

UDK 711.163

## STRUČNI NADZOR NAD SPROVOĐENJEM KOMASACIJE ZEMLJIŠTA

Marko GOSTOVIĆ — Subotica, Miloš ZIRAMOV — Kikinda, Todor KARABASIL — Kula\*

### 1. UVOD

Stručni nadzor nad sprovođenjem komasacije zemljišta u SAP Vojvodini novijeg je datuma. Proistekao je iz obaveza utvrđenih zakonskim propisima.<sup>1</sup>

U ovom poslu još nema dovoljno iskustva, putevi nadzora nisu trasirani, pa u praksi ima različitih pristupa. Prema jednom, dovoljno je samo potpisivati situacije (fakture) prispele od izvođača radova, čime se posao svodi na formalni nadzor. Prema drugom, treba nastojati da se posao obavi što bolje i da se iskoriste sve mogućnosti koje komasacija pruža za uređenje zemljišta i naselja. Između ta dva dijametralna stava ima i »srednjih« rešenja.

U ovom radu pokušaćemo ukazati na poslove koje obuhvata stručni nadzor, u cilju da doprinese rešavanju tog odgovornog zadatka. Radi sagledavanja nadzora, prvo će se dati pregled učesnika komasacije i njihovih glavnih zadataka.

### 2. UČESNICI KOMASACIJE I NJIHOVI ZADACI

Učesnike u sprovođenju komasacije možemo svrstati u nekoliko grupa:

\*Adrese autora: Prof. dr Marko Gostović, Građevinski fakultet, Subotica; Miloš Ziramov, dipl. ing., Opštinska geodetska uprava, Kikinda i Todor Karabasil, dipl. ing., Opštinska geodetska uprava, Kula.

<sup>1</sup>Zakon o projektiranju i građenju investicionih objekata («Službeni list SAP Vojvodine» broj 4/76), čl. 68 glasi:

»U toku prađenja investicionog objekta ili izvođenja radova investitor je dužan da vrši stručni nadzor.

Stručni nadzor nad izgradnjom složenih i specifičnih objekata i objekata koji se izgrađuju na području izloženom prirodnim nepogodama može vršiti organizacija udruženog rada ovlašćena za vršenje takvog nadzora ili registrovana za građenje takvih objekata. Izuzetno od odredbe stava 2. ovog člana, ako investitor ne može obezbediti da organizacija udruženog rada vrši nadzor, može vršiti radnik investitora koji ima stručnu spremu diplomiranog inženjera odgovarajuće struke odnosno smera, s praksom od najmanje pet godina na izgradnji takvih objekata i položenim stručnim ispitom«.

Stručni nadzor je slično postavljen i u Nacrtu Zakona o izgradnji investicionih objekata (juni 1979.).

Stručni nadzor nad izgradnjom investicionih objekata regulisan je u zakonima drugih republika, s razlikama u vrsti investicionih objekata nad čijom izgradnjom je nadzor obavezan. Tako je u SR Hrvatskoj zakonom utvrđeno da je investitor obavezan da osigura nadzor nad izgradnjom svih investicionih objekata.

- a) Neposredni nosioci posla: komisija za komasaciju — sa potkomisijama, opštinski organ nadležan za geodetske poslove, opštinski sud, pokrajinski organ nadležan za geodetske poslove, pokrajinski organ nadležan za imovinsko-pravne poslove i izvođač geodetskih radova.
- b) Posredni nosioci posla: razvojna služba poljoprivredne radne organizacije, urbanistički zavod, vodoprivredna organizacija, preduzeće za puteve, šumsko gazdinstvo i dr.
- c) Vlasnici poseda: zemljioradnici i društvena gazdinstva. Korisnici društvenog zemljišta: vodoprivredna organizacija, preduzeće za puteve, železničko-transportna organizacija i dr.
- d) Radne organizacije i komunalne službe zainteresovane da dobiju zemljište za investicione poduhvate.
- e) Izvođač geodetskih radova.

