

UDK 347.235(497.13)  
Pregledni rad

## ZAGREBAČKI KATASTAR ZEMLJIŠTA IZMEĐU DRUGE I TREĆE KATASTARSKE IZMJERE GRADA ZAGREBA OD 1914. DO 1960. GODINE

(kraj)

Marijan BOŽIČNIK — Zagreb\*

### 7. POPRATNI UTJECAJI I NJIHOVI UČINCI NA ODRŽAVANJE KATASTARSKE IZMJERE GRADA ZAGREBA

Poseban je postupak imala katastarska izmjera i njeni proizvodi kod poreskih vlasti onog vremena. Po dovršenoj drugoj katastarskoj izmjeri grada izrađen je 1917. godine knjižni dio katastarskog operata, koji je 1918. godine potvrđen od strane Kraljevskog financijskog ravnateljstva u Zagrebu, a 1920. godine ustupljen je na korištenje poreznom uredu radi izlaganja podataka katastarske izmjere na javni uvid, no on nije imao kadrove da taj posao stručno izvede. Taj zadatak nije bio nimalo lagan, jer je kod izlaganja, radi upoređivanja, trebalo koristiti podatke starog stanja prve grafičke izmjere koje se odnosilo na šest, nekada postojećih katastarskih općina, a sada obuhvaćenih u jednu, »grad Zagreb«.

Financijsko ravnateljstvo upućivalo je poreznom uredu niz opomena u smislu da se za taj posao osiguraju odgovarajući stručni radnici koji će taj: »zamašan i vrlo vrijedan posao, koji ne trpi zastoja« uredno i na vrijeme izvršiti.

Ovdje se već javljaju prve dileme o eventualno učinjenoj pogrešci što se je kod druge katastarske izmjere grada dozvolilo ukidanje ranijih katastarskih općina: Gornji grad, Doljni grad, Laščina, Vlaška ulica, Nova Ves i Žitnjak. Pokazala se odmah potreba da se novi knjižni katastarski operat za Grad Zagreb, radi lakšeg poreskog rukovanja i pravilnijeg poreskog zaduživanja podijeli prema postojećim gradskim poreznim područjima (jedinicama). Takve ideje su se počele rađati i provoditi u mislima poreznika, koji su bili praktički vlasnici i korisnici tog katastarskog operata i u njemu obvezni provoditi promjene.

S današnjeg stanovišta, vjerojatno ne bi bilo dvojbe u ocjeni tako nepovoljne sprege u kojoj geodetska stručnost ustupa svoj proizvod drugoj na korištenje i postupanje, a da ona bez vlastitog mogućeg utjecaja, odgovara za

\* Adresa autora: Marijan Božičnik, dipl. inž. Republička geodeska uprava, Zagreb, Gruška 20.

ispravan sadržaj tog proizvoda. Tako je taj knjižni dio katastarskog operata brzo propao u nepovrat.

Godine 1926. izvršena je u gradu Zagrebu, uz terensku reambulaciju, i jedna kampanjska revizija svih kultura zemljišta, tada zvana: »razređenje teždabnih promjena upisanih u mjerničkim popisima«, a 1927. godine izrađen je novi katastarski operat, ovog puta prilagoden poslovima 11 poreskih jedinica u gradu Zagrebu, kao i osnivanju zemljišne knjige. Kako je taj katastarski operat stajao ondašnjih 36.000 dinara, to je izazvalo opravdani prigovor Generalne direkcije katastra i državnih dobara u Beogradu, da je trebalo savjesnije održavati onaj prvi katastarski operat iz 1917. godine.

Taj događaj je izazvao oštre rasprave o tome na čijoj strani leži krivica za ovakvo stanje elaborata, održavanje i čuvanje katastarske izmjere, pa je Gradsko poglavarstvo ponukano time, ponudilo da se u poznatoj reprezentativnoj zgradi Direkcije za financije (današnja Katančićeva ulica) ustupe odgo-varajuće prostorije za osnivanje katastarske očevidnosti grada Zagreba, te da se više ne dozvoli ustupanje katastarskih operata u neposredno korištenje poreznim uredima. Svrha katastarske izmjere je na taj način i takvim postupcima bivala naglašena s prejakom poreznom notom, što joj je u izvjesnom smislu činilo i nepravdu i u svakom slučaju lošu uslugu za njen kasniji ugled.

Tom prilikom je ustanovljeno da je od izrade katastarskog operata iz 1917. godine, pa do 1927. nastalo 15 tisuća promjena, odnosno po jednom katastarskom planu ekstravilana cca 200 promjena. To ukazuje na jedan zaista izvanredno dinamičan i do onog vremena nedoživljen razvoj, koji je neumitno djelovao na ažurnost stanja katastarske izmjere u odnosu na evidenciju o promjenama na zemljištu.

Godine 1923. donijeta je interesantna gradska odluka, koja u svojim izvodima sadrži slijedeća htijenja:

- kada bude osnovana zemljišna knjiga prema stanju nove izmjere, zvanično će se prestati upotrebljavati katastarski planovi prve grafičke izmjere mjera  $1'' = 40^\circ$ .
- izvodi (kopije) iz katastarskih planova mogu se za potrebe zainteresiranih, nabavljati pri XIV nadzorništvo katastarske izmjere, kao i kod kraljevskog povjerenika za identifikaciju posjedovnika zemljišno knjižnih uložaka (to je bilo posebno gruntovničarsko zvanje u vrijeme osnivanja zemljišnih knjiga),
- visinske podatke (izvorne kote) za geodetske točke mogu se pribaviti pri Građevinskom uredu Gradskog poglavarstva kao i pri Arhivu mapa u Zagrebu,
- svi nacrti za uknjižbu promjena u zemljišnoj knjizi moraju biti prethodno ovjereni od Gruntovnog ravnateljstva pri Ministarstvu pravde. (Jedno su vrijeme svi diobni nacrti iz cijele Hrvatske, prije nego što bi bili prihvaćeni na uknjižbu u zemljišnoj knjizi, slani u Zagreb na ovjeru).

