

Vladimir Lukić *

KATASTAR NEKRETNINA U FUNKCIJI REPRIVATIZACIJE

REZIME. U referatu je naglašen značaj evidencije o nekretninama i naponi razvijenih zemalja da postojeće evidencije naprave savremenijim. Naglašen je značaj prvog premjera Bosne i Hercegovine za formiranje prvih evidencija o nekretninama.

Osnivanje katastra nekretnina smatra se značajnom prekretnicom, koja ima za cilj formiranje savremenog prostornog informacionog sistema o nekretninama. Pored ostalog, date su osnovne karakteristike ove jedinstvene evidencije. Isto tako, dato je stanje premjera, uspostave katastra nekretnina, kao i stanje drugih evidencija sve u cilju mogućnosti njihovog korišćenja kod reprivatizacije. Takođe su date ocjene nekih radova, kao i prijedlog da se svi radovi oko reprivatizacije i inače oko nekretnina (hipoteke, koncesije i dr.) vode u sistemu katastra nekretnina u opštinskom organu nadležnom za geodetske poslove.

U referatu je konstatovano da su donešenim Programom stvorene osnovne pretpostavke za uspostavu katastra nekretnina a time i razlog više da on bude osnova pomenutih poslova. Isto tako, naglašena je potreba izmjene zakonskih propisa, te potreba stručnog osposobljavanja i poboljšavanja kadrovskih potencijala u svakom pogledu.

1. UVOD

Mnoga stručna i naučna istraživanja dokazuju da su pojedina društva odnosno države, bez razlike na društvena uređenja od najranijih faza svoga razvoja, nekretninama posvećivala izuzetnu pažnju. Dakle, nekretnine (zemljišta, zgrade, prirodni i vještački objekti), kao i dobra vezana za njih predstavljaju trajne vrijednosti i materijalna dobra od izuzetnog interesa za svaku zajednicu, kao i za svakog njenog člana. Zbog toga, postoji neprekidna težnja svake organizovane države da stvori takve evidencije o nekretninama koje će joj omogućiti racionalno planiranje, projektovanje i gradnje odnosno korišćenje svih raspoloživih resursa, kao i uređenje odnosa u društvenoj zajednici. Uspješno rješavanje brojnih pitanja nije moguće bez dobre grafičke i opisne evidencije o svakoj prostornoj jedinici,

* Doc.dr VLADIMIR LUKIĆ, dipl.inž.geod.

Gradevinski fakultet Sarajevo, Hasana Brkića 24

objektima i drugim informacijama na njoj, kao i o činjenicama koje definišu njen status. Iz tih razloga su mnoge zemlje izvršile premjere svojih teritorija još u prošlom vijeku, prikupile podatke za uspostavljanje potrebne dokumentacije o nekretninama.

Izvođenje premjera i prikupljanje podataka obavlja se danas savremenijim metodama i u mnogo širem obimu nego što je to činjeno ranije.

Poslije II svetskog rata, a naročito 60-tih godina, većina razvijenih zemalja je pristupila preispitivanju stanja postojeće evidencije o nekretninama. Zapravo, pojavili su se zahtjevi za stvaranje evidencije koja će zadovoljiti savremene zahtjeve društva odnosno koja će omogućiti stvaranje prostornog informacionog sistema o nekretninama. Slični zahtjevi pojavili su se nešto kasnije u Jugoslaviji, kao i u Bosni i Hercegovini.

2. STANJE POSTOJEĆE EVIDENCIJE O NEKRETNINAMA

Dobro je poznato da je prva evidencija prostora Bosne i Hercegovine izvršena prvim premjerom od strane Austro-Ugarske države odmah nakon okupacije Bosne i Hercegovine u periodu od 1880. do 1884. godine. Iako je premjer izvršen grafičkom metodom, a planovi izrađeni u sitnoj razmjeri i bez vertikalne predstave, zbog čega su imali veoma ograničenu upotrebu. Međutim i ovakav premjer predstavljao je značajan napredak i glavni izvor podataka za osnivanje katastra zemljišta i zemljišne knjige u Bosni i Hercegovini koji i danas postoje na većem dijelu ovog prostora.