Ad a) Poslovi neposrednih nosilaca utvrđeni su zakonom.<sup>2</sup>

*Komisija za komasaciju* sprovodi komasaciju, objedinjuje rad organa i organizacija koji vrše određene poslove u sprovođenju komasacije i stara se da se uporedo s komasacijom izvrše i drugi radovi i mere koji doprinose uspehu komasacije. Komisija za izvršenje pojedinih poslova obrazuje potkomisije i posebna tela. (Poslovi komisije su najmnogobrojniji te su ovde navedeni samo osnovni).

*Opštinski organ nadležan za geodetske poslove* (u daljem tekstu, radi kratkoće, opštinska geodetska uprava — OGU) izlaže katastar zemljišta za komasaciono područje, omeđava katastarske opštine i građevinske rejone, kontroliše omeđavanje poseda u građevinskom rejonu i delovima koji se sadržavaju u faktičnom stanju.

*Opštinski sud* obnavlja i ispravlja zemljišnu knjigu, ustrojava novu zemljišnu knjigu.

*Pokrajinski organ nadležan za geodetske poslove* (u daljem tekstu Pokrajinska geodetska uprava — PGU) obavlja stručni nadzor nad geodetsko-tehničkim poslovima u proceni zemljišta, daje stručno mišljenje o ugovoru za izvođenje geodetskih radova, obezbeđuje podatke o geodetskim mrežama i potrebne karte i vrši pregled i overu podataka premera i katastra zemljišta.

*Pokrajinski organ nadležan za imovinsko-pravne poslove* rešava po žalbama protiv rešenja o raspodeli komasacione mase.

Ad b) Posredni nosioci posla učestvuju u uređenju zemljišta i naselja. Od njihovog angažovanja, u suštini, zavisi uspeh u obezbeđenju boljih uslova za poljoprivrednu proizvodnju na području koje se uređuje i u rešavanju određenih potreba i funkcija naselja. U ovoj grupi učesnika, na današnjem stepenu razvoja poljoprivrede, na prvo mesto po ulozi dolazi razvojno odeljenje poljoprivredne radne organizacije (agro-industrijskog kompleksa), koja je, obično, i nosilac komasacije; još je bolje da posao vodi naučno-istraživački institut — ako je osnovan. Glavni zadaci razvojnog odeljenja, odnosno instituta na poslovima komasacije jesu da:

1. utvrdi za svaku katastarsku opštinu radove koji će se izvesti u postupku komasacije (sadržaj komasacije) i

<sup>2</sup>Zakon o premeru i katastru zemljišta i objekata (Službeni list SAP Vojvodine, broj 24/77), Zakon o komasaciji i arondaciji (Službeni list SAP Vojvodine, broj 16/78).



2. pripremi poljoprivrednu, vodoprivrednu i saobraćajnu osnovu (poslove pod tačkom 2. razvojno odeljenje, odnosno institut vodi i koordinira, a učestvuju odgovarajuće radne organizacije).

Posebno mesto u ovoj grupi zauzima urbanistički zavod. On sagledava rešenja prostornog plana opštine koja se u postupku komasacije mogu realizovati, rešava određene funkcije naselja i određuje granice građevinskih reiona naselja.

Ad c) Vlasnici poseda, bez obzira iz koje su kategorije, imaju u komasaciji isti cilj: da ostvare što bolje uslove za poljoprivrednu proizvodnju. Korisnici društvenog zemljišta nemaju, najčešće, neki poseban interes. Komasaacija za njih znači samo ispravljanje graničnih linija zemljišta na kojem se nalaze njihovi objekti.

Ad d) Radne organizacije, komunalne službe i drugi investitori kojima je za izgradnju objekata potrebno zemljište zainteresovani su da dobiju zemljište pod što povoljnijim uslovima.

