

PRIMJENA ZAKONA O PREMJERU I KATASTRU NEPOKRETNOSTI U RS

Momčilo Fržović, dipl. inž. geod.

"Georad" Trebinje (e-mail: cerovac1@spinter.net)

Sažetak: Već je prošlo godinu dana od usvajanja Zakona o premjeru i katastru nepokretnosti u Republici Srpskoj, a samim tim i njegove primjene u praksi. Još uvijek je u toku prelazni period te se ne mogu osjetiti posljedice koje nosi ovaj Zakon. Iz jednogodišnje primjene i određenih zakonskih odredbi mogu se nazirati vrline i mane ovog projekta, te u skladu s tim iznosim svoja zapažanja i kroz zaključke ukazujem na pravce djelovanja kako bi ovaj Zakon bio trajnije rješenje za ovu oblast.

Ključne riječi: Zakon, katastarski premjer, katastar

1. UVOD

I prije rata se osjećala potreba za boljom evidencijom o nepokretnostima i evidencijom o pravima na istim. Postojao je projekat (Zakon) koji je ovu oblast rješavao po principu jedinstvene evidencije.

Uspostava jedinstvene evidencije bila je u začetku i tek je bio donesen desetogodišnji Program rada čiju su realizaciju spriječila ratna zbivanja. Poslije rata, ponovo je po istom principu u RS usvojen Zakon o premjeru i katastru nekretina (Sl. Glasnik 19/96) sa minimalnim korekcijama i desetogodišnji Program rada (1996.-2005.). Realizacija ovog Programa išla je veoma sporo, tako da se u RS nije postigao procenat od 10% teritorije sa uspostavljenom jedinstvenom evidencijom.

Postavlja se pitanje zašto nije uspostavljena jedinstvena evidencija?

Poslovi koji su od bitnog značaja za državu, da bi se efikasno uradili, moraju biti dobro organizovani, moraju biti obezbijeđene finansije i mora da postoji tijelo na nivou Vlade koje prati realizaciju programa. U našem slučaju nije ispunjena nijedna pretpostavka pa se ne može očekivati ni bolja realizacija. Posljedica nesređenog stanja evidencija o nepokretnostima i pravima na njima

jeste i nastojanje međunarodne zajednice da ponovo vrati Zakon o zemljišnoj knjizi. Kao ni prethodni ni ovaj Zakon nema pretpostavke za uspješnu primjenu. Već su protekle četiri godine, a upis prava na nepokretnosti teče kroz održavanje stare, veoma neažurne zemljišne knjige bazirane na starom austrougarskom premjeru, bez ikakvih značajnih promjena koje bi ukazale na brzu i efikasnu izradu evidencije o pravima na osnovu novog premjera, što je Zakon predvidio. Zato smatram da je vrijeme da se ozbiljno pokrene pitanje da li sa ovakvom evidencijom o pravima na nepokretnostima možemo u Evropu? I da li bi neko od stranih investitora uložio svoj kapital u BiH, ako se zna da pored ostalog i evidencija o nepokretnostima i pravima na istim ne može pružiti brze i efikasne usluge?

Nakon usvajanja Zakona o zemljišnoj knjizi, po kome upis prava ne radi Uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove u RS se donosi tada novi Zakon o premjeru i katastru nepokretnosti (Službeni gl. 55/03).

U toku njegove implementacije, predstavnici međunarodne zajednice, koji su inicirali i Zakon o zemljišnoj knjizi, poslije višegodišnjeg usaglašavanja uspjeli su da kroz redovnu proceduru predlože novi Zakon o premjeru i katastru nepokretnosti, koji je usvojila Narodna skupština RS (Sl. Glasnik RS 34/06) i on je na snazi više od godinu dana u RS.

U toku jednogodišnje primjene ovog zakonskog projekta smatram da mogu iznijeti svoja praktična iskustva i ukazati na dalje pravce razvoja ove oblasti.

2. ODRŽAVANJE PREMJERA (KATASTARSKI PREMJER)

Zakon o premjeru i katastru nepokretnosti (u daljem tekstu: Zakon) pristupio je održavanju premjera na jedan nov način koji nije primjenjivan na prostorima BiH. Posebnosti odnosno osnovne karakteristike očituju se u podjeli rada između državnog organa nadležnog za evidenciju o nepokretnostima s jedne strane i geodetskih preduzeća (geodetskih organizacija), geodetskih radnji i ovlaštenog geodete s druge strane.