Pored toga što je katastar zemljišta slabo održavan, on je dobrim dijelom u toku II svjetskog rata i uništen. Zapravo od 77 bivših administrativnih srezova Bosne i Hercegovine u 24 sreza su katastarski planovi i operat u potpunosti ili djelimično uništeni. Zbog toga je ustrojen tzv. popisni katastar na bazi procjene površina parcela i katastarskog klasiranja zemljišta. Takav katastar je ustrojen u potpunosti za 16, a djelimično za 15 opština.

Po završenom premjeru započeto je osnivanje zemljišne knjige u Bosni i Hercegovini i to, u periodu od 1886. do 1910. godine. Zatim su uvedene Rudarske knjige, te 1894. godine Željezničke knjige koje je vodio Okružni sud u Sarajevu.

Poslije II svjetskog rata zemljišne knjige su uništene za područje 19 opština, a djelimično u 25 opština, dok su u 4 opštine sačuvane zemljišne knjige, ali bez planova.

Pored naprijed navedenih evidencija vođena je evidencija nekretnina opštenarodne imovine prema propisima iz 1953. godine.

Ovakvo stanje premjera, posmatrano posebno sa stanovišta njegove primjene u tehničke svrhe, kao i stanje institucija katastra i zemljišne knjige ni izdaleka nije moglo da zadovolji urgentne potrebe koje su se pojavile odmah poslije II svjetskog rata.

3. OSNIVANJE KATASTRA NEKRETNINA

Upravo zbog naprijed navedenih razloga započet je premjer Bosne i Hercegovine još daleke 1953. godine. Međutim, što je premjer više odmicao, javljao se sve veći nesklad između novog premjera odnosno novog katastra zemljišta i zemljišne knjige. Zapravo, zemljišna knjiga je sve više zastarijevala i sve više se razlikovala od stvarnog stanja na terenu.

Bosna i Hercegovina suočena sa naglašenom potrebom za novom savremenom evidencijom o nekretninama s jedne strane, i već 80-tih godina sa realnom pretpostavkom da će premjer u dogledno vrijeme završiti s druge strane, odlučila se na osnivanje jedinstvene evidencije odnosno katastra nekretnina (zemljište, zgrade, posebni dijelovi zgrada, drugi objekti i prava na njima), koji treba da bude osnova novog informacionog sistema o nekretninama. Iz tih razloga donijela je ZAKON O PREMJERU I KASTASTRU NEKRETNINA* polovinom 1984. godine. Ovaj Zakon je pored ostalog propisao da se novi katastar nekretnina vodi u opštinskom organu nadležnom za geodetske poslove, te da se obrada podataka obavezno vrši na elektronskim računarima, što doprinosi većoj ekspeditivnosti i ažurnosti podataka u katastru nekretnina, odnosno efikasnijem ostvarivanju prava građana i drugih subjekata.

Pored Bosne i Hercegovine zakone o novim jedinstvenim evidencijama o nepokretnostima donijeli su Crna Gora, Makedonija i Srbija.

Osnovna karakteristika svih donesenih zakona je visok stepen saglasnosti po svim bitnim odredbama, što je svakako posljedica višegodišnje međurepubličke saradnje. Međutim, ipak postoje određene razlike. Tako u Zakonu SRBIH nije izričito utvrđeno načelo konstitutivnosti upisa, a za razliku od zakona ostalih republika. Dok osnovna načela Zakona SR Crne Gore ne sadrže odredbu po kojoj su poslovi premjera i katastra nepokretnosti od opšteg interesa za Republiku. Što se tiče ostalih načela, ona su uglavnom sadržana ili u osnovnim odredbama ili implicite proizilaze iz neke od ostalih odredaba zakona.