Ad e) Izvođač geodetskih radova treba da obavi niz složenih poslova, međusobno strogo sinhronizovanih, u određenom roku — koji ne trpi odlaganje, a sve to, često, za skromnu naknadu.

### 3. POSLOVI NADZORA

Nadzornog organa angažuje investitor, u ovom slučaju opštinska skupština — u ime ostalih sudeonika u troškovima, sa zadatkom da se investicioni poduhvat, odnosno komasaacija

— obavi što kvalitetnije, završi u predviđenom roku i izvrši u granicama ugovorene naknade.

Imajući u vidu učesnike komasacije i njihove poslove, pravci delovanja nadzornog organa bili bi:

1. Premer, izrada katastra zemljišta i deo poslova komasacije spadaju u nadležnost Pokrajinske geodetske uprave te ona i vrši nadzor (provera da li se radovi izvode prema važećim tehničkim propisima za ove vrste radova). Ipak, u tom nadzoru treba da učestvuju i nadzorni organ za komasaciju jer se navedeni poslovi prepliću s drugim radovima u komasaciji. Osim toga, on poslove treba da posmatra s aspekta same komasacije i vodeći računa o potrebama budućih korisnika podataka premera, koji će raditi na daljem uređenju zemljišta. Na primer: za izgradnju zalivnog sistema od značaja je visinska osnova; njena tačnost, način obeležavanja repera i gustina mreže.

2. Najveći deo nadzora treba da bude saradnja (nećemo koristiti reč provera) sa izvođačem geodetskih radova. Pri tome, pažnju treba posvetiti ključnim poslovima, a ne rutinskim. Značajni deo te saradnje odnosi se na izradu projekta komasacione osnove.

3. Posebno mesto, naravno ne zadnje, zauzima saradnja s komisijom za komasaciju. Naime, mora se imati uvidu da se često komisija za komasaciju prvi put suočava s tim složenim poslom te je neophodno da joj nadzorni organ bude »pri ruci«, u vidu savetodavaca.

4. Važan, i složen, posao nadzornog organa je uspostavljanje saradnje između komisije za komasaciju i izvođača radova, s jedne strane, i razvojnog odeljenja,

odnosno instituta i urbanističkog zavoda, s druge strane. Ta saradnja treba da dođe do izraza pri izradi projekta komasacione osnove, kada se odlučuje o uređenju zemljišta i naselja. Ukoliko ne postoji odgovarajući institut, posao nadzornog organa je daleko složeniji, jer se širi krug učesnika čije poslove on treba da uskladi (neposredno odgovarajućeg instituta bitno utiče na kvalitet uređenja zemljišta).

Za nadzor je od značaja i pitanje tko izvodi geodetske radove. Ukoliko je to radna organizacija van opštine, praktikuje se da nadzor vrši rukovodilac opštinske geodetske uprave. U tom slučaju, dobra strana je angažovanost, briga nadzornog organa za kvalitet radova, ali najčešće za radove vezane za premer i katastar zemljišta. I pored brižljivog i savesnog rada, zbog preuzetosti drugim poslovima, nadzorni organ nema dovoljno vremena da se posveti drugoj strani, komasacije — kompleksnom uređenju zemljišta i naselja. Napokon, to i nije njegova osnovna briga i samo njegovo zaduženje. Ukoliko je izvođač radova opštinska geodetska uprava — sa statusom samostalnog zavoda, situacija se menja. Tada je očigledno neophodno angažovanje posebnog nadzornog organa. Mišljenja smo da bez obzira ko je izvođač, korisno je da nadzor vrši radnik angažovan u tu svrhu. Tada će on, zajedno s predstavnikom opštinske geodetske uprave i ostalima više doprineti uspehu komasacije u svim njenim vidovima. Još je bolje da nadzor viši radna organizacija specijalizovana za ove poslove.

Polazeći od postupka komasacije, navešće se poslovi koji treba da budu predmet pažnje nadzornog organa; kod nekih od njih, ukazaće se na elemente o kojima treba posebno da vodi računa.