Novčane naknade za rad geodeta na terenu nisu bile regulirane. Svi su se pozivali na jednu odredbu još iz daleke 1875. godine, prema kojoj je općina trebala da terenskom geometru osigura pri radu na terenu radnike, materijal i dnevnice. Tu je odredbu potvrdila i Generalna direkcija katastra i državnih dobara u Beogradu 1921. godine. Kako ta Odluka nije bila stimulativna za

geodetski rad na terenu (jer se nije nitko od vlasti pridržavao), to su svi izbjegavali terenski rad.

Sve u svemu mora se naglasiti da nisu postojali tehnički normativi (pravilnički propisi), kako bi trebalo održavati katastarsku izmjeru na osnovi pojedinačnih mjerenja, pa je u tekućim poslovima održavanja vladala velika neujednačenost. Skice izmjere, kao ni drugi tehnički formulari (npr. obračuni površina), nisu imali propisane oblike u pogledu sadržaja i veličine.

Skice pojedinačnih mjerenja bile su svih oblika i veličina, pa je stoga i razumljivo, da je svaki, tko je trebao nešto geodetski obraditi na zemljištu, imao muke da povezuje svoja mjerenja s onima ranije izvršenima. Kakav je bio početak, tako se je i nastavilo u daljem radu. Povezanost pojedinih mjerenja nije postojala, pa je tako dolazilo sve više do pogrešnih označavanja brojeva i podoznaka u osnivanju novih katastarskih čestica. Postoji jedna vrlo interesantna primjedba mađarskih geodeta, koji su ta zbivanja promatrali sa strane i izjavljivali, da se u Hrvatskoj može izraditi vrlo kvalitetna izmjera, ali da sa održavanjem te izmjere ide vrlo loše i teško.

U takvim uvjetima, a posebno (ne) mogućnosti onih dana da se organizira institucionalizirani katastar zemljišta, zemljišna knjiga je prihvaćala na uknjižbu tadanje geodetske elaborate o promjenama na zemljištu kao »diletantske i neobjektivne proizvode nekvalificiranih geodeta«. To je bila porazna konstatacija za geodetske prilike tadanjeg Zagreba.

U radu na održavanju katastarske izmjere, vladao je stručni i upravni nered. Tehničkom dijelu održavanja katastarske izmjere nije data potrebna pažnja, već se je sva težina održavanja svodila na dobivanje podataka za održavnje zemljarinske očevidnosti potrebne poreskim vlastima. Dobronamjerne je geodete, koji su bili upoznati sa stanjem održavanja katastarske izmjere grada Zagreba »počela hvatati panika«, jer bili su svjesni da imaju jednu solidno izvedenu katastarsku izmjeru, koja naglo propada zbog lošeg održavanja.

## 8. ODNOSI KATASTRA ZEMLJIŠTA PREMA ZEMLJIŠNOJ KNJIZI

Zemljišna knjiga ili gruntovnica, uživala je veliki ugled u to vrijeme. Pripadala je pod tzv. »autonomno sudstvo« podležno velikom utjecaju bečke administracije. Suprotnosti između katastra zemljišta i zemljišne knjige bile su u ono vrijeme osjetljive. Svaka od tih ustanova ponašala se na način kao da jedna bez druge može samostalno opstojati, što je moglo biti svojstveno samo jednoj zemlji, u kojoj je bila tako velika politička podijeljenost kao u ono vrijeme u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji.

»Katastarska služba« bila je preko ministarstva financija usmjeravana na Budimpeštu, a zemljišna knjiga kao pravosudna ustanova potpadala je preko svog nosioca (autonomnog pravosuđa) pod utjecaj Beča. Te su podvojenosti imale veliki upliv i na katastarsko-zemljišnu knjižnu suradnju i njihove međusobne odnose.

Zemljišnu knjigu su smatrali kao zaštitnika prava građana, pa je ona bila blagonaklono podržavana od mnogih, dok su katastar zemljišta smatrali kao

ustanovu koja radi naplate poreza nije u interesu građana, već posluje isključivo u interesu države. Ta i takova suprotnost dugo je podržavana. Zbog takvih odnosa bez sumnje je trpio ugled vlasti u narodu. Inače su katastar zemljišta i zemljišna knjiga ustanove preko kojih je (izvan svake sumnje) narod osjećao svoje prisustvo u državi i to istovremeno kao subjekt i kao objekt. Građanin je oduvijek osjećao da obje institucije, svaka u svom interesu, o njemu vode računa.

Međutim, u svojoj dobronamjernosti, on nije nikada shvatio da se te dvije institucije sve više razilaze u svojim evidencijama i da njihovim neskladom, koji od dana osnivanja postaje sve veći, zapravo obje njemu otežavaju osiguranje njegovih prava, i da o bitnim sadržajima, tj. o njegovoj imovini, pružaju protuslovne rezultate. Umjesto jednostavnosti, proizvodi jedne i druge ustanove postaju sve nerazumljiviji i građanu nepristupačniji, a vlast je bila besćutna na te probleme.