Katastar nepokretnosti je javna knjiga o svim nepokretnostima i pravima na njima. Kao takav on sadrži prostornu i pravnu komponentu. Iz tog razloga je materija ovih zakona geodetsko - pravne prirode. Novi zakoni uvode i neka sasvim nova načela koja

* Zakon je objavljen u "Službenom listu SRBIH", broj 22/84, a izmjene i dopune u "Službenom listu SRBIH", br.12/87, 26/90 i 36/90.

katastar nepokretnosti čine originalnim tipom evidencije nepokretnosti i prava na njima. Od tradicionalnih načela zadržani su: načelo prioriteta, zakonitosti, konstitutivnosti upisa (izuzev u BiH), zatim načelo javnosti i pouzdanja, dok su sasvim nova načela, načelo jedinstvenosti, obaveznosti upisa (koji se sada vrši po službenoj dužnosti) i načelo supsidijarne primjene Zakona o opštem upravnom postupku, u postupku upisa i td.

Zahvaljujući pravilnoj orijentaciji u politici izvođenja premjera može se sa zadovoljstvom konstatovati da je sa krajem 1991. godine premjer izvršen na površini od oko 90%, a novi katastar zemljišta uspostavljen na oko 70% teritorije Bosne i Hercegovine.

Na uspostavi katastra nekretnina obavljani su značajni radovi sa više aspekata. Među građanima, kao i u čitavoj zajednici stvoreno je značajno povjerenje u novu evidenciju, što je veoma značajno za predstojeće radove i budući ugled ove institucije.

Bosna i Hercegovina je stvorila bitne pretpostavke za uspostavu novog katastra nekretnina donošenjem Programa poslova premjera, uspostavljanja katastra nekretnina i rješavanja imovinsko-pravnih odnosa koji su u funkciji uspostavljanja katastra nekretnina za period od 1991. do 2000. godinc, kao i Zakon o finansiranju Programa, koji sredstva alimentira na slijedeći način:

- republički budžet (68% ukupnih sredstava);
- sredstva opštine na čijem području se izvode radovi iz Programa (14%);
- doprinosa na katastarski prihod (1,5%);
- doprinosa od investicija za građevinske objekte (0,3%).

Ovakav način obezbjeđenja sredstava doveo je u znatno povoljniji položaj nerazvijene opštine, a uplata sredstava na poseban račun, kao i novi način ugovaranja radova predstavlja značajan doprinos intenziviranju ovih radova.

Na osnovu naprijed rečenog realno je očekivati da Bosna i Hercegovina krajem ovog vijeka uspostavi katastar nekretnina na cijeloj svojoj teritoriji. Naravno, uz pretpostavku da se u što kraćem roku normalizuju privredni i drugi tokovi u zemlji.

4. ULOGA KASTRA NEKRETNINA

Od 1946. godine naš pravni sistem je znatno više štitiio društvenu svojinu, dok je privatna svojina uglavnom bila slabo šticeana. Zahvaljujući takvoj politici stvoren je ogroman fond društvene svojine. To je ostvareno na osnovu propisa o

nacionalizaciji, konfiskaciji, arondaciji, eksproprijaciji, propisa o oduzetoj i napuštenoj imovini i td., što je ustvari prinudni prenos privatne u društvenu svojinu.

Čitavo društvo nalazi se u fazi uspostavljanja pune ravnopravnosti svih svojinskih oblika i ponovne afirmacije privatnog vlasništva. Reprivatizacija državne imovine smatra se veoma važnim ciljem kojeg treba ostvariti. U tom smislu priprema se i postupak denacionalizacije. Zapravo denacionalizacija predstavlja reprivatizaciju u vidu vraćanja imovine koja je prisilno prenesena u društveno vlasništvo.

U Bosni i Hercegovini, kao i Jugoslaviji provodene su brojne agrarne i druge mjere čija je uspješnost sprovođenja uglavnom ovisila o kvalitetu i ažurnosti katastra zemljišta i zemljišne knjige odnosno o kvalitetu evidencije o nekretninama.

Poznato je, da je na tlu Jugoslavije poslije drugog svjetskog rata provedena i treća agrarna reforma i kolonizacija i sve su one sprovedene kroz veoma dug vremenski period i to uglavnom zbog nedostatka kvalitetne i ažurne dokumentacije o zemljištu i objektima. Sprovođenje i drugih agrarnih mjera (eksproprijacija, arondacija, komasacija) najvedim dijelom je ovisilo o pomenutoj evidenciji. Pri sprovođenju ovih mjera nastajale su mnoge političke implikacije od kojih mnoge i danas traju, upravo zbog toga što se mnogi predmeti nisu mogli tehnički obraditi, a zatim ni pravno definisati.

