

# ZAKON O GEODETSKOJ IZMJERI I KATASTRU ZEMLJIŠTA U SR HRVATSKOJ

Marijan BOŽIČNIK — Zagreb\*

## UVOD

Smjeliji zakonski projekt redovito izaziva stavove koji nisu jedinstveni. To je sasvim prihvatljiva istina i činjenica.

Zakon o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta SR Hrvatske donijet je 1974. god. ne. Danas četiri godine nakon njegovog usvajanja, ukazuje se potreba da se u navedeni Zakon unesu odredbe o promjenama i dopunama pojedinih njegovih članova. To se izražava kroz slijedeće potrebe:

1. Da se u postojeći Zakon ugrade ustavne odredbe o nadležnostima novog oblika društveno političke zajednice-zajednice općina.
2. Da se posebnim odredbama postigne efikasnije provođenje interesa Republike na području provođenja državne izmjere i izrade katastra zemljišta.
3. Da se organi uprave nadležni za poslove geodezije usmjere u svom djelovanju na dosljednije obavljanje upravnih i stručnih poslova iz područja održavanja geodetske izmjere i katastra zemljišta.

Posebno u djelatnostima navedenim pod točkom 2. i 3. osjetila se je potreba zakonske intervencije budući da su se na tim područjima stručne i upravne djelatnosti geodetske službe počela javljati izvjesna odstupanja, koja bi u slučaju da se pravovremeno ne spriječe, njihov štetan utjecaj mogao dovesti poslove održavanja izmjere i katastra zemljišta u položaj koji bi se kasnije teško popravio.

Predložene promjene, osim uvođenja nadležnosti upravne geodetske službe u zajednicama općina, imaju osnovnu težnju da se geodetskoj djelatnosti osigura status »posebnog interesa« na poslovima državne izmjere i izrade katastra zemljišta i njihovog održavanja. Pojam *posebnog interesa* toliko je bitan da njegovo unošenje u zakonski projekt promjena i dopuna postojećeg zakona izaziva i izazivat će vrlo vjerovatno tolike revolucionarne promjene, koje će ili koje bi trebale izmijeniti *vanjsku i nutarnju* fizionomiju današnje geodetske službe u SR Hrvatskoj.

## 1. ORGANI SLUŽBE I GEODETSKE ORGANIZACIJE UDRUŽENOG RADA DANAS

Prema danas važećem članu 5. Zakona o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta (NN br. 16/74), općinski organi uprave nadležni za geodetske poslove i

\* Adresa: Marijan Božičnik dipl. inž., Rep. geodetska uprava Zagreb Gruška 20

geodetske organizacije udruženog rada osnovane po Izvršnom vijeću Sabora SR Hrvatske, a u svrhu izvršavanja poslova na državnoj izmjeri i izradi katastra zemljišta, predstavljaju upravnu geodetsku službu.

Međutim mnoge društvene promjene posljednjih godina, sistematski su utjecale na upravni i privredni život i *viafacti* na organizaciju geodetske djelatnosti. Posebno ustavne promjene i kroz njih osamostaljenje republičkih organa uprave nadležnih za geodetske poslove, nakon ukidanja postojanja i nadležnosti bivše Savezne geodetske uprave, donošenje Zakona o udruženom radu, davanja posebne težine stjecanju dohotka u organizacijama udruženog rada, uvođenje kategorije samoupravnih sporazuma i društvenih dogovora, pokušaj prilagođavanja državne uprave odredbama ZUR-a kao i najavljene inovacije u Zakonu o upravi, sve je to počelo utjecati na način da su počele labaviti sponu i stroga shvaćanja o tome tko predstavlja upravnu geodetsku djelatnost u Republici.

Činjenica je danas da se i pojedine organizacije udruženog rada iz člana 5. navedenog zakona skoro i ograđuju od naziva »upravna organizacija«, iako su osnovane od strane Izvršnog vijeća Sabora SR Hrvatske. Svoj status shvaćaju i pokušavaju poistovjetiti u svemu s organizacijama udruženog rada klasičnog oblika, odnosno shvaćaju svoj položaj kao status *suis generis*, što u stvari jesu jer se u stvarnosti i ponašaju kao klasične organizacije udruženog rada odnosno prema posebnim potrebama i kao upravne organizacije.

