

OD TEZA DO NACRTA ZAKONA O PREMJERU I KATASTRU NEKRETNOSTI

Poznato je da je vjekovima unazad vršena registracija zemljišta i prava koja su se odnosila na zemljište. To je bio zajednički interes kako tadašnjih vlasnika zemljišta, tako i društvenih zajednica u funkciji vlasti.

Prema stepenu razvoja nauke i tehnike, uslovljeno tadašnjim potrebama, razvija se i sistem kao i obim podataka koji su registrovani. Tako se je u početku registrovanje nekretnosti svodilo na popis vlasnika zemljišta sa njihovim graničarima, da bi kasnije svi podaci bili potkrepljeni i nekim crtežima kojima je približno prostorno definisano zemljište. Tek u drugoj polovini 18. vijeka pristupa se, za one vrijeme, organizovanjem premjera na području Austrije.

U pogledu naših teritorija, odnosno teritorije Bosne i Hercegovine, organizovan grafički premjer izvršen je od 1881. do 1884. godine. Nakon izvršenog premjera formiran je katastar zemljišta na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine sa pretenzijom da isti služi za fiskalne svrhe, a zatim za izradu zemljišnih knjiga koje su uspostavljene u periodu 1885. do 1909. godine. Tako su stvorene dvije institucije koje vode podatke o istim nekretnostima: katastar zemljišta za fiskalne i slične potrebe, i zemljišna knjiga za upis prava na nekretnostima.

Ovakve odnose zateklo je 1918. godine oslobođenje i ujedinjenje svih naših krajeva u jedinstvenu državu predratnu Jugoslaviju.

Sama činjenica da je zemljišna knjiga osnovana na identičnim podacima kao i katastar zemljišta (parcela, kultura i površine), jasno upućuje na njihovu međusobnu zavisnost, i da od ažurnosti katastra zemljišta zavisi i ažurnost zemljišne knjige.

Vodjenje ovih dviju evidencija na dva paralelna kolosijeka imalo je znatnog odraza i na ekonomskom i kadrovskom planu, jer su sredstva i kadrovi bili razjedinjeni, pa su prema tome i rezultati djelatnosti ovih institucija bili slabiji nego što bi objektivno trebali da budu. Uviđajući ove anomalije, obzirom da zakonodavac ova materija nije bila regulisana, već 1919. godine pokreće se pitanje pravnog regulisanja ove materije, te je izradjen Nacrt Projekta Zakona o katastru, kojim je pored premjera i katastra zemljišta regulisana i materija tadašnje zemljišne knjige.

Iz nepoznatih razloga ovaj koncept nije usvajan, pa je zbog bitnih potreba za premjerom na pojedinim područjima predratne Jugoslavije donešen 1928. godine Zakon o katastru zemljišta kojim su regulisana sva pitanja vezana za premjer i uspostavu katastra zemljišta. Materija koja obuhvata područje upisa prava na nekretnostima ostala je zakonski nepokrivena sve do 1930. godine, kada je ova materija regulisana Zakonom o zemljišnim knjigama, koji je većim dijelom kopija austrijskih propisa. Ovdje treba napomenuti da u pogledu zgrada i drugih objekata katastar zemljišta, a prema tome i zemljišna knjiga nisu vodili nikakve po-

datke sa c zemljištu ispod zgrade odnosno objekta.

U poslijeratnoj periodu vođenje podataka o zemljištu i dalje egzistira kroz dvije institucije. Međutim, zbog ratnih pustošenja pojedina područja ostala su bez katastra zemljišta ili bez zemljišne knjige, ili čak bez ikakvih podataka o zemljištu i pravima na njemu, pa su za ta područja uvedena privremena rješenja popisni katastar i polaganje isprava u zemljišnoj knjizi.

Obzirom na nagli poslijeratni razvoj naše zemlje pa i naše Republike, nepostojanje savremenog premjera i geodetskih podloga nepodnošljivo za sva kakvo agrarna tako i tehnička rješenja na zemljištu, zahtijevali su što brži pristup novom savremenom premjeru i uspostavi savremenog katastra zemljišta. Već 1950.godine počinje se sa novim premjerom područja Bijeljina, a zatim i drugih krajeva naše Republike. Istovremeno se donose svi potrebni propisi iz domena geodetske struke.