Austrougarska se raspala, ali tvrdokornost uhodanih besmislica u evidencijama nekretnina, nastavila se i za cijelog trajanja Kraljevine Jugoslavije. Nakon osnivanja zemljišnih knjiga poslije prve katastarske izmjere u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji, ta se izmjera praktički nije održavala sistematski skoro pedeset godina, pa su rasponi neslaganja između ovih evidencija postojali sve veći i nerazumljiviji.

Geodetski znalci onoga vremena osjetili su odmah gdje leži opasnost. Prema mađarskim propisima, važećim u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji, u katastarsku evidenciju se mogao upisati bez daljega svaki »stvarni posjednik«. To je bio svaki onaj koji ima prikladan naslov stjecanja posjeda, bilo kroz kupnju, zamjenu, darovanje, nasljedstvo sudsko rješenje i dr. Upis u zemljišnoj knjizi nije bio uopće mjerodavan za katastarsku evidenciju.

Prema austrijskim (bečkim) propisima, važećim u ostalim dijelovima Hrvatske pod bečkom upravom, upisi u katastar zemljišta mogli su da budu samo oni, koji su na zakonu zasnovani, tj. onda rečeno, da podloga za zemljarinu može biti samo zakoniti »grunтовni« upis, odnosno zemljišno knjižni posjed. Inače se posjed smatra nezakonit.

Posebno vidoviti geodetski stručnjaci iznosili su, da je oporezivanje prema tzv. stvarnom posjedu kao neprikosnoveno katastarsko načelo (koje i danas kod nas važi), najpogibelnije za suglasan rad katastra i zemljišne knjige.

Osobnog sam mišljenja, da danas, nakon pređenih šezdeset godina od takvih sukobljavanja mađarskih i austrijskih shvaćanja (načela) o uvjetima za upis u evidenciju katastra zemljišta, očigledno ukazuje da je sjajan i fantastičan uspjeh današnjih austrijskih geodeta (koji su uspjeli iznad svih očekivanja, prvi u Evropi uspješno objediniti rad i djelovanje katastra zemljišta i zemljišne knjige), rezultat njihovih već tada ispravnih shvaćanja o ulozi pravne katastarske evidencije. Jedinstvenost ranije uhodane evidencije katastra i grunтовnice kod njih, omogućila im je da je zemljišna knjiga u novoj (sadašnjoj) jedinstvenoj evidenciji prišla katastru zemljišta, odnosno njihovo objedinjavanje u ovoj eri automatizacije nije predstavljao veće probleme. Opće je uvjerenje da su pobijedila načela tzv. »pravnog katastra zemljišta«, odnosno prethodnog uvjetovanog pravnog osnova za upis u katastar zemljišta.

Godine 1921. radi osnivanja nove zemljišne knjige za grad Zagreb, a na osnovama druge katastarske izmjere grada, pripremalo se prethodno uspoređi-

vanje tih podataka. Taj se posao smatrao izvanredno složen, jer se radilo o objedinjavanju podataka iz ranijih šest katastarskih općina u sada novu katastarsku općinu »grad Zagreb«. Ta je identifikacija počela 1. ožujka 1921. godine u prostorijama današnjeg umjetničkog paviljona na Tomislavovom trgu. Od ranijih 168 zemljišno-knjižnih uložaka, u kojima su bile upisane nekretnine u vlasništvu grada Zagreba, sada su sve sažete u samo 30 novih z. k. uložaka.

U gruntovnici su bili uposleni (kažu pojedinci) nedovoljno tehnički izobraženi gruntovni činovnici, koji su, nakon stanovite prakse, polagali stručni ispit kod građevinskog odsjeka Gradskog poglavarstva o znanjima, koja se odnose na mjerničke poslove oko diobe zemljišta. Ujedno su polagali i posebni stručni ispit pri odjelu za pravosuđe.

Kako je zemljišna knjiga bila naglašavana kao institucija koja radi za potrebe građana, a katastar zemljišta kao ona koja radi za »državu«, to je u poslovima tih gruntovnih mjernika i drugih geodeta, dolazilo do velikih proturječnosti u obavljanju stručnih poslova. Stranka je želila i tražila da ima osiguranu među i površinu, a to je bilo ono što je gruntovnom mjerniku bila slaba strana, jer zemljišna knjiga nije jamčila ni jedno ni drugo, ona nije jamčila točnost tehničkih podataka na kojima je zasnivala veliki dio svoje uknjižbe. Tako je održavanje katastarske izmjere postalo »stručno sterilno«, a u poslovanju je nedostajalo ono osnovno, a to je upravna jednostavnost.

U smislu naglašanih nepodesnih odnosa u održavanju katastarske izmjere, izazvanih dvojnošću propisa, nametnute su geodetima od nestručnih lica i pojedine stručne radnje koje su bile čisto geodetskog značaja. Tako je, na primjer, u pogledu označavanja dijeljenih čestica, nametnut od strane zemljišne knjige, sistem u obliku korištenja slova. Kako je daleko taj postupak kasnije išao, vidimo iz slučajeve da su neke dijeljene čestice nosile po pet do šest podoznaka, kombiniranih slovnim i brojnim podoznakama.

Skoro je teško priznati da danas imamo iz onih godina više provjerenih podataka o evidenciji nekretnina kroz tadanju gruntovnicu, nego kroz katastar zemljišta. 1926. godine dovršeno je osnivanje zagrebačke gruntovnice na osnovi podataka druge katastarske izmjere. Godine 1927. je ona izložena.