Razlog ovakvog preciziranja i raspodjele poslova smatram veoma poželjnom stvari jer prethodna praksa je pokazala da je bilo slučajeva kada su pojedine strukture na potpuno različite načine primjenjivale pojedine odredbe istog zakona.

2.1. Terenski radovi

Kao što je prirodno ovi radovi su što se tiče njihovog izvođenja "izašli na tržište". Radeći na ovim poslovima susreo sam se sa raznolikim problemima. Rješavanje raznih problema i neslaganja vezanih za održavanje katastarskog premjera iziskuje veliko iskustvo, po mogućnosti i timsko odlučivanje o određenim slučajevima.

Posebna prednost ovakvog pristupa jeste u tome što jedan predmet prolazi kroz više ruku. Za razliku, od ranije, kada je u održavanju katastarskog premjera jedan predmet obično radio jedan čovjek i teren i kancelariju gdje je dolazilo do određenih propusta i prilikom kartiranja i izrade prijavnih listova. To lice je mnoge stvari "uklapalo", a ustvari postojala je potreba za još nekim mjerenim veličinama sa terena. Jedan od većih problema jesu nedostaci geodetske osnove. Posebni problemi su na lokalitetima izgrađenim poslije aerofotogrametrijskog snimanja. Izvođači radova, gledajući na isplativost rješavanja dodijeljenog predmeta ne angažuju se da naprave projekat mreže i da ta mreža posluži za sve radove na tom lokalitetu. Geodetska uprava za svako korištenje, odnosno za svaki predmet naplaćuje korištenje geodetske osnove pa i kada je korisnik postavio i odredio tu osnovu, a ne ulaže u održavanje i razvijanje mreže tamo gdje nedostaje, što će se negativno odraziti na kvalitet održavanja premjera.

2.2. Kancelarijski radovi

Za efikasno rješavanje kancelarijskih radova pored dobrih operatera, opreme, softvera veoma je bitno stanje i kvalitet premjera kao i ažurnosti višegodišnjeg održavanja.

Posebne probleme prave raznolike evidencije i premjeri. Dešava se da na teritoriji koju pokriva jedan katastar imamo i novog premjera sa katastrom zemljišta i teritorije za koju je posljednji premjer austrougarski sa veoma sitnim mjerilom i lošim održavanjem.

U cilju bolje standardizacije i izrade jasnih pravila za održavanje poželjno bi bilo sljedeće:

Komisije (timovi) iskusnih stručnjaka da izvrše pregled svakog pojedinačnog katastra sa izvještajem o stanju evidencija.

Da se predlože precizni načini vođenja i održavanja u zavisnosti od stanja u pojedinom katastru. Donijeti zaključke da se sva buduća održavanja rade u

skladu sa pravilima numeričkog premjera (i za područja sa austrougarskim premjerom).

Izvršiti digitalizaciju novog premjera u dvije faze i to:

I faza - Sve gradske katastarske opštine i druge gdje je razmjera snimanja 1:1000;

II faza - Preostali dio novog premjera.

Izvršiti edukaciju katastarskih geometara koji rade na provođenju promjena na digitalnim katastarskim planovima.

2.3. Poseban osvrt na relaciju katastar - zemljišna knjiga

Ukoliko nametnuti Zakon o zemljišnoj knjizi ostaje trajnije rješenje, neophodno je obavezati Zemljišnu knjigu da za sva dešavanja kroz proces održavanja, zemljišna knjiga registruje podatke o novom premjeru (broj parcele, kulturu, klasu, površinu i dr.) kao temelj uspostave Zemljišne knjige na bazi novog premjera.