Ako se tome doda činjenica da je u upravne norme izvršavanja poslova općinskih organa nadležnih za geodetske poslove, ozbiljno zakoraknula i ekonomska kategorija u obliku obavljanja izvanredne djelatnosti, koje se je udomila kao izvor prihoda i dopuna sredstvima za rad organa, iznad onih osiguranih budžetom društveno političke zajednice, te da su neki organi općinskih uprava nadležni za geodetske poslove počeli ostvarivati dohodak koji je ravan a negdje čak i veći od budžetom osiguranih sredstava, tada pitanje predstavljanja upravne geodetske službe postaje složeniji.

Dakle prvi i osnovni problem organizacije geodetske službe u Hrvatskoj ukazuje se upravo kroz to, što skoro više nismo sigurni možemo li u zakonsku normu *upravne organizacije* obuhvatiti i ostale geodetske djelatnosti, za koje bi se kazalo da spadaju neprikosnoveno u upravnu geodetsku službu i da je potrebno pridržavati se poslovnih normi uobičajenih u stručno upravnom poslovanju. Ako se to naglasi kao prvi problem, onda iz njega proizlaze mnoge i mnoge posljedice kao popratne pojave toga stanja.

Poznato je da je Republička geodetska uprava u posljednje dvije godine usmjerila svoju aktivnost u tri pravca. Spomenute aktivnosti je dio geodetskih stručnjaka primio manje s neskrivenim protivljenjem i otporom. Te su aktivnosti izražene kroz:

1. Osiguranje veće odgovornosti i obaveznosti organizacija udruženog rada za geodetsku djelatnost, na izvršavanju zadataka koji su programom Republike utvrđeni Zakonom o financiranju radova na državnoj izmjeni, izradi katastra zemljišta i njihovog održavanja (NN broj 47/75).
2. Ograničenje nesrazmjerno velikih aktivnosti pojedinih općinskih organa nadležnih za geodetske poslove na području sticanja dohotka iz »vlastite djelatnosti«, kada obim tih poslova u nekim od tih organa dovede u pitanje



ažurno izvršavanje zakonom propisanih poslova na održavanju geodetske izmjere i katastra zemljišta.

3. Iniciranje udruživanja sredstava i rada postojećih geodetskih organizacija udruženog rada.

Zašto je došlo do protivljenja tim akcijama?

Postoje dvovrsne indicije. Prvo: Motivi za poduzimanje akcije na ova tri područja vjerovatno u svim svojim pojedinostima i nisu bile dovoljno poznate svim geodetskim stručnjacima u Republici. U času kada su se trebali izjasniti bili su nespremni i zatečeni. Pravilno informiranje i dobivanje mišljenja iz baze, odmah u prvoj fazi izrade kombinacija za dopunu i promjenu u zakonu, vrlo je bitno i osjetljivo jer se radi o tako važnim organizacionim pitanjima koja zadiru u prestrukturiranje uhodanog načina rada i stručnog organiziranja poslova i njihovog financiranja. Posebno to važi kada se radi o poslovima koji se smatraju da su od posebnog interesa za Republiku.

Ima međutim i indicija da su svi geodetski stručnjaci i bili pravovremeno informirani o postojećim problemima i nastojanjima da se u tom pogledu »ide naprijed«, ali se veliki dio njih nije želio upuštati u raspravljanje o tome. Oni su bili previše zauzeti vlastitim brigama ili su bili premalo svijesni pripadnosti jednoj stručnoj grani — geodeziji —, koja i nije toliko velika i društveno uočljiva da bi sebi mogla i smjela dozvoliti nehat i nebrigu za svoju sutrašnjicu.