Zemljišna knjiga, imena na sva kretanja u društvu, ostaje i dalje na starim pozicijama, primjenjujući propise predratne Jugoslavije kao pravno pravilo sve do danas.

Raskorak podataka zemljišne knjige sa jedne strane, koja se objektivno zbog raznih nepotrebnih barijera sve slabije održava i manje uskladjuje sa stvarnim stanjem, i sa druge strane novouspostavljeno savremeno katastra zemljišta koji raspolaže sa svim podacima potrebnim za sprovođenje planski zacrtane industrijalizacije i svih većih investicionih zahvata na zemljištu kao što su izgradnja željezničkih pruga, tunela, puteva, kanalske mreže i drugih značajnih objekata na zemljištu, sprovođenje bilo kakvih agrotehničkih mjera u poljoprivredi i slično, stvorili su organizma, organizacijama i građanima nepremostive poteškoće u ostvarivanju zacrtane politike i prava građana.

Uz navedene dvije institucije (katastar zemljišta i zemljišna knjiga) pojavljuje se i treća, Evidencija nekretnina u društvu svojini, koja bez ozbiljnog izučavanja sve problematike, jednostrano posmatrana i uspostavljena kao posebna evidencija - nekretnina, objektivno nikada nije imala svog opravdanja jer se taj problem mogao mnogo jednostavnije i ekonomičnije riješiti na drugi način.

U drugim republikama i pokrajinama bilo je u većini slučajeva slično stanje, pa je 1970.godine ovo pitanje razmatrano i na nivou Savezne komisije za zemljišne odnose.

Republički organi koji se bave ovom problematikom su 1975.godine pristupili proučavanju pitanja sistema vođenja podataka o nekretninama i izradi odredjenih stručnih materijala na osnovu kojih bi se mogli zauzeti stavovi i dati predlozi za normativno regulisanje ove materije.

Na osnovu toga, izradjena je Informacija o sistemu evidencije nekretnina u SR Bosni i Hercegovini, koju je 17.juna 1976.godine razmotrilo i usvojilo Izvršno vijeće SRBiH. Nešto kasnije, 27 do 29 oktobra 1976.godine održano je na ovu temu i međurepubličko i pokrajinsko

savjetovanje zainteresovanih službi u Banja Luci.

Nakon širokih rasprava o ovoj materiji, izradjene su maja 1981.godine Polazne osnove za utvrđivanje novog sistema evidencije nekretnina, koje je Izvršno vijeće SRBiH na svojoj sjednici dana 21.5.1981. godine razmatrilo i prihvatilo.

Prema prihvaćenim polaznim osnovama, novi sistem vođenja nekretnina zasniva se na slijedećoj koncepciji:

- a) da nova evidencija treba da polazi od ekonomske funkcije nekretnina,
- b) da sadrži potpune podatke o nekretninama,
- c) da bude jedinstvena,
- d) da je vodi opštinski organ uprave nadležan za geodetske poslove,
- e) da se podaci obrađuju elektronskim putem i
- f) da se uvede princip obaveznosti upisa.

Istovremeno, potrebno je pokrenuti inicijativu da se, na nivou Federacije, u odgovarajućem koordinacionom odboru, pokrene pitanje zaključivanja Dogovora o jedinstvenom uređivanju novog sistema evidencije nekretnina, s tim da utvrđivanje rokova i dinamike uvođenja nove evidencije nekretnina treba regulisati u republikama, odnosno autonomnim pokrajinama.

U vezi sa zaključkom Izvršnog vijeća SRBiH, nadležni republički organi izradili su u oktobru 1981.godine Teze zakona o preazjeru, katastru i upisu prava na nekretninama koje su dostavljene na stručnu raspravu zainteresovanim opštinskim organima uprave, pravosudnim organima u opštinama i Republici, te svim drugim zainteresiranim organima i organizacijama, tako da je Teze razmatralo oko 400 organa i organizacija. Nakon obavljene stručne rasprave pristupilo se u januaru 1982.godine izradi Prednacrt zakona o preazjeru, katastru i upisu prava na nekretninama.

Prednacrt zakona o preazjeru, katastru i upisu prava na nekretninama razmatralo je i usvojilo Izvršno vijeće na svojoj sjednici od 19. marta 1982.godine kao i Prednacrt dostavilo Skupštini SRBiH na razmatranje.