Osnovano je 310 knjiga za 25.000 vlasnika u gradu Zagrebu. Uknjiženo je bilo 30.000 raznih tereta, što je izvanredni povjesni podatak, koji nam može ukazati na način življenja tadanjih Zagrepčana. Praktički su na svaku katastarsku česticu došla uknjižena po 3 tereta, što ukazuje na intenzitet prometa nekretninama bankovnog zaduživanja građana i hipotekarnih tereta nekretnina u naglom razvoju grada Zagreba onog vremena, kao i pažnje i povjerenja koje su građani ukazivali pravnoj evidenciji o nekretninama.

Izlaganjem nove gruntovnice utvrđen je izvanredno veliki broj promjena na zemljištu u odnosu na čas dovršenja druge katastarske izmjere iz 1914. godine. Uloženi prigovori, tada zvani reklamacije, stajali su nerješavani, jer nije bilo organiziranog katastra zemljišta, koji bi ih u postupku održavanja katastarske izmjere postupovno i tekuće rješavao.

## 9. POLOŽAJ GEODETSKE SLUŽBE PRVIH DANA U SFRJ

Katastar zemljišta, kao evidencija o nekretninama potrebna poreskim vlastima, bio je punih osam godina, od 1945. do 1953. godine, u mirovanju.

Mnoge revolucije i ratovi bili su motivirani težnjom da se otklone društvene nepravde prema obespravljenima. Dijelom su i nepravedni poreski sistemi, u odnosu prema selu, bili ti koji su utjecali na političko raspoloženje naroda. Sigurno, da je uz ostale uzvišene motive, koji su vodili jugoslavenske narode i narodnosti da sruše režim stare Jugoslavije, kao i njezinih neposrednih sljedbenika nametnutih okupacijom zemlje, i loš poreski sistem utjecao na to. U narodu omrznute poreske tlake utjecale su na seljačke mase da s indignacijom misle i govore o nositeljima onog dijela državne administracije, koji je bio vezan uz porez. A tu je i katastar zemljišta, iako ne kriv neposredno, bio kao takav naglašen.

Kako je osnova za oporezivanje od poljoprivredne djelatnosti prije izbivanja Drugog svjetskog rata bio katastarski prihod, to je riječ ustanova katastra zemljišta kao posredstva za namicanje poreza državi i provedbu poreske politike, dobila u revoluciji jugoslavenskih naroda u Drugom svjetskom ratu negativne odraze i poene.

Nakon nestanka Austrougarske monarhije, 1918. godine, u novo osnovanoj državi slavenskih naroda na Balkanu u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca, trebalo je uložiti zaista mukotrpan napor i objediniti mnoge narode raznih običaja. Govoreći o porezu, trebalo ih je prilagoditi na novi unificirani sustav oporezivanja u jednoj novoj velikoj zajednici naroda i narodnosti, koji su decenijama i stoljećima živjeli u raznim pa i sasvim oprečnim životnim okolnostima. Nije to moglo ići ni brzo ni bezbolno. Prošlo je punih deset godina dok 1928. godine nije donesen Zakon o neposrednim porezima. Time je krenula u život i dobila posebne impulse i tzv. geodetska služba, jer je, vezano uz zakon o neposrednim porezima, donesen i Zakon o katastru zemljišta. Time je došlo na red i zvanično osnivanje katastarskih uprava (današnjih katastara zemljišta), u cijeloj Kraljevini Jugoslaviji. Taj se sistem u Kraljevini Jugoslaviji od 1929. do 1941. tek uhodavao. Desetak godina i nije veliko vremensko razdoblje za tako opsežne ljudske aktivnosti, a na vratima je već bio i Drugi svjetski rat.

Nakon dovršenog Drugog svjetskog rata katastar zemljišta se je kao institucija našao u jednoj zaista nezavidnoj situaciji. Poreski sistem prvih godina u novoj Federativnoj Narodnoj Republici Jugoslaviji imao je značaj ograničavanja razvoja kapitalističkih elemenata i odnosa na selu. Odmah, poslije rata, uveden je prinudni otkup poljoprivrednih proizvoda od seljaka i on je postao nova osnova sistema oporezivanja dohotka od poljoprivrede, dok je katastarski prihod to prestao biti. Takvo, u ono vrijeme zvano »čišćenje seoskih tavana« u ime naplate poreza i davanja otkupa hrane počelo je stvarati političke probleme, dok provedba proklamirane klasne politike na selu, provedena od strane nekvalificiranih komisija, nije davala rezultata.

Godine 1946. poreska osnovica od poljoprivrede utvrđivana je neposredno na terenu putem posebnih poreskih komisija. Stvarni dohodak od poljoprivrede, kojeg se pokušalo ustanoviti, potisnuo je katastarski prihod (iako su elementi za utvrđivanje tog dohotka bili više nego siromašni), a komisije koje su ga utvrđivale, bile su mahom stručno nespремne za ovakvu vrstu poslova.

Poreske stope za oporezivanje utvrđenog dohotka, bile su progresivne, čak do 70% i bile su usmjerene neposredno protiv »bogatog seljaka zvanog kulak«. Za ono vrijeme, htijenje da se porez odredi prema stvarnom dohotku poljoprivrednika na selu, bila je ipak preuranjena želja. Administrativni odnosi po-

reskih službi i sela su se strahovito zakomplicirali, jer nespremna administracija nije bila u stanju prikupiti dovoljno objektivnih pokazatelja, a da bi porez postao realan odnos društvenih davanja u odnosu na poljoprivrednu djelatnost.