Obzirom da je Ministarstvo pravde RS kroz reformu zemljišne knjige najavilo ukidanje zemljišno - knjižnih ureda po opštinama i formiranje ureda na nivou mjesne nadležnosti osnovnih sudova, to će otežati direktnu komunikaciju na relaciji katastar - zemljišna knjiga što će otežati rješavanje mogućih nesuglasice i time usporiti održavanje evidencija o pravima na nepokretnostima. Procedure upisa prava u Zemljišnoj knjizi koje se dešavaju kroz proces održavanja, putem prijavnog lista morale bi se propisati posebnim pravilnikom što bi znatno olakšalo rad katastarskim referentima.

3. OČEKIVANJA NAKON ISTEKA PRELAZNOG PERIODA

3.1. Imenovanje ovlaštenih geodeta

Ovlašteni geodeta će se imenovati za područja koja su naseljenija, privredno razvijenija gdje "katastarski premjer" svojim obimom može opravdati registraciju "ovlaštenog geodete". "Ovlašteni geodeta" neće moći da prihvati održavanje katastarskog premjera u rijetko naseljenim i privredno nerazvijenim krajevima.

Prema tome za očekivati je da će na teritoriji gdje nema registrovanog "ovlaštenog geodete" (približno 1/2 teritorije RS odnosno 40% Federacije BiH),

katatarski premjer raditi geodetska preduzeća ili radnje ukoliko su prisutni na tom lokalitetu, odnosno Područna jedinica geodetske uprave gdje nema ni ovlaštenog geodete ni registrovanih geodetskih organizacija i radnji.

Iz ovog se može zaključiti da katatarski premjer neće biti uniforman te da ćemo i dalje imati razlike u smislu nadležnosti i samih principa rješavanja na različitim teritorijama.

Ovlašteni geodeta jeste fizičko lice koje ispunjava niz uslova kao što su:

- da je samostalan i da nema poslodavca tj. da ne pripada nekom pravnom subjektu koji nije njegovo vlasništvo;
- da je diplomirani inženjer geodezije sa predviđenim iskustvom;
- da je položio ispit za ovlaštenog geodetu;
- da može obezbijediti bankarsku garanciju na iznos u vrijednosti koji propiše Uprava (još nije propisano);
- da ima opremu neophodnu za obavljanje djelatnosti;
- da ima adekvatan prostor za obavljanje djelatnosti.

Ovlašteni geodeta može se registrovati i kao preduzeće i ukoliko zadovolji kriterije predviđene za geodetsku organizaciju, može aplicirati na sve poslove koje rade preduzeća, dok preduzeća koja upošljavaju geodetu istih karakteristika, kao što je ovlašteni geodeta ne mogu raditi katatarski premjer, što je osnovni apsurd ovog zakona i u suprotnosti je sa tržišnim principima poslovanja.

Ispravnost ovakvih odredbi u Zakonu može se ocijeniti i iz činjenice nejednakosti i neravnopravnosti na tržištu.

"Ovlašteni geodeta" radi poslove bez konkurencije po utvrđenoj tarifi gdje ne može niko drugi da radi i istovremeno može da aplicira na sve druge poslove koji se pojave na tržištu.

Očigledno da će poslije isteka prelaznog perioda geodetske radnje i organizacije biti izložene osipanju kadrova, sa ograničenim mogućnostima opstanka na tržištu.

3.2. Nastavak rada geodetskih organizacija i radnji

Geodetske organizacije su izgubile značaj u odnosu na dosadašnje zakonske regulative. Uvođenje ovlaštenog geodete sa istim mogućnostima obavljanja poslova kao i geodetske organizacije uz ekskluzivno pravo na obavljanje poslova katatarskog premjera koje ne mogu obavljati geodetske organizacije i

radnje, bez obzira na opremu i kadrovsku strukturu, daje velike prednosti ovlaštenom geodeti u odnosu na druge. Očekivati je da će znatan broj radnji ostati bez posla.

3.3. Nedostaci zakona

Obzirom da je Zakon decidno predvidio podjelu nadležnosti i prava na obavljanje raznih vrsta poslova, pa je tako predvidio da se mogu registrovati:

- "Ovlašteni geodeta" za vršenje katastarskog premjera i sve druge poslove ukoliko po broju uposlenih zadovoljava kriterije predviđene za geodetske organizacije.
- "Geodetska organizacija" za vršenje premjera, dopunskog premjera, snimanje katastra komunalnih uređaja, poslove inženjerske geodezije i sl.
- "Geodetska radnja" za održavanje katastra komunalnih uređaja i sl.