## 2. POSEBAN INTERES DRUŠTVA NA POSLOVIMA DRŽAVNE IZMJERE I IZRADE KATASTRA ZEMLJIŠTA I OKOLNOSTI VEZANE UZ TAJ INTERES

Kada se radi o posebnom interesu i o poslovima od posebnog interesa ili o radnim organizacijama koje obavljaju poslove od posebnog interesa, važno je da sami sebe upitamo i utvrdimo slijedeće:

a/ Da li je i za koji je dio geodetske djelatnosti, potrebno utvrditi poseban društveni interes. Da li na dio ili na cijelu geodetsku djelatnost treba gledati kao na stručne usluge, ravne uslugama ostalih tehničkih disciplina?

b/ Kako osigurati očigledan društveni interes na poslovima državne izmjere i izrade katastra zemljišta?

Da bi se moglo efektno utjecati na odnose geodetskih organizacija udruženog rada i na izvršavanje zadataka, koji se obavljaju i finansiraju iz petogodišnjeg programa Republika, a sredstva se troše u okviru zakonskih ovlaštenja, Republička geodetska uprava SRH smatrala je za potrebno, da se prvenstveno geodetska djelatnost na području državne izmjere i izrade katastra zemljišta i njihovo održavanje, proglase kao poslovi od posebnog društvenog interesa za zajednicu odnosno Republiku.

Pri tome je vrlo interesantno i posebno karakteristično da jedino SR Hrvatska u okviru SFRJ, prilikom predlaganja Zakona o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta 1974. godine, nije uspjela da osigura potreban status posebnog interesa za te poslove. Da li je to slučajnost ili propust ili nešto treće, teško je to danas ustvrditi. Međutim stanje u tom pogledu u drugim Republikama i Pokrajinama je drugačije. Kao na primjer:



U SR Srbiji, Zakon o premeru i katastru zemljišta /Sl. glasnik br. 11/76/, član 4. glasi: »Premer i katastar zemljišta su od opšteg interesa za Republiku« i član 8.: »Poslovi na izvršavanju premera i izradi katastra zemljišta su poslovi od posebnog društvenog interesa,«

U SR BiH: Zakon o premjeru i katastru zemljišta /Sl. list SR BiH br. 16/73/, u članu 6. govori: »Poslovi premjera i katastra zemljišta kao i njihovo održavanje su od opšteg interesa za Republiku.« i član 83.: Djelatnost organizacija za geodetske poslove je od posebnog društvenog interesa.

U SAP Kosovo: Zakon o premeru i katastru zemljišta /Sl. list br. 12/73/ u članu 4. kaže: »Premer i katastar zemljišta i njihovo održavanje su poslovi od opšteg interesa za Pokrajinu.« i član 76.: »Organizacije udruženog rada iz ovog zakona osnivaju se kao ustanove. Delatnost ovih ustanova je od posebnog društvenog interesa.«

U SR Sloveniji: Zakon o geodetskoj službi /Uradni list št. 23/76/ u članu 3. kaže: »Zadeve geodetske službe, ki jih opravljajo organi, su zadeve splošnog pomena za Republiku. Zadeve geodetske službe ki jih v skladu s tem zakonom opravljajo geodetske organizacije, so zadeve posebnog društvenog pomena.«

Ali u SR Hrvatskoj: Zakon o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta /NN br. 16/74/ u članu 4. kaže: »Izmjera i katastar zemljišta su od općeg interesa za Republiku.« O posebnom interesu na poslovima izvršavanja državne izmjere i izrade katastra zemljišta, nema nikakove odredbe.

Navedeni posebni značaj važan je prvenstveno radi finansiranja geodetskih radova, te da se može uspješno utjecati na pravovremno njihovo izvršavanje. Time bi poslovi državne izmjere, katastra zemljišta i njegovo održavanje dobili na značaju, a obzirom na finansiranje postiže se osiguranje životne egzistencije 500 do 600 stručnjaka, koji u Hrvatskoj rade na tim poslovima. Republička geodetska uprava SRH je svojim posebnim prijedlogom, Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta već u 1976. god. inicirala u Saboru SRH raspravu u tome smislu. Da nam bude što jasnije, što to znači poseban društveni interes za određenu društvenu djelatnost, poželjno je i potrebno znati što o tome kažu ustavne odredbe u SRH i Zakon o udruženom radu.