### *I. faza komasacije: Prethodni radovi i utvrđivanje postojećeg stanja (pretkomasaciono stanje)*

1. Razmatranje investicionog programa pre donošenja odluke o sprovođenju komasacije (ukoliko ovo ne radi radna organizacija registrovana za izradu takvih programa ili stručna komisija koju obrazuje investitor — što je zakonska obaveza):
  - razlozi za pokretanje komasacije,
  - osnovni poslovi koji će se izvesti u komasaciji,
  - učesnici komasacije i njihovi zadaci i
  - predračun troškova.
2. Pripreme za ugovor o izvođenju geodetskih radova:
  - kategorizacija terena i
  - utvrđivanje cena za radove u građevinskom i vangrađevinskom rejonu i za stalne objekte (zajedno s komisijom za komasaciju i predstavnikom OGU).
3. Saradnja opštinskog suda i opštinske geodetske uprave sa komisijom za komasaciju i izvođačem radova kod utvrđivanja položaja, veličine i vlasnika svake parcele.
4. Utvrđivanje dodatnih podataka koji će se prikupiti u postupku pozivanja učesnika komasacije (zajedno s komisijom za komasaciju).
5. Izbor snimanja granica procenbenih razreda (zajedno s predstavnikom OGU).



## II. faza komasacije: Predradovi za projekat komasacione osnove

1. Omeđavanje granica katastarske opštine, građevinskog rejonu, poseda u građevinskom rejonu i stalnih objekata:
  - provera da li građevinski rejon naselja obuhvata i zemljište potrebno za njegovo uređenje i izgradnju investicionih objekata, zatim kojim linijama se pruža granica,
  - kontrola belega i da li su granice svih poseda obeležene (jer kvalitet premera bitno zavisi od obeležavanja) i
  - izbor objekata koji zadržavaju svoj položaj, a zatim da li se oni nezavisno obeležavaju, svaki od svog korisnika, ili prema koncepciji projektanta (zajedno s predstavnicima PGU, OGU, opštinske građevinske službe i urbanističkog zavoda).
2. Priprema geodetskih mreža (u zavisnosti od metoda snimanja):
  - a) Horizontalna osnova
    1. Trogonometrijska mreža
      - tačnost (uklapanje merenja veće tačnosti u merenja manje tačnosti) i
      - način obeležavanja i signalisanja tačaka (pošto se kasnije izvode brojni radovi, tačke treba da su tako obeležene da se lako pronalaze i, po mogućnosti, da na njima stoje stalni signali.
    2. Poligonska mreža
      - način obeležavanja tačaka,
      - izbor mesta za postavljanje tačaka i
      - način razvijanja poligonskih vlakova.
  - b) Visinska osnova
    - tačnost (u SAP Vojvodini se izvode obimni melioracioni radovi pri kojima se kopaju kanali s malim padovima, što zahteva odgovarajuću tačnost visinske osnove),
    - način obeležavanja repera i
    - gustina nivelmanske mreže, u građevinskom i vangrađevinskom rejonu (zajedno s predstavnicima PGU i OGU).
3. Priprema novih planova:
  - izbor materijala za planove, s obzirom na deformaciju materijala, čuvanje, trajnost planova i mogućnost reprodukcije (zajedno s predstavnikom OGU).
4. Snimanje naselja:
  - izbor metode snimanja i
  - odabiranje objekata koji se snimaju i način njihovog snimanja (zajedno s predstavnicima PGU i OGU).
5. Snimanje vangrađevinskog rejonu (stalni objekti):
  - izbor metode snimanja i
  - izrada idejnog projekta kanala i puteva i kolčenje njihovih trasa (radi izrade situacija trasa i profila za izradu glavnog projekta)

(zajedno s predstavnicima PGU i OGU, a zatim s predstavnicima odgovarajućih radnih organizacija).