Ovakvim pristupom stvara se problem jer Zakon omogućava samo geodetskim organizacijama i geodetskim radnjama koje su bile registrovane do donošenja Zakona da u prelaznom periodu mogu nastaviti da rade poslove "katastarskog premjera" i poslije prelaznog perioda na teritoriji gdje nema "ovlaštenog geodete". Zakon je predvidio šta ko može da radi i zašto se može registrovati. Prelazni period važi za pravna lica koja su bila registrovana prije donošenja ovog Zakona. Znači ne može se registrovati geodetska radnja u prelaznom periodu ili poslije prelaznog perioda i raditi katastarski premjer jer je Zakon decidan u pogledu nadležnosti.

Zakon nedovoljno posvećuje pažnje oblasti "Katastar podzemnih instalacija" te smatram da je to najbolje riješiti posebnim zakonom. Pravi razlog da se to riješi posebnim zakonom je što ovaj zakon ne zadovoljava zahtjeve javnih preduzeća koja su doživljela svojinsku transformaciju u periodu privatizacije državnog kapitala.

Zakon o premjeru i katastru nepokretnosti je jedini zakon koji tehnički uređuje geodetsku oblast. Dio te oblasti je inženjerska geodezija koju ne treba zapostavit jer je njen značaj veoma bitan u oblasti rudarstva i kapitalnih investicija. U Zakon je pored službene geodezije ubačen i katastar podzemnih uređaja a samim tim i inženjerska geodezija. Ukoliko inspekcijski organi ne prate ovu oblast i ukoliko te kontrole nisu redovne za posljedicu imamo ogromne štete koje višestruko koštaju državu (entitet).

Primjer: Ukoliko zbog nedostatka kontrole, mjerništvo u rudniku dostavi podatke sa cca 200 000 tona uglja više nego što je iskopano, postavlja se pitanje kakve su posljedice (izvod iz predmeta koji vještačim)?

Državno preduzeće koje isplaćuje izvođača radova na iskopu mora isplatiti iskop nepostojećih masa (posla koji nije urađen). Nastala pogreška za posljedicu nanosi znatnu materijalnu štetu tom preduzeću. S druge strane to isto preduzeće mora državi (lokalnoj zajednici i entitetu) isplatiti rentu za eksploataciju neobnovljivih energetske resursa za pogrešno obračunate mase. Ukoliko se ova oblast zapostavi to će se veoma negativno odraziti u ovom slučaju na "Elektroprivredu".

4. KATASTAR PODZEMNIH INSTALACIJA

Ova oblast do 2003. godine u RS i ranije u BiH bila je uređena posebnim zakonom. Sada Zakon o promjeru i katastru nepokretnosti je definisao i ovu oblast po principima sličnim ranijim. Kada bi se i oni dosljedno primjenjivali imali bismo ažurniji katastar komunalnih uređaja, bolju angažovanost geodetskih organizacija i radnji, a istovremeno bi i Geodetska uprava, kroz evidentiranje nastalih promjena i ustupanje podataka o geodetskoj osnovi i geodetskim podlogama, neophodnim za ove poslove, ostvarila značajnu korist. Međutim, pored neažurnosti katastra podzemnih instalacija, postojeći model ove evidencije ne odgovara potrebama privrede sa već izvršenom transformacijom vlasništva u javnom sektoru.

Obzirom da je ovo veoma obiman i trajan posao, to je neophodno odgovoriti javnom sektoru (telekom, elektroprivreda, gas i sl.) sa dobrim Zakonskim projektom koji će riješiti njihove potrebe, a istovremeno donijeti značajna sredstva u struku. Efekti takvog zakona bi poboljšali opremljenost i primjenu najnovijih tehnologija. Taj Zakon bi trebao da bude poseban zakon i da pored obaveze da sve podzemne instalacije moraju biti snimljene, da se omogući procedura utvrđivanja (upisa) prava na instalacijama.