Član 50. Ustava SRH.: »Način i uvjeti obavljanja djelatnosti od posebnog društvenog interesa i međusobna prava i obaveza organizacija udruženog rada koje obavljaju te djelatnosti te korisnika njihovih usluga utvrđuju se društvenim dogovorom, samoupravnim sporazumom, odnosno ugovorom organizacija udruženog rada, SIZ-a korisnika usluga i društveno političke zajednice.«

»Zakonom i odlukom Skupštine društveno političke zajednice, na osnovi zakona mogu se propisati opći uvjeti i način obavljanja pojedinih djelatnosti ili poslova od posebnog društvenog interesa.«

Član 52. Ustava SRH.: »Organizacije udruženog rada koje obavljaju djelatnosti ili poslove od posebnog društvenog interesa a ne ostvaruju slobodnu razmjenu u SIZ-a, dužne su na određeni način zakonom, surađivati i dogovarati se sa SIZ-om i organizacijama korisnika usluga na poslovima od zajedničkog interesa.

Član 53. Ustava SRH: Poseban društveni interes u poslovanju organizacija udruženog rada koje obavljaju djelatnost ili poslovanje od posebnog društvenog interesa, ostvaruje se sudjelovanjem korisnika usluga i predstavnika zain-



teresiranih društveno političkih zajednica te drugih društvenih organizacija u suodlučivanju o utvrđivanju i ostvarivanju zajedničkih ciljeva, osnovnoj namjeni korištenja sredstava, programima razvoja i osnovnih uvjetima sticanja dohotka i poslovanja te drugim oblicima društvenog utjecaja na obavljanje tih djelatnosti.

Član 54. Ustava SRH: Organizacije udruženog rada koje obavljaju djelatnosti ili poslove od posebnog društvenog interesa dužne su osigurati trajno i nesmetano obavljanje djelatnosti, odnosno pružanje usluga, a u slučaju prekida obavljanja djelatnosti odnosno pružanja usluga dužne su nadoknaditi štetu korisnicima kada je to predviđeno zakonom, odlukom općinske skupštine ili samoupravnim sporazumom.

Ako nadležni organ društveno političke zajednice odredi da je organizacija udruženog rada koja obavlja djelatnosti ili poslove od posebnog društvenog interesa dužna određenu djelatnost ili poslove obavljati uz cijenu koja je niža od tržišne cijene, odnosno cijene formirane prema posebnim propisanim mjerilima, društveno politička zajednica dužna je organizaciji udruženog rada nadoknaditi razliku u cijeni za te djelatnosti odnosno usluge.

Član 375. ZUR-a: Aktom o osnivanju organizacije udruženog rada odnosno samoupravnim sporazumom o udruživanju u organizaciju može se predvidjeti da radna organizacija prvenstveno osnivaču obavlja određene usluge, da bez pristanka osnivača ne može mijenjati djelatnost ili sjedište, ako se time otežava ostvarenje interesa osnivača radi kojeg je osnovao radnu organizaciju te druga prava koja se ostvaruju udruživanjem rada i sredstava u skladu s tim zakonom.

Prava iz stava 1. ovoga člana mogu se utvrditi posebnim samoupravnim sporazumom između osnivača i radne organizacije u osnivanju. Tim pravima radna organizacija u osnivanju ne može biti stavljena u neravnopravni položaj na jedinstvenom jugoslavenskom tržištu u odnosu na položaj drugih radnih organizacija koje se bave istom djelatnošću. Nakon konstruiranja radne organizacije radnici imaju pravo pokrenuti postupak pred sudom udruženog rada za primjenu prava osnivača iz stava 1. i 2. ovoga člana, ako smatraju da je njima povređena njihova ravnopravnost u obavljanju svoje djelatnosti.

Iznimno od odredbe stava 1. ovoga člana društveno politička zajednica kao osnivač može imati zakonom određena prava samo prema radnoj organizaciji koja obavlja djelatnosti ili poslove od posebnog društvenog interesa ili poslove od interesa za ostvarivanje zadataka t društveno političke zajednice.