### III. faza komasacije: Projekat komasacione osnove (R = 1 : 10 000—1 : 25 000)

1. Ispravka granica katastarske opštine:
  - provera da li granice obrazuju radnu zonu koja je prirodna i proizvodna celina (zajedno s komisijom za komasaciju i predstavnikom urbanističkog zavoda).
2. Projekat putne i kanalske mreže i novih tabli:
  - usklađenost projekata s prethodno pripremljenom vodoprivrednom, saobraćajnom i poljoprivrednom osnovom, kao i postavkama prostornog plana opštine i urbanističkih planova (zajedno s komisijom za komasaciju, nosiocima izrade navedenih osnova i predstavnikom urbanističkog zavoda).
3. Uređenje naselja:
  - namena površina za zajedničke potrebe stanovnika naselja, stanbenu i investicionu izgradnju (zajedno s komisijom za komasaciju, predstavnikom urbanističkog zavoda i zainteresovanih radnih organizacija).
4. Odbitak površina za zajedničke potrebe učesnika komasacije (putevi, kanali i dr):
  - utvrđivanje procenta odbitka, njegovo obrazloženje i
  - određivanje veličine rezervisane površine (zajedno s komisijom za komasaciju).
5. Utvrđivanje usklađenosti projekta komasacije s investicionim programom (ukoliko to ne radi stručna komisija ili specijalizovana radna organizacija — što je zakonska obaveza) (zajedno s komisijom za komasaciju).
6. Izrada geodetskih planova (1 : 2 500) — izvođački projekat:
  - priprema digitalnog modela izvođačkog projekta komasacije i
  - prenos digitalnog modela na već pripremljene planove.
7. Dobijanje saglasnosti na projekat komasacione osnove od odgovarajućih organa nadležnih za vodoprivredu, saobraćaj i dr., a zatim od izvršnog veća skupštine opštine (zajedno s komisijom za komasaciju).

### IV. faza komasacije: Kolčenje projekta i završni radovi

1. Geodetska osnova za kolčenje:
  - izbor mesta za postavljanje poligonskih tačaka, razmak tačaka u vlaku i njihovo obeležavanje, imajući u vidu metodu obeležavanja izvođačkog projekta i održavanje premera (zajedno s predstavnikom OGU).
2. Kolčenje izvođačkog projekta (puteva, kanala, novih tabli, novih gradilišta i eventualno, ispravljanje granica stalnih objekata);



- izbor metode kolčenja,
  - tačnost obeležavanja i
  - način obeležavanja iskolčenih tačaka (zajedno s predstavnikom OGU).
3. Rasprava o deobi novih poseda:
- elementi o kojima je komisija vodila računa pri deobi i
  - usklađenost predloga deobe poseda novih s načelima komasacije (zajedno s komisijom za komasaciju).
4. Obeležavanje novih poseda:
- usklađenost parcela s postavkama poljoprivredne osnove (oblik parcela, odvajanje »špiceva« za zelene površine, pristup parcelama i dr).
5. Privremeno uvođenje u posed:
- kontrola obeležavanja pojedinih parcela i objekata i
  - prikupljanje podataka o potrebi obavljanja pojedinih preostalih radova (zemljani radovi, vađenje panjeva, uklanjanje ostataka porušenih salaša i sl.) — (zajedno s komisijom za komasaciju).
6. Vođenje knjige o sprovođenju komasacije i inspeksijske knjige:
- praćenje da li se ove knjige vode po zakonskim propisima (zajedno s komisijom za komasaciju).
7. Troškovi komasacije:
- provera privremenih situacija izvođača radova,
  - praćenje dinamike izvršenja radova preko prispelih situacija i
  - pregled i provera konačnog obračuna izvršenih radova.
8. Tehnički izveštaj i izdavanje kartografskih priloga izvršenih radova:
- utvrđivanje sadržaja tehničkog izveštaja, s osvrtnom na specifičnosti izvršenih radova,
  - izbor karata koje treba da posluže kao osnova za buduća projektovanja i
  - izbor kartografskih priloga za ilustraciju izvršenih radova (zajedno s komisijom za komasaciju).