Navedeni prednacrt polazi od slijedećih osnovnih načela:

1. Preazjer zemljišta, izrada katastra zemljišta i zgrada kao i njihovo održavanje i upis prava na nekretninama, vrši se po jedinstvenom sistemu kojim se uspostavlja jedinstvena evidencija nekretnina u SR Bosni i Hercegovini;
2. Poslovi preazjera i katastra nekretnina kao i njihovo održavanje, su od posebnog interesa za Republiku.

3. Katastar zemljišta i zgrada sa upisanim pravima na nekretninama (katastar nekretnina), koji se izrađuje na osnovu novog premjera, predstavlja javnu knjigu.
4. Proširenje dosadašnjeg obima podataka na nekretninama, posebno kada se radi o zgradama.
5. Pravna sigurnost pri sticanju prava svojine, prava raspolaganja i drugih stvarnih prava na nekretninama, obezbjeđuje se upisom tih prava u katastar nekretnina.
6. Obaveznost upisa stvarnih prava.
7. Zakonitost (legalitet) upisa.
8. Prvenstvo (prioritet) upisa.
9. Pouzdanje u izvršene upise.
10. Obaveznost blagovremenog prijavljivanja nastalih promjena i sankcije za kršenje te obaveze.
11. Javnost (publicitet) upisa.
12. Podaci premjera i katastra nekretnina su osnova za uspostavljanje svih drugih službenih evidencija o nekretninama.
13. Novi jedinstveni sistem evidencije nekretnina u SR Bosni i Hercegovini daje mogućnost njegovog uključivanja u jedinstveni sistem evidencije nekretnina u Jugoslaviji.

Dalje, koncepcija polazi od toga da se sva materija reguliše u okviru jednog jedinstvenog zakona, koji obuhvata premjer i katastar zemljišta i zgrada i upis prava na nekretninama. Opredjeljenje za jedinstvenog regulisanje sve materije polazi od činjenice da premjer i katastar zemljišta i zgrada i upis prava na nekretninama po svojoj prirodi, uspostavljaju, održavaju i svrsi kojoj služe, predstavljaju organsku cjelinu.

Imajući prednje u vidu, došlo je do djelimične izmjene naziva zakona u Prednacrt zakona o premjeru i katastru nekretnina.

Prednacrt je razmatran u Skupštini SRBiH i njenim tijelima u junu i julu 1982.godine kada su donešeni zaključci:

- da postoji potreba da se donese Zakon o premjeru i katastru nekretnina;
- da Prednacrt zakona može poslužiti kao osnova za izradu Nacrta zakona;
- da s obzirom na izuzetan društveni značaj pitanja koja se regulišu ovim zakonom, o Nacrtu treba sprovesti širu javnu raspravu u okviru Socijalističkog saveza radnog naroda;
- da skupština opština blagovremeno pristupe razmatranju problema vezanih za predstojeću aktivnost za uspostavljanje.

- nje nove evidencije nekretnina i angažuju se na osposobljavanju organa uprave za obavljanje složenih poslova koji im se stavljaju u nadležnost;
- da se izvještaji radnih tijela Skupštinskih vijeća uzmu u obzir prilikom izrade Nacrta zakona.

Na osnovu svih primjedbi i zauzetih stavova Skupštine SRBiH i njenih tijela izradjen je Prednacrt zakona o preemjeru i katastru nekretnina, koji je nakon razmatranja u Izvršnom vijeću pretvoren u Nacrt zakona o preemjeru i katastru nekretnina i dostavljen Skupštini na dalje razmatranje.

U Nacrtu zakona pojavljuju se i tri člana sa alternativama, i to:

Član 18. - koji pored osnovnog rješenja da stručne, upravne i druge poslove u oblasti preemjera i katastra nekretnina iz republičke nadležnosti vrši Republička geodetska uprava, postoji i alternativno rješenje da te poslove vrši Republička uprava za preemjer i katastar nekretnina.

Član 19. - da ove poslove iz opštinske nadležnosti vodi opštinska geodetska uprava, odnosno u alternativni opštinska uprava za katastar nekretnina.