Rješavanje uzurpacija posebno na teritoriji Bosne i Hercegovine ima dosta dugu tradiciju. Međutim, njihovo rješavanje od samog početka, pa sve do danas izaziva konstantno oprečna mišljenja i velika nezadovoljstva. Slična situacija je i sa razgraničenjem šuma i šumskog od poljoprivrednog zemljišta. Nedostatak odgovarajuće geodetske i pravne dokumentacije ove probleme je napravio još složenijim i u mnogo slučajeva gotovo i nerješivim.

Posebne poteškoće su se javljale kod područvljavanja zemljišta, a naročito na gradskim i drugim atraktivnim područjima gdje zemljište realno ima visoku cijenu koštanja.

Ako se naprijed rečenom dodaju veoma obimni poslovi vezani za otkup stanova, koji će uskoro uslijediti, onda će se i uz uspostavu katastra nekretnina morati tražiti i privremena rješenja. Upis hipoteka na otkupljene stanove će te poslove ne samo značajno aktuelizirati nego i ubrzati.

Ulaganje stranog kapitala odmah je naišlo na ozbiljan problem imovinsko-pravnih odnosa i upisa prava u javne knjige. Zbog neažurnosti ovih evidencija znatno je otežan promet nekretnina i naplata društvenih prihoda.

U postupku su pripreme propisa za denacionalizaciju odnosno reprivatizaciju nekretnina, međutim, neažurna i netačna evidencija

i neriješeni imovinsko-pravni odnosi znatno će otežati postupak i izazvati veliki broj sporova.

Nemogućnost upisa hipoteke kao veoma značajnog instituta savremenih odnosa u privređivanju izazvaće posebne poteškoće u bankarstvu i provođenju Zakona o koncesijama itd.

Bez obzira na trenutno stanje pomenute dokumentacije i spremnosti geodetske i imovinsko-pravne službe da se uhvati u koštac sa ovom problematikom, treba imati u vidu da proces reprivatizacije već uveliko teče. Zapravo, reprivatizacija je naša realnost i ona se ne može zaustaviti. Ukoliko ne želimo da nas događaji vode, onda je nužno da se čim prije donesu odgovarajući propisi u vezi sa reprivatizacijom i preduzmu mjere da stručne službe odnosno organi sve što vode i obave po utvrđenim propisima. Ako to ne učini društvena zajednica, očito je da će u ovakvoj naelektrisanjoj atmosferi, to uraditi sami građani.

5. RASPOLOŽIVA DOKUMENTACIJA I NAČIN RADA

Treba imati u vidu da je reprivatizacija, kako sa stručno-tehničkog, tako i sa pravnog stanovišta veoma stručna i složena mjera.

Pored nedostatka savremenog katastra nekretnina, kao i neadekvatne dokumentacije o nacionalizaciji i drugim mjerama sprovedenim poslije II svjetskog rata, ipak treba imati u vidu da Bosna i Hercegovina danas raspolaže veoma respektivnom dokumentacijom o nekretninama kakvu u prošlosti nikad nije imala.

Stanje geodetske dokumentacije u Republici je slijedeće:

- premjer izvršen na oko 90% teritorije;
- novi katastar zemljišta uspostavljen na oko 70% teritorije;
- skice detalja odnosno fotoskice, kao i drugi podaci i elaborati premjerenog područja;
- karte raznih razmjera i sadržaja i td.

Pored navedenog, uspostava katastra nekretnina je započeta u oko 50 opština Bosne i Hercegovine i do danas je katastar nekretnina uspostavljen odnosno podaci premjera izloženi i utvrđena prava na nekretninama na oko 20% teritorije Bosne i Hercegovine.

Isto tako značajnu ulogu na sprovođenju reprivatizacije predstavljaju podaci starog katastra zemljišta i zemljišne knjige (tamo gdje su sačuvani), kao i druge evidencije o nekretninama.

Značajna je činjenica da naša republika danas ima svega oko 4% površine na kojoj egzistira popisni katastar.