Ima poslova u komasaciji koji ovde nisu obuhvaćeni stručnim nadzorom. Jedan je i priprema načela komasacije, u kojima se, praktično utvrđuje agrarna politika u opštini, a to nije posao nadzornog organa.

#### 4. ZAKLJUČAK

U SAP Vojvodini od 1976. godine, na osnovu zakonskih propisa o građenju investicionih objekata, postoji obaveza da investitor osigura stručni nadzor nad sprovođenjem komasacije zemljišta. Imajući u vidu učesnike komasacije i njihove zadatke, osnovni pravci delovanja nadzornog organa su sledeći:

1. nadzor nad poslovima izvođača geodetskih radova,

2. saradnja s radnim organizacijama koje treba da sudeluju na uređenju zemljišta i naselja i
3. saradnja i pomoć u radu komisije za komasaciju.

U dosadašnjoj praksi, nadzor su obavljali radnici geodetske uprave opštine gde se radovi izvode ili radnici iz drugih opština. Poslovi nadzora su složeni i obimni te nadzor treba da vrši radna organizacija specijalizirana za ove poslove (kao što i predviđaju zakonski propisi za stručni nadzor nad izgradnjom složenih i specifičnih objekata).

## REZIME

Obaveza stručnog nadzora nad sprovođenjem komasacije zemljišta u SAP Vojvodini od nedavno je utvrđena zakonskim propisima o izgradnji investicionih objekata, slično kao u drugim republikama i Kosovu. Putevi nadzora još nisu trasiрани te u praksi ima različitih pristupa ovom poslu. Autori se zalažu, polazeći od potrebe da se u komasaciji iskoriste sve mogućnosti za uređenje zemljišta i naselja, da težište posla nadzornog organa treba da bude saradnja s radnim organizacijama koje sudeluju na uređenju zemljišta i naselja. Još je bolje ako se ta saradnja odvija preko razvojne službe, odnosno naučno-istraživačkog instituta krupne poljoprivredne radne organizacije, čije postojanje je već neophodno na današnjem stepenu razvoja poljoprivrede. Zbog obimnosti i složenosti posla, stručni nadzor treba da vrše organizaci, e udruženog rada specijalizovane za ove poslove.

## ZUSAMMENFASSUNG

Die Pflicht der Fachaufsicht bei der Durchführung der Flurbereinigung der Grundstücke in dem Sozialistisch-Autonomischen Gebiete Wojwodina ist unlängst durch gesetzliche Vorschriften über den Ausbau Investitionsobjekten, ähnlich wie in den anderen Republiken und in Kosovo, festgesetzt worden. Die Wege der Aufsicht sind noch unbetreten weshalb wir auch auf verschiedenen Zugang zu dieser Arbeit stossen. Die Autoren geben sich Mühe, in Betracht der Notwendigkeit in der Flurbereinigung alle Möglichkeiten zur Regulierung der Grundstücke und Ansiedlungen in Anspruch zu nehmen, den Schwerpunkt der Arbeit des Aufsichtsorgans auf die Zusammenarbeit mit den in der Regulierung der Grundstücke und Ansiedlungen mitwirkenden Arbeitsgemeinschaften zu lenken. Es ist noch vorteilhafter, wenn diese Zusammenarbeit über den Entwicklungsdienst geschieht, dh. über das Wissenschafts und Forschungsinstitut einer starken landwirtschaftlichen Arbeitsgemeinschaft dessen Bestehen auf der heutigen Stufe der Entwicklung der Landwirtschaft unbedingt notwendig ist. Wegen den vielen und zusammengesetzten Arbeiten sollten die Fachaufsicht die dafür spezialisierten Arbeitsgemeinschaften vollführen.