ali uvođenjem ZIS-a vjerojatno će se ti podaci objavljivati za obje institucije.

2.6 Završni komentar o modulu

Ovaj modul ima veliku važnost za procjenu stanja o vođenju zemljišta u pojedinoj zemlji. Tu je nekoliko aspekata koje treba prokomentirati:

2.6.1 Pravni okvir za pristup informacijama

Hrvatska je razvila pravni okvir koji omogućava da informacije o zemljištu budu javno dostupne, i to na najširi način. Pri tome pristup informacijama nije opterećen visokim naknadama, ili ograničen i li usporen nekim proceduralnim pravilima.

Taj je pristup sada omogućen putem identifikacije nekretnine, iako bi i tu bili od pomoći određeni sustavi pronalazanja koji za sada nisu propisani (npr. putem adrese).

Neke od pretraga na takav način mogu biti izuzetno dugotrajne, primjerice kod tražnje podataka o stanu koji se nalazi u velikoj zgradi s mnogo stanova – nema nikakve intuitivne indikacije o položaju stana (kat, redni broj) već su stanovi upisivani slijedno prema inicijalnom prijedlogu za upis.

Također je upitno za sada dozvoljeno prikazivanje svih podataka o teretima (npr. hipotekarni kredit) koja bi mogla biti u koliziji s pravima zaštite osobnih podataka.

Na određen način omogućen je strankama i uvid u stanje njegovog predmeta, što povećava transparentnost sustava.

2.6.2 Tehnički preduvjeti za pristup informacijama

Moderan pristup dobivanja informacija o zemljištu traži odgovarajuću razinu primjene informatičke tehnologije, te vođenje ovih evidencija u digitalnom obliku. Hrvatska to ima i nastavlja graditi tehničku osnovicu i odgovarajuću programsku podršku, posebice u novom sustavu na kojem će se implementirati ZIS.

Za očekivati je daljnje razvijanje informacijskih servisa koji će omogućiti bolju integraciju s drugim sustavima, obavljanje bezgotovinskog plaćanja pristojbi i naknada, digitalni potpis i druge primjene u skladu s praksom drugih članica EU.

2.6.3 Sadržaj i ažurnost podataka

Ovo je ipak područje u kojem Hrvatska ima najviše posla, Naime, kroz dugogodišnje vođenje samostalnih sustava katastra i zemljišne knjige u kojoj su oni bili autonomni i dijelom pod utjecajem vladajućih politika (bivša Jugoslavija) došlo je značajnih nesuglasica između podataka vezanih uz istu nekretninu. Održavanje podataka prestalo je biti sinkronizirano i usklađeno i posljedica toga su zastarjeli ili pogrešni podaci. Samim time gubilo se povjerenje u institucije koje ih vode i održavaju te povećavala mogućnost zlorabe.

Pravi izazov je kako što brže pokrenuti i podsticati postupke poboljšanja kvalitete upisanih podataka, kako to napraviti u što kraćem vremenu, te kao što više uključiti realni sektor u te procese ne čekajući samo državu i njezine institucije da to rade budžetskim sredstvima.

2.6.4 Zaključak

Uzevši u obzir naveden činjenice, ocjene u ovom Modelu (a pogotovo one strože) su dane za aktualnu, sadašnju situaciju, respektirajući postojeće anomalije u podacima i njihovo odvojeno vođenje u zasebnim sustavima. Sigurno će novo izvješće već za kratko vrijeme dobiti bolje ocjene za vidljivost i dobivanje informacija, pogotovo onih vezanih uz statističke pokazatelje i troškove poslovanja.

Literatura

- Deininger K., Selod H. and Burns A. (2012): "The Land Governance Assessment Framework: Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector. The World Bank.
- Gavella, N., Josipović, T., Gliha, I., Belaj, V., Stipković, Z. (1998): Stvarno pravo. Informator, Zagreb.
- Josipović, T. (2006): Zajednička načela registarskog materijalnog prava. Hrvatsko registarsko pravo, Narodne novine, Zagreb, 1–28.
- Kontrec, D. (2007): Jedinствена база земљишних података и заједнички информацијски систем земљишне књиге и катастра. Дванаести форум пословања некретнинама – Зборник радова, Хрватска гоподарска комора, Загреб.
- Roić, M. (2012): Управљање земљишним информацијама - катастар, University of Zagreb, Faculty of Geodesy, ISBN 978-953-6082-16-2, Zagreb.
- Roić, M., Fjalestad, J. B., Steiwer, F. (2008): Regionalna studija o katastru/Regional Cadastral Study. Državna geodetska uprava, Zagreb.
- Statistički ljetopis Republike Hrvatske. Državni zavod za statistiku. 2014
- World Bank: "The Land Governance Assessment Framework Implementation Manual. October 2013.
- Brežanski, J. (2009/13): Dosjelost kao način stjecanja stvarnih prava. VSRH Zagreb
- Министарство правосуђа RH: Мјесечно извјешће о станју земљишнокњижних предмета у опćинским судовима RH за ожужак 2015. године
- Salaj, Š: Prikaz важећег земљишнокњижног прava у Republicи Hrvatskoј, Informator 2004/5090

Web mjesta:

Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja: <http://www.mgipu.hr/>

Ministarstvo правосуђа: <https://pravosudje.gov.hr/>

Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije: <http://www.mrrfeu.hr/>

Ministarstvo uprave: <https://uprava.gov.hr/>

Državna geodetska uprava: <http://www.dgu.hr/>

MP i DGU: <https://uredjenazemlja.hr/>