Godine 1949. dolazi faza uvođenja sistema obaveznog otkupa dijela poljoprivrednih proizvoda i slobodna prodaja preostalih viškova. Za dio proizvoda, koje je seljak morao prodati državi nije plaćao porez, ali je zato plaćao porez na dio proizvoda, koje je smio slobodno prodavati na tržištu. A te međusobne odnose odrediti, bilo je sve prije nego lagano.

Godine 1952. novim zakonom o društvenim doprinosima i porezima, ukida se kao osnovica za porez »realni dohodak« i ponovno se uvodi normirani katastarski prihod kao osnovica za oporezivanje. No, vratiti natrag u život katastar zemljišta, koji je bio osam godina zapostavljen, odnosno onaj njegov dio koji evidentira katastarski prihod kao osnovu za poresku osnovicu, nije bilo moguće preko noći. To je bilo vrijeme »renesanse« geodetske službe onih godina i njeno svojevrsno potvrđivanje, iako je u pojedinim društvenim strukturama pa čak i geodetskim, geodetska služba bila naglašavana kao isključivi poreski instrument ili poreski satelit. Geodetska služba je 1953. godine dobila ponovno nezaobilazni značaj i važnost, prvenstveno da vrati privremeno potisnuti katastar zemljišta natrag u život.

Sigurno da katastar zemljišta kao ustanova (a tako je bilo u ono vrijeme u cijeloj Evropi, gdje je postojao) nije imao podjednaki značaj i tretman u velikim gradovima i u manjim seoskim općinama. Ova se napomena odnosi u svakom slučaju, i na grad Zagreb.

Iako utvrđivanje poreskih odnosa u pogledu dohotka od poljoprivredne djelatnosti nema isti značaj u gradu i na selu, naprijed opisano stanje u vođenju poreske politike, poslije Drugog svjetskog rata, sigurno je imalo osjetljiv utjecaj na vođenje katastarskih poslova i održavanje katastarske izmjere u gradu Zagrebu.

Geodetska služba grada Zagreba, tog časa (kao u ostalom i u cijeloj Jugoslaviji u to vrijeme) nije još bila uklopljena u suvremene tokove razvoja u pravcu, kojim će se trebati kretati u skorij budućnosti, a taj bi bio, da katastar zemljišta i njegove evidencije budu osnova široke lepeze obavještenosti (informatike) o svim stanjima vezanim uz zemljište — na način da one postaju temelj organizirane urbanističke aktivnosti u razvoju grada, nosioci dokumentacije na kojoj počivaju mnoge urbanističke odluke i rješenja. Da je tako bilo odmah, katastar zemljišta bi već ranije dobio pravi značaj i vrijednost u mjerilima društvenog rangiranja gradskih službi.

Od 1945. do 1953. godine nije bilo propisa novih, pa čak ni obnovljenih, kako treba održavati katastar zemljišta, odnosno katastarsku izmjeru. Novi, zaista značajan miljokaz na tom putu bilo je donošenje Uredbe o katastru zemljišta (Službeni list FNRJ br. 43/53). Tom Uredbom je definirano da katastar zemljišta služi za tehničke, ekonomske i statističke svrhe, te se kao takav mora trajno održavati u skladu sa stvarnim stanjem na zemljištu.

Sve do donošenja Uredbe o katastru zemljišta, nije bilo precizno regulirano ni pitanje financiranja i programiranja radova na katastarskoj izmjeri i njenom održavanju. Tek je njom određeno da poslovi izmjere i osnivanja katastra

zemljišta za cijelu Jugoslaviju spadaju u nadležnost Savezne geodetske uprave i Geodetske uprave republike, a poslovi njenog održavanja u nadležnost općinskih društveno-političkih zajednica. To su bile bitne odredbe, da se znade tko je za što nadležan i tko treba što da radi i ono osnovno, da financira.

Neposredno pred donošenje Uredbe o katastru zemljišta, donešeni su i slijedeći savezni propisi: Uredba o organizaciji katastarske službe i Naredba o reviziji katastra zemljišta i dovođenje katastarskih operata u suglasnost sa stanjem na terenu. Oba su savezna propisa donesena 1948. godine, dok su u Narodnoj Republici Hrvatskoj ti propisi donijeti tek u 1951. godini.

Uz Uredbu o katastru zemljišta, oni su bili temelj za dalju organizaciju i rad geodetske službe u cijeloj zemlji. Uredbom o organizaciji geodetske službe katastarski uredi potpadali su neposredno pod nadležnost Geodetske uprave u svakom pogledu, pa čak i u pitanjima rasporeda i osiguravanja kadrova za svaki katastarski ured posebno.

To je trajalo sve do 1953. godine, kada su katastarski uredi izdvojeni iz sastava Geodetske uprave i stavljeni u ovisnost kotarskih narodnih odbora. Takva je organizacija postojala još i 1960. godine, kada se u Zagrebu već počinje organizirati i *treća* katastarska izmjera grada. Na razini unutrašnje političke organizacije vlasti, dolazi vrijeme decentralizacije kada počinju pucati spone centralizma u jugoslavenskim mjerilima. To se je počelo bitno osjećati i u organizaciji geodetske službe.