Medjutim, razmatrajući alternative i polazeći od funkcije i sadržaja rada budućeg organa za geodetske poslove, to jest da republički organ pored upravnih poslova u funkciji republičkog organa uprave vrši i druge poslove kao što su poslovi u vezi organizacije i finansiranja preemjera Republike, sprovođenje zakona o komasaciji zemljišta, katastru komunalnih uređaja i slično, bilo bi najlogičnije da se zadržati osnovno rješenje. Na osnovu istih principa i kriterija, opštinski organ nadležan za geodetske poslove, obzirom da pored održavanja katastra nekretnina, koje većim dijelom predstavlja tehničke radnje, održava i katastar komunalnih uređaja i vrši i druge tehničke poslove, logično bi bilo da se ovaj organ formira kao u osnovnom rješenju, tj. opštinska geodetska uprava.

Član 47. - polazeći od funkcije geodetske službe, njenog mjesta i uloge u našem društvu kao na nivou opštine i Republike, tako i na nivou cijele zemlje, koja ima niz dodirnih tačaka posetno kada se radi o podacima preemjera koji su od interesa i za narodnu odbranu, onda jasno proizlazi da bi bilo potrebno da termini za pojedine komponente koje su od zajedničkog interesa za cijelu zemlju, budu isti. Zbog toga se i počlo od rješenja da se i dalje zadrže dosadašnji nazivi za teritorijalne jedinice (parcela, katastarska opština, i katastarski srez) koje u ovom slučaju imaju ekonomsku kategoriju i nemaju nikakve veze sa političkom podjelom Republike. Ovo tim prije što se sve postojeće evidencije o zemljištu koje vode druge institucije baziraju na ovim podacima kao polaznim osnovama, te bi u slučaju prihvatanja alternative: parcela, katastarski krug i katastarsko područje, došlo do zbrke kod međurepubličkog krišćenja podataka i njihovog svodjenja na teritoriju Ju-

goslavijske. U tom slučaju jedino bi Bosna i Hercegovina iskakala iz sistema sa nekim novim rješenjima koja nisu ništa bolja od prethodnih, a na području Bosne i Hercegovine bi za nekoliko decenija nepotrebno egzistirali dvojni nazivi.

Skupština SRBiH i njena tijela razmatrajući Nacrt zakona o promjeru i katastru nekretnina na svom zasjedanju u novembru 1982.godine zauzeli su pozitivan stav prema Nacrtu zakona i konstatovali da tekst Nacrta zakona o promjeru i katastru nekretnina predstavlja solidnu osnovu za izradu Predloga zakona. Istovremeno, iako su neki skupštinski odbori predložili brisanje alternativa, alternative su zadržane u tekstu Nacrta, kako bi se dala šira mogućnost da se kroz javnu raspravu još jedanput provjere osnovna rješenja.

Obzirom na značaj zakona i rješenja datih u njemu te zainteresovanost najvećeg broja građana, organizacija udruženog rada, saopćinskih organizacija udruženog rada, saopćinskih organizacija i zajednica, Izvršno vijeće skupštine SRBiH predložilo je, a skupština SRBiH podržala prijedlog da se Nacrt zakona uputi na javnu raspravu.

Zaključkom je utvrđeno da se javna rasprava vodi putem Socijalističkog saveza radnog naroda BiH do kraja februara 1983.godine putem mjesnih zajednica i njihovih delegacija, vijeća mjesnih zajednica skupština općina, stručnih organa i organizacija i dr.

U cilju što uspješnije javne rasprave, zaključeno je da se organi koji su radili na pripremi materijala, a posebno Republička geodetska uprava, Republički sekretarijat za finansije - Republička uprava za imovinsko-pravne poslove i Republički sekretarijat za pravosuđe i upravu, tokom javne rasprave neposredno uključe u nju i pruže stručnu pomoć.

Isto tako, stručnjaci geodetske i pravne struke u općinama trebali bi da se uključe u javnu raspravu i pruže svu potrebnu stručnu pomoć, posebno u raspravi na nivou općine i mjesnih zajednica.

Radi upoznavanja svih zainteresiranih subjekata sa rješenjima koja daje Nacrt zakona, kao i plodnije javne rasprave, odlučeno je da se Nacrt zakona sa komentarom štampa kao prilog listu "Oslobodjenje".

Očekivati je da na ovom zajedničkom poslu daju puni svoj doprinos na prvom mjestu zainteresirani općinski organi uprave, radne i druge geodetske organizacije, obrazovne institucije, kao i geodetski stručnjaci koji rade van pomenutih institucija.