U cilju rješavanja ovog problema koji nije teško prepoznati bilo bi neophodno održati okrugli sto na temu: "Katastar komunalnih uređaja i prava na njima" u sljedećem sastavu:

- Direktori Uprave RS i Federalne Uprave sa saradnicima
 - Izvršni rukovodilac katastra u Brčko distriktu
-

- Predstavnicima svih strukovnih udruženja
- Rukovodioci katastra podzemnih instalacija za 3-4 opštine sa najsređenijom evidencijom
- Predstavnicima javnih preduzeća u BiH.

Sa donesenim zaključcima upoznati entitetske vlade i predložiti izradu nacrtu Zakona.

5. KONTROLE, INSPEKCIJSKI ORGANI

U Republici Srpskoj Vlada je osnovala Republički inspektorat. U inspektorat su ušle sve oblasti pa i geodetska.

Nadležnosti inspektora geodetske struke nisu jasno precizirane, te ukazuju na potpuno pogrešan pristup kontrole, što nanosi nesagledivu štetu struci.

Inspektori se bave pregledom geodetskih organizacija i radnji u smislu pregleda koje treba da rade inspektori rada i drugi.

Inspektori se ne bave pregledom projektantskih kuća, na kakvim podlogama izrađuju glavne projekte, zatim javnih preduzeća kako su dobili upotrebnu dozvolu za instalacije koje nisu geodetski snimljene, zatim primjenu adekvatnih standarda i opreme koja može udovoljiti potrebama investitora i posebno kontrolu rada rudarskog sektora koji niti kontrolišu firme niti država što je prouzrokovalo "HAOS" u ovoj oblasti a sve na štetu države.

Što se tiče kontrola Uprave one bi morale biti organizovanije, redovnije, zasnovane na važećim propisima domaćeg zakonodavstva, a sve u cilju poštovanja standarda i kvalitetnijeg rada i omogućavanja kvalitetnog servisa građanima i privredi.

6. OBLAST INŽENJERSKE GEODEZIJE

Ova oblast nije jasno propisana u okviru Zakona. U ovoj oblasti ne postoje nikakve kontrole sa državnog nivoa. U zavisnosti od tačnosti njihovog rada, posebno u rudnicima, zatim kod snimanja podloga za kapitalne investicije kao što su saobraćajnice, pruge i slično, troškovi investicija mogu da budu i udvostručeni u zavisnosti od kvaliteta rada geodeta na tim projektima. Obzirom

da takva neodgovornost direktno nanosi štetu državi to je neophodno da državni organ za geodetske poslove mora za to da nađe primjereno rješenje. Netačnost obračuna masa iskopa u rudnicima od čega država dobija naknadu za eksploatisanu rudu ili energent, direktno se odražava na budžet i lokalne zajednice i države (entiteta). Odgovorniji menadžeri u javnim preduzećima u cilju zaštite od mogućih mahinacija angažuju pojedince ili geodetske organizacije za kontrolu rada vlastitog mjerništva.

Prema tome očigledno je da treba uvesti red u ovu oblast i da je to od posebnog interesa za državu. red se može uvesti ili kroz republički inspektorat ili kroz geodetsku upravu i za sve to uprava može da ostvari vanredne prihode.

7. ZAKLJUČAK

Katastar podzemnih uređaja urediti posebnim zakonom, koji će pored evidentiranja voditi i evidenciju o svojini raznih komunalnih uređaja.

Izvršiti izmjene i dopune Zakona o premjeru i katastru nepokretnosti u pogledu:

- Rješenja za oblast "inženjerske geodezije"
- Omogućiti ravnopravan tretman pravnim i fizičkim licima u pogledu licenciranja (pravno lice koje upošljava inženjera sa licencom treba biti ravnopravno ovlaštenom geodeti). Ovlaštenja koja se daju "ovlaštenom geodeti" su u suprotnosti sa tržišnim načinom poslovanja i imaju sve elemente monopola. Znači, diplomirani inž. geodezije, koji ispuni propisane uslove za "ovlaštenog geodetu", i položi ispit propisan za "ovlaštenog geodetu" ne može sa tom licencom raditi katastarski premjer ako radi u bilo kakvoj firmi koja nije njegovo vlasništvo.

LITERATURA

Zakon o premjeru i katastru nepokretnosti objavljen je u Službenom glasniku RS br. 34/06.