#### 10. O TEHNIČKIM POJEDINOSTIMA ODRŽAVANJA KATASTARSKE IZMJERE GRADA ZAGREBA OD 1945—1960. GODINE

Saveznom Naredbom o reviziji katastra zemljišta (Službeni list FNRJ broj 8/48), radi dovođenja katastarskih operata u suglasnost sa stanjem na terenu, inicirano je ponovno uključivanje evidencije katastra zemljišta u sistem oporezivanja poljoprivredne proizvodnje u cijeloj Jugoslaviji.

Iz Kraljevine Jugoslavije naslijeđene katastarske uprave, kao institucije za održavanje katastarske izmjere, da su i htjele odmah nakon završetka Drugog svjetskog rata, nešto geodetski raditi, nisu mogle. Nije bilo materijalne osnove za rad, ni kadrova, a nije bilo ni odgovarajućih propisa za tu vrstu društvene, upravne i tehničke djelatnosti.

Naslijeđeni geodetski pravilnički propisi iz Kraljevine Jugoslavije, postaju prvih dana nakon rata pravna pravila i postupovni običaji na osnovi jake tradicije. Danas, nakon 53 godine, još je na snazi Pravilnik VII/2 za održavanje katastarske izmjere iz bivše Kraljevine Jugoslavije. Sve to ukazuje, da je do 1953. godine katastar zemljišta, ako nije nazadovao, onda je stajao na miru.

Što možemo bitnog istaknuti o održavanju katastarske izmjere grada Zagreba, tih godina? Potrebno je napomenuti, da je do 1960. godine bio u korištenju katastarski operat za katastarsku općinu »Grad Zagreb«, sastavljen na osnovi druge katastarske izmjere Grada Zagreba. Izmjerom iz te godine bilo je obuhvaćeno 8.200 katastarskih čestica, dok ih je 1927. godine bilo već 18.133, a 1937. god. 33.297 katastarskih čestica, što je povećanje broja čestica za 400%.

U godinama, odmah nakon drugog svjetskog rata, grad Zagreb obuhvaća područje od 45.418 katastarskih jutara, dok je nakon druge katastarske izmjere



1914. godine imao samo 11.691 katastarsko jutro. S katastarskom općinom »Grad Zagreb« počele su srastati u jedinstveni teritorij, susjedne katastarske općine: Cučerje, Gornje i Donje Vrapče, Gornji i Donji Stenjevec, Granešina, Gračani, Jankomir, Markuševac, Remete, Resnik i Šestine.

Geodetski elaborati toga područja, katastarski planovi i knjižni dio katastarskog operata, održavao se u jedinstvenom organu uprave, odnosno katastru zemljišta pod nazivom: »Ured za katastar I u Zagrebu pri Narodnom odboru kotara Zagreb. Istovremeno je u samom gradu djelovao i paralelni katastar zemljišta pod imenom »Ured za katastar II u Zagrebu pri Narodnom Odboru kotara Zagreb. Djelokrug ovog drugog organa, nadležnog za geodetske poslove, prostirao se je na području današnjih upravnih općina Zaprešić, Velika Gorica i Sesvete.

Da li je održavanje katastarske izmjere za grad Zagreb bilo uspješno ili ne, možemo zaključiti iz službenog izvještaja za katastarsku općinu »Grad Zagreb« 1956. godine, gdje je iskazano, da operat ne prikazuje stvarno stanje na terenu, iako su mu nadležni davali ocjenu: »opće stanje zadovoljava«. Smatrali su pri tome, da je dovoljno da posjedovna stanja budu pravilno predočena barem u sabirnim listovima domaćinstava. Da stanje nije bilo zadovoljavajuće, možemo zaključiti po tome što je nedostajao kapitalni dio katastarskog operata, a to je »popis čestica«. Vjerojatno je postojao onaj iz 1926. godine, kada se je osnivala zemljišna knjiga za grad Zagreb, ali koji kasnije nije održavan. Umjesto popisa čestica vođena je posebna kartoteka katastarskih čestica, kao nešto specifičnog u vođenju tehničkog dijela katastarskog operata za grad Zagreb. Možemo pretpostaviti da je to bio svojevrsni sistem vođenja evidencije da za svaku katastarsku česticu postoji odvojena kartica, budući se je kroz postojeći popis čestica izgubila svaka kontrola u pogledu dijeljenja i davanja podoznaka novo osnovanim česticama.

Nadalje, katastarski operat nije imao nikakav ili vrlo slabo održavan sumarnik posjedovnih listova, zatim raspored po kulturama i klasama i abecedni popis posjednika. Tu je evidencija katastra zemljišta za grad Zagreb osjetljivo zakazala.

Uredba o katastru zemljišta bila je u ono vrijeme ipak samo jedan naglašeno okvirni program prema kojem su trebali djelovati organi uprave nadležni za geodetske poslove. Nedostajao je Zakon o katastru i prateći podzakonski propisi, pravilnici i druga uputstva. U neposrednim odnosima organa uprave geodetske službe) i građana, a u pogledu pružanja usluga građanima na parcelacijama zemljišta, ti odnosi nisu bili nikada najjasniji.

Prema ranije uhodanom propisu, naslijeđenom iz Austrougarske, mjernik evidentičar, koji registriira promjene na zemljištu, dolazi u katastarsku općinu samo jednom godišnje i tamo rješava samo one promjene koje su građani pravovremeno prijavili. To je izazvalo velike poteškoće. One prijave o promjenama na zemljištu, koje nisu na vrijeme izjavljene, mjernik nije trebao, pa čak nije ni smio uzeti u postupak za rješavanje. Promatrajući to sa stanovišta potreba posjednika i vlasnika zemljišta i nastojanja da stanje na terenu bude trajno usklađeno s onim koje je upisano u katastarskim operatima, takav je propis predstavljao svojevrsnu besmislicu i zapreku u održavanju katastarske izmjere.