### 3. POSLJEDICE KOJE IZAZIVA STATUS »POSEBNOG INTERESA«

Istina je da su svi ovi stavovi iz Ustava i Zakona o udruženom radu vrlo značajni i korisno je nastojati da se određeni poslovi državne izmjere i prateće izrade katastra zemljišta proglašavaju kao poslovi od posebnog društvenog interesa. No gledajući na današnji razvoj stvaranja i borbe za dohodovne odnose i opsega prava koje imaju organizacije udruženog rada, da li je to sve skupa dovoljno da se postigne željeni cilj kroz status posebnog interesa, te da se time razriješe sve prisutne i postojeće nejasnoće i poteškoće ili je potrebno kao prethodna pitanja još riješiti čitav niz drugih nedorečenosti.

Ustav i ZUR omogućuju osnivaču organizacije udruženog rada za poslove na državnoj izmjeri i izradi katastra zemljišta, ako ti poslovi budu proglašeni kao poslovi od posebnog interesa, da se u ime zaštite tih interesa svojim prisu-



stvom i nadzorom ugradji i uklopi u sistem upravljanja te geodetske organizacije udruženog rada. U tom smislu je tekao pokušaj Republičke geodetske uprave SRH da sa svojim prvim, 1976. god. Saboru SRH podnesenim prijedlogom, radi izmjene i dopune postojećeg zakona o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta, kao i putem kasnijeg društvenog dogovora osigura efektivno obavljanje djelatnosti izmjere i izrade katastra zemljišta. Društveni dogovor zaključilo bi Izvršno vijeće općina i organizacije udruženog rada. Time bi bilo omogućeno da društveno političke zajednice daju svoju suglasnost na Statute geodetskih organizacija udruženog rada kao i na mogućnost da odlučuju o imenovanju ili razrješavanju poslovnih organa organizacija udruženog rada. Ako ni takva akcija ne bi dovela do željenog rezultata, onda bi se uvjeti poslovanja i djelatnost tih organizacija udruženog rada odredila posebnim zakonom. Na takav prvi prijedlog o izmjenama i dopunama postojećeg Zakona o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta, postojeće geodetske organizacije udruženog rada (koje je osnovalo Izvršno vijeće Sabora SRH) izrazile su oštro i odbojno protivljenje.

Drugim prijedlogom republičke geodetske uprave SRH, također 1976. god. odustalo se od unošenja tako bitnih zahtjeva za promjenu postojećeg zakona. Jedino je u drugome prijedlogu ponovljen zahtjev da se određeni poslovi državne izmjere i izrade katastra zemljišta proglašaju kao poslovi od posebnog društvenog interesa. To je zapravo u implicitnom obliku isto budući jednom proglašeni poslovi od posebnog interesa, automatizmom izazivaju sva ona stanja iz prvog prijedloga.

I sada se postavlja pitanje:

1. Zašto se u SRH do sada nije uspjelo već ranije isposlovati status posebnog interesa za poslove na državnoj izmjeri i izradi katastra zemljišta, već se ta zakonska hipoteka, hrvatskoj geodetskoj službi nameće danas i izaziva poteškoće u organizaciji geodetske službe?

2. Da li bi se stanje na provedbi državne izmjere i izradi katastra zemljišta bitno poboljšao kada bi se postigao takav status posebnog interesa? Da li je time uspjeh odmah zajamčen ili bi još trebalo prije udruženom radu pružiti veća jamstva o mogućnostima rada odnosno o onima koje bi obavljale poslove koji su od posebnog interesa za Republiku.

Razrađujući te misli kao da dolazimo do spoznaje da je želja da se posrednim putem postigne, za sada još uvijek samo verbalno proklamirane želje i potrebe za integracijom geodetskog udruženog rada i na taj način uspije osigurati efikasnije provođenje državne izmjere i izradu katastra zemljišta. S druge strane predosjeća se bojazan geodetskih organizacija udruženog rada da ih se takvom akcijom onemogućiti na tržištu u pogledu sticanja realnog dohotka, sigurnije od onog, što ga u svojim programima nudi Republika. Dohodak koji nudi Republika geodetskim organizacijama udruženog rada je navodno i dijelom kriv da ih odalečuje od izvršavanja poslova na izradi državne izmjere i pratećeg katastra zemljišta.