Treba naglasiti da je katastar nekretnina tako koncipiran da sprovođenje reprivatizacije, upis hipoteka na otkupljene stanove, upis kcesija i td. ne bi trebalo da čini veći problem. Međutim, na područjima gdje egzistira drugačija dokumentacija mišljenja su dosta različita od toga da se isprave polažu u zemljišnim knjigama, sudovima, organima uprave, stvaraju paralelne evidencije sa postojećim i td.

Prije svega treba se odreći formiranja bilo kakve paralelne evidencije, jer u tome imamo zaista dovoljno iskustva koja su uglavnom negativna.

Upis hipoteka, koncesija i drugih prava, odnosno polaganje isprava treba vršiti u sistemu katastra nekretnina i tamo gdje on nije ni započeo iz razloga da bi sve te radnje, kao i dokumentacija bila na mjestu i po uspostavi činila sastavni dio nove evidencije odnosno katastra nekretnina bez dorade i premještanja dokumentacije iz jedne institucije u drugu. To znači da je mjesto takvoj dokumentaciji u opštinskom organu nadležnom za geodetske poslove.

Katastar nekretnina kao javna knjiga i savremena evidencija o nekretninama ne bi bio kompletan ako ne bi sadržavao sve promjene koje će u tehničkom, opisnom i pravnom smislu izvršiti na nekretninama, putem reprivatizacije, upisa hipoteka, upisa koncesija i dr. Isto tako, sve ove radnje i prava ne bi imala svoju pravu efikasnost ukoliko ne bi bila u sistemu katastra nekretnina. Znači da između katastra nekretnina i navedenih mjera i radnji postoje značajna uslovljenost, pa im zbog toga treba posvetiti dužnu pažnju.

Postojeći propisi koji regulišu nekretnine kao što su u prvom redu propisi o uzurpacijama, eksproprijaciji, arondaciji, građevinskom zemljištu i dr. će pretrpiti značajne izmjene, pa ih zbog toga treba čim prije donijeti.

Donošenjem nekoliko pravilnika Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove je značajno popunila veliku prazninu u stručno tehničkim propisima, kako kod izvođenja radova, premjera, tako i kod uspostave katastra nekretnina. Puni doprinos rasvjetljavanju ove problematike pruža Teorijski i praktični komentar Zakona o premjeru i katastru nekretnina obavljen u junu 1991. godine. Ovaj Komentar i referat sa Savjetovanja o reprivatizaciji, uspostavljanju katastra nekretnina i rješavanju imovinsko-pravnih odnosa održanom u novembru 1991. godine u Sarajevu, treba da pomognu stručnjacima danas, na rješavanju najaktuelnijih pitanja vezanih za nekretnine i prava na njima.

Uloga kadrova, u prvom redu geodetskih i pravnika, u izvršavanju navedenih poslova oko reprivatizacije je, bez ikakve sumnje, presudna. Ovo iz razloga što se ovdje radi, ne samo o izradi veoma stručne i složene dokumentacije od trajne vrijednosti, već što se radi o takvoj dokumentaciji iza koje stoje

krupne materijalne vrijednosti sa trajnim posljedicama na međuljudske odnose.

Na osnovu dosadašnjih iskustava na sličnim poslovima, a posebno na poslovima uspostave katastra nekretnina nameće se zaključak da postojeći kadrovi, kako po kvalifikacionoj strukturi i teoretskom znanju, tako i praktičnom iskustvu nisu u stanju, u prihvatljivom roku uspješno obaviti poslove uspostave katastra nekretnina i reprivatizacije nekretnina. Očito, iz ovoga se nameće osnovni zaključak za pravac djelovanja u prvom redu nadležnog republičkog organa uprave.

LITERATURA

[1] Lukić V., Begić M., Imamović J.

Teorijski i praktični Komentar Zakona o premjeru i katastru nekretnina, SID "STRUKA", Sarajevo, 1991.

[2] Savez GID-a Bosne i Hercegovine - Podružnica grada Sarajeva

Savjetovanje o reprivatizaciji, uspostavljanju katastra nekretnina i rješavanje imovinsko-pravnih odnosa, Sarajevo, 1991.