Za vrijeme Kraljevine Jugoslavije bio je taj dolazak katastarskog geometra na teren sličan onome za vrijeme Austrougarske, barem prvih godina. Ne-

posredno pred Drugi svjetski rat, kako čitamo iz starih spisa, s obzirom na postojanje već ojačalih službi ovlaštenih »civilnih mjernika«, vršenje usluga građanima bile su katastarskom geometru zabranjene a prekršioći su kažnjavani.

Međutim, prvih godina nakon Drugog svjetskog rata, u današnjoj Jugoslaviji, postajala su u vezi toga mnoga nerazjašnjena stanja, proizlazeća uglavnom iz političkog pristupa vlasti instituciji posjeda i vlasništva i njihovoj registraciji u službenim evidencijama. Zemlja se je masovno dijelila među korisnicima (građevinske parcelacije, razvrgnuća suvlasništva, zaostavštine nesređenih imovinskih odnosa, još iz vremena prije i za vrijeme rata i dr.), a privatna geodetska praksa bila čas dozvoljavana, a čas ukidana.

Organu uprave, nadležnom za geodetske poslove, kao stvarno i povremeno jedinom mogućem izvoru, gdje je građanin mogao dobiti uslugu parceliranja zemljišta, bio je taj rad onemogućavan čak i zabranjivan.

Dugo je vremena prošlo dok je geodetska služba uspjela izboriti da se takvi poslovi pod društveno prihvatljivim okolnostima i uvjetima mogu i smiju vršiti kao »vlastita djelatnost« organa. Bila je uvijek isticana smjernica, da se tzv. »privatni« poslovi ne smiju obavljati u okviru općinskih organa. Upravna regulativa na tom području, da se učini nešto korisno i za posjednike, bila je vrlo spora. Tu se je u punoj mjeri pokazalo, da je geodetska služba u katastru zemljišta, velikim dijelom vezana uz provođenje opće društvene politike. Definiciju i obrazloženje, da li takva djelatnost u pozitivnom ili negativnom smislu utječe na neposredno održavanje katastarske izmjere, nije nikada nitko dao korektno i objektivno.

Drugi, ali mnogo značajniji problem u održavanju katastarske izmjere bili su stalno prisutni neriješeni odnosi u pogledu parcelacija građevinskog zemljišta između gradske geodetske službe i službi na poslovima urbanizma.

Uredba o katastru zemljišta određivala je da sve ovlaštene institucije koje rade bilo kakve izmjere na zemljištu, a čiji su rezultati obvezni da budu prikazani u katastarskim planovima, moraju rezultate predati u izvorniku i u jednoj kopiji Uredu za katastar radi ovjere i unosa u katastarski operat.

Međutim, u Zagrebu to nije bio slučaj. Sastavljači geodetskih elaborata uručivali su ih strankama, a dalje ih njihova sudbina nije interesirala. Tako je veliki dio tih elaborata nestajao i propadao. A najgore od svega je bilo, da iako ti elaborati nisu bili potvrđivani i prihvaćeni od strane nadležnih građevinskih vlasti, na terenu su bile ipak provedene promjene, dok je u evidenciji katastra zemljišta to ostalo neregistrirano. Tako je nastajao sve veći nesklad između evidencije katastra zemljišta i stvarnog stanja na terenu. Tadanji geodetski radnici, koji su održavali katastarsku izmjeru grada Zagreba, smatrali su, da će održavanje katastarske izmjere grada biti paralizirano, dok se u pogledu izvedbe i kasnije provedbe parcelacije zemljišta ne usklade propisi i odnosi između građevinskih i geodetskih upravnih organa.

Elaborati za parcelaciju zemljišta rađeni su uglavnom radi njihovog tehničkog provođenja na zemljištu (iskolčavanje), pa nisu bili sposobni za evidentiranje promjena u katastru zemljišta i u zemljišnoj knjizi, tj. za sređivanje imovinsko pravnih odnosa uopće. U takvim okolnostima održavanja druge katastarske izmjere grada Zagreba došlo je i šesto desetljeće. U pripremi bila je već neminovna i *treća* katastarska izmjera.

## 11. OBNOVA TRIANGULACIJE NA PODRUČJU »VELIKOG ZAGREBA« KAO PRIPREMA ZA TREĆU KATASTARSKU IZMJERU GRADA

Kako je ranije naglašavano, naglim razvojem Zagreba, a uslijed praktički slabo organizirane službe održavanja osnovnih i dopunskih mreža stalnih geodetskih točaka na širem i užem području grada (iako je o tom problemu sve do 1918. godine napisano mnogo okružnica i naredbi iz Budimpešte), mreža trigonometrijskih i poligonskih točaka je dotrajavala. Svi su bili svjesni da bez obnove triangulacije neće biti moguće pokrenuti treću katastarsku izmjeru grada. Radi toga je, kako je već ranije istaknuto, 1921. godine ing. A. Reicher putovao u Beograd na pregovore u Generalnu direkciju katastra i državnih dobara.

Tu je ideju i inicijativu nastavio poslije Drugog svjetskog rata tehnički nasljednik Mjerničkog odsjeka Gradskog poglavarstva grada Zagreba, projekt-no poduzeće »Osnova«. »Osnova« je tada angažirala prof. dr. Nikolu Čubranića da projektira i izvede poznatu zagrebačku triangulaciju.