Dok je s jedne strane reakcija dijela organizacija udruženog rada na Nacrt /prijedlog/ Zakona o promjenama i dopunama postojećeg zakona bila negativna, s druge strane su se republičke službe koje daju prethodna mišljenja na takve nacрте /prijedloge/ izjasnile da predloženi nacrt, iako je u pravilu ispravan, nije u svemu dovoljno prilagođen naprijed citiranim odredbama članova 50 do 55 Ustava SRH, u kojima su definirani odnosi udruženog rada prema osnivačju organizacije a sve vezano uz proklamiranja posebnog društvenog interesa za radove na državnoj izmjeri i izradi katastra zemljišta.



Vrlo je interesantna i poučna činjenica o snazi današnjeg samoupravljanja i samoupravnog organiziranja spomenutih organizacija udruženog rada, koje je osnovalo Izvršno vijeće Sabora, kad se radi o zaštiti njihovih interesa ako se osjete ugrožene i ako postoji želja, da se na dijelu njihovih poslova proklamira poseban interes, ali ujedno nastojati nametnuti određenu poslovnu stegu pri njihovom obavljanju.

Izvan svake je sumnje opravdanost zahtjeva da se takva pitanja riješe, kako u interesu republičke uprave, koja pred Saborom odgovara za izvršavanje zakonom joj povjerenih poslova, tako i organizacijama udruženog rada koje u Republici osjećaju sigurnog poslovnog partnera i osiguranje egzistencije za veći dio njihovih suradnika, posebno kada rade na poslovima koji će biti proglašeni kao poslovi od posebnog društvenog interesa.

Da li takvu garanciju može svojim programom pružiti Republika geodetskim organizacijama udruženog rada osnovanih u SRH, a u svrhu provedbe državne izmjere i izrade katastra zemljišta ili samo jednom dijelu udruženog rada?

Zaključak je vrlo lagano izvesti iz slijedeće tabele. Ne tako davno unazad, 1975. godine iznosio je dohodak po jednom uposlenom radniku u pojedinim geodetskim organizacijama udruženog rada, slijedeće:

1. Geodetski zavod Rijeka	168.000 d
2. Zavod za izmjeru zemljišta Split	158.000 d
3. Zavod za fotogrametriju Zagreb	140.000 d
4. Zavod za katastar i geodetske poslove grada Zagreba	113.000 d
5. Geodetski zavod Osijek	100.000 d
6. Geodetski zavod grada Zagreba	85.000 d
7. Geozavod Zagreb	81.000 d

odnovo u prosjeku 120.000 po jednom uposlenom radniku u ovih sedam geodetskih organizacija udruženog rada. Vjerovatno je da su se do danas ti odnosi i izmjenili u korist nekih organizacija koje su prema ovoj tabeli na začelju. Izmijenila se regionalno dinamika i tempo naručivanja geodetskih poslova u Hrvatskoj. Osim toga došlo je do prestrukturiranja narudžbi Republičke geodetske uprave, SRH, iz razloga sve većih investicionih radova u građevinarstvu u posljednje dvije godine u SR Hrvatskoj.

Ako se naprijed navedeni pokazatelji odnose na sedam organizacija udruženog rada u Hrvatskoj, s 518 uposlenih geodetskih stručnjaka, pa ako se uzme u obzir da Republički financijski program angažiranja sredstava u 1977. god. na poslovima državne izmjere i izrade katastra zemljišta iznosi 28. mil. dinara, izlazi da bi kroz republička sredstva, kada bi se isključivo koristila za opstanak tih 518 radnika udruženog rada, iznosila samo 54 tisuće dinara po jednom radniku.

Je li onda opravdano strahovanje geodetskih organizacija udruženog rada da su se suprotstavile traženju Republičke geodetske uprave da se u Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta unesu odredbe koje bi ih s naslova posebnog interesa, učinile osjetljivo ovisnima o Republici.

Vrlo je vjerovatno da je do protivljenja došlo iz dva osnovna razloga:

1. Nedovoljan i neodgovarajući kontakt predstavnika geodetskih organizacija udruženog rada i Uprave za vrijeme izrade Nacrta zakona i



2. Preslaba upućenost odgovornih osoba u organizacijama udruženog rada i poznavanje ustavnih odredbi o obavezama osnivatelja organizacija, koje bi obavljale poslove od posebnog društvenog interesa kao i prava koja proizlaze za njih iz ustavnih odredbi.

Sigurno je da se ljudi radi preslabe informiranosti i nedovoljnog poznavanja propisa hvataju za neki detalj koji im je jasan i kojega prihvaćaju a da u cjelosti ne uspijevaju sagledati sve druge prednosti koje nosi takav zakonski projekat. U svemu tome kao najbitnije ne smije se izgubiti iz vida ustavnu odredbu člana 54. stav 2. Ustava SRH koji govori da je osnivač obavezan nadoknaditi gubitak organizaciji udruženog rada, koji za njega obavlja poslove od posebnog interesa ako bi oni nastali zbog obavljanja dotičnih poslova,

Ne treba doslovno shvatiti naprijed iskazane razlike između postignutog prosječnog dohotka od 120 tisuća dinara po jednom uposlenom radniku u geodetskim organizacijama udruženog rada u 1975. godini i prosjeka kojeg bi te organizacije postigle u 1977. god., da financijski ovise isključivo o radovima za Republiku. U naprijed iskazanim dohotcima za 1975. god. uključene su stavke koje proizlaze i iz prihoda koje su radne organizacije postigle i na tzv. slobodnom tržištu, kao što su poslovi izvan okvira obavljanja državne izmjere. Ali razlike očito postoje i to osjetljive. Tko bi mogao udruženom radu zajamčiti naknadu eventualnih gubitaka u izgubljenim poenima osuvremenjivanja tehnologije, opreme, akumulacije, reprodukcije i kadrova, ako bi do takvih gubitaka eventualno došlo.

Svakako da zakonske odredbe to sve predviđaju pa i sam Ustav i ZUR, ali ne sličiti li to ponovno na administrativne tokove koje je privreda u praksi ne samo deklarativno već i praktički napustila. Pokrivanje gubitaka danas je najmanje popularno. Međutim je li strah od gubitaka opravdan? Zapravo i nije, jer prije nego se pristupi tako važnom i osjetljivom zadatku, potrebno je znati:

1. Da li je moguće i opravdano pod poseban interes uvući sve postojeće geodetske organizacije udruženog rada ili samo jedan njihov dio za koji se može jamčiti pokriće.
2. Koje je sve poslove potrebno, poželjno i moguće proglasiti kao poslove od posebnog interesa.

Ako se ova dva momenta ispravno razriješe i uspostave na jasne ekonomske osnove, strah od gubitaka ne bi trebao postojati.

U sadašnjim okolnostima i ranije napomenutog »booma« na geodetskom tržištu ponude i potražnje, posebno je karakteristično da na području gdje je kvantitativni potencijal geodetskog kadra najkritičniji a to je područje Hrvatskog Primorja i Dalmacije, ima obilje geodetskih poslova i to onih izvan programa Republike. Činjenica da se u takvoj situaciji tj. s naslova geodetske organizacije udruženog rada povoljnije tokove nego što je to slučaj u sjevernim dijelovima Hrvatske, gdje je koncentracija kadrova osjetljivo veća. Ali i to je jedna od zakonitosti razvoja, iako za određene strukture geodezije teže prihvatljiva.

Može li zakonodavac primorati takve geodetske organizacije udruženog rada da zakonom, kojeg ne moramo nazvati prinudom, ali ipak zakonom, svoj razvoj i svoja financijska stremljenja podredi volji i interesima osnivatelja tj. Republike ili nižih društveno političkih zajednica?



Vjerovatno je da može ali pitanje je da li to vodi k traženom rješenju kako je zamišljeno predloženim Nacrtom Zakona o izmjenama i dopunama. Tko se u ovakvom slučaju treba nečemu prilagoditi, da li volja ili mogućnosti udruženog rada potrebi državne izmjere i katastarsa zemljišta tj. poslovima posebnog interesa ili poseban interes časovitoj konjunkturi, u vrijeme koje je ipak osjetljivo restrikciono. Da li je potrebno da udruženi rad shvati da je u razvoju svega ipak prisutna jedna ritmika koja u određenom času može imati i drugačiji oblik, različit od sadašnjeg pozitivnog trenda zaposlenosti i sticanja dohotka izvan republičkog programa.

Ali da se ponovno vratimo na temu posebnog interesa. U prvom navedenom prijedlogu Nacrta o promjenama i dopunama, naglašeno je da je djelatnost geodetskih organizacija udruženog rada na poslovima državne izmjere i izrade katastra zemljišta poseban društveni interes, dok je u kasnijoj drugoj varijanti dodano da su poslovi od posebnog društvenog interesa još i oni poslovi na izvedbi izmjere i katastra zemljišta, koji su navedeni u članu 67 i 79 postojećeg Zakona o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta. U još daljnjoj trećoj varijanti ti su poslovi ponovno izostavljeni odnosno nisu obuhvaćeni u instituciju posebnog interesa. Sigurno je da je takav opseg posebnog interesa iz navedene druge varijante prijedloga bio preopširan i to iz dva razloga:

1. Preopterećuju se obaveze Republike i drugih društveno političkih zajednica sposlovima za koje se ne bi moglo najpouzdanije tvrditi da li predstavljaju zaista poslove od posebnog interesa.
2. Previše se utiče na slobodu djelovanja organizacija udruženog rada na područja gdje bi se one mogle fleksibilnije snalaziti bez pokroviteljstva Republike odnosno drugih zajednica koje su ih osnovale.

Međutim s druge strane u prijedlogu zakona nije istaknut poseban interes za obavljanje poslova na izradi katastra vodova, katastra pomorskog dobra i evidencije nekretnina u društvenom vlasništvu, čija će izrada i održavanje na prekretnici stoljeća biti evidentno jedna od važnijih zadataka geodetsko-katastarske službe, skoro važniji od čuvanja integriteta katastarske čestice odnosno sadašnjeg klasičnog katastra zemljišta. Važnost toga budućeg dijela polivalentnog katastra, evidencija i čuvanje podzemnog komunikativnog bogatstva, morske obale i drugog društvenog vlasništva, svakako će predstavljati izrazito poseban društveni interes na kojega bi trebalo već danas misliti.

Da se materija upravne geodetske službe ovlada kroz poslove koji bi bili proglašeni od posebnog društvenog interesa, potreban je poseban timski rad na relaciji uprave i geodetskih organizacija udruženog rada. Nikakva jednostrana stremjenja, rješavanja u zatvorenim grupacijama ne vodi k uspjehu već u krajnjoj liniji dovodi do poremećaja raznih oblika. Pogrešni potezi se vrlo teško ispravljaju a posebno na ovome području gdje se vodi politika od struci. Ni jedan tim bilo upravni bilo iz udruženog rada, za sebe sam, to ne može razriješiti. Jedan program djelovanja može danas biti najbolji na izgled a da se sutra već pokažu nedostaci koji ukazuju na promašaj, bilo u detaljima ili u cjelini.

Sve su to danas još zapravo probni modeli, jer se za naše u SRH ipak još slabije razvijeno stanje na području državne izmjere, ne može bez većeg poremećaja uspostaviti najoptimalniji model. Tim više je opravdano tražiti da se nitko i iz nikakvih motiva ne može ograditi šutnjom, kada se radi o tako važnim društveno-stručnim problemima. Vrata na relaciji udruženi rad—uprava moraju za takve dogovore biti uvijek otvorena.



Na koncu što bi trebalo rezimirati iz ovog područja? Obostrani zahtjevi na relaciji udruženi rad i uprava a sve vezano uz poslove od posebnog društvenog interesa, mogu biti izraženi kroz:

a/ *Od strane Republike:*

1. Donošenje odluka za rajonizaciju teritorijalne i funkcionalne podjele poslova i shodno tome određivanja tko treba da bude uklopljen u poseban interes.
2. Utvrđivanje poslova od posebnog društvenog interesa.
3. Korištenje postojećih radnih kapaciteta.
4. Društveni dogovor na relaciji društveno političkih zajednica