Trigonometrijska mreža 2. reda Zagreba i okolice bila je izračunata već 1934. godine u Generalnoj direkciji katastra i državnih dobara u Beogradu, na osnovi mjerenja izvršenih još 1855. godine. Međutim, u Zagrebu i široj okolici, bilo je potrebno postaviti novi sustav točaka mreže 3. i 4. reda. Da bi se to moglo, bilo je potrebno na području tzv. »velikog Zagreba« ponovno obraditi i mrežu 2. reda. Prof. dr. Nikola Čubranić pristupio je rješavanju tog zadatka. Izmjeren je novi bazis u zagrebačkoj južnoj ravnici kod Brezovice. Nakon toga, dao je dvije moguće varijante:

1. mreža će se moći sračunati i odrediti kao samostalna mreža grada Zagreba i izjednačiti odjednom kao cjelina, ili
2. proširena mreža će se sračunati kao dio mreže u cjelini državne triangulacije.

Mreža 2. reda grada Zagreba izračunata je i neposredno uključena u postojeću državnu triangulaciju. Na nju je prof. dr. Nikola Čubranić 1949. godine nastavio triangulaciju nižih redova. Određeno je ukupno 402 trigonometrijske točke 3. i 4. reda, kao osnovice za skorbu treću katastarsku izmjeru grada Zagreba.

### POGOVOR

U kratkom vremenu bio sam, u dva navrata od geodetskih stručnjaka i kolega upitan:

1. što mislim o hrvatskom katastru zemljišta i
2. zašto je katastar zemljišta u Hrvatskoj tako loš?

Drugo pitanje mi je postavljeno u vezi korištenja podataka katastra zemljišta za potrebe utvrđivanja posjeda po stanju prije komasacije u pojedinim katastarskim općinama u sjevernoj Hrvatskoj.

Zaista su to izazovna pitanja na koja nije moguće dati odgovor na prečac. Potrebno je proučiti mnogo činjenica i upoznati stanja koja su prethodila ovome današnjem. Vjerovatno bi to mogao biti dovoljno opsežan zadatak za rad jednog čovjeka kroz nekoliko decenija.

Naprijed napisano o održavanju druge katastarske izmjere grada Zagreba samo je maleni dio pravog odgovora. Jer katastarska izmjera je nikada dovršeni posao. I tako joj treba pristupati. Da bi se rad na njenom održavanju približio optimalnosti i perfekciji, bilo bi potrebno i poželjno prvenstveno, da se ono vrši uvijek u stabilnim političkim prilikama. Znamo da to u Hrvatskoj, gledajući je stoljećima unazad, rastrganu između Talijana, Austrijanaca i Mađara, nije bio slučaj. Svakako da takve prilike moraju imati bitnog utjecaja na izvođenje i održavanje katastarske izmjere.

U pogledu dobrih ili loših učinaka na katastarsku izmjeru, prvenstveno onih s područja pripadnosti nekom političkom sistemu, nadovezuje se i tekući tehnološki razvoj kao i razvoj civiliziranog načina života u jednoj zemlji. Uzmemo li u obzir samo postojanje Vojne Krajine (što kao pojam već samo po sebi predstavlja stalni rat) u Hrvatskoj, zatim ukidanje kmetstva i drugo, može nam odmah biti jasno da se u takvim prilikama ovakva djela nacionalne kulture i civilizacije, kao što je katastarska izmjera i njeno održavanje, teško stvaraju i provode.

Činjenica, da je katastarska izmjera i njeno održavanje u našim uvjetima proživjelo dva svjetska rata, da postojeća katastarska izmjera u sjevernoj Hrvatskoj praktički nije bila sustavno održavana kroz pola stoljeća (jedan čitav ljudski vijek), nadalje da je prešla jednu socijalističku revoluciju koja joj je nastojala dati svojevrsnu fizionomiju, može nam biti jedan od brojnih putokaza, kako ocjenjivati ono, što još i danas od te katastarske izmjere imademo i održavamo, a to je praktički još uvijek važeća grafička izmjera na 85% područja naše Republike. To može biti jedan mali dio odgovora na ljutnju i pitanje zašto nam je katastar zemljišta u pojedinim regijama Hrvatske slabiji, odnosno loš.

Pitanje bi vjerovatno trebalo postaviti ovako: »Što bi trebalo učiniti da bi taj katastar postao i bio bolji?« No, to je već tema drugog sadržaja i usmjerenja, ali koja se, bez sumnje, nadovezuje na ovu ovdje obrazlaganu materiju. Za svaku regiju u Hrvatskoj to iziskuje posebno izjašnjavanje. Za grad Zagreb i posebnu ocjenu, već skoro 25 godina stare treće katastarske izmjere, i uz nju vezan slijed godina, koje nose sobom novu eru automatizirane administracije i pokušaja objedinjavanja postojećih evidencija o zemljištu, vođenih kroz katastar zemljišta i zemljišnu knjigu. Te dvije naglašene postavke, trebale bi biti svojevrsna prekretnica u razvoju geodetske službe idućih decenija.

(kraj)

## LITERATURA

- [1] SMREKAR: Priručnik za političko upravnu službu, knjiga II str. 692—693.
- [2] Zusammenstellung der Gesetze und Vorschriften betreffend der Grundsteuerkataster und dessen Ewidenzhaltung. Generaldirektion des Grundsteuerkataster, Wien 1904.
- [3] Razni upravni spisi, statistički godišnjaci i skupštinska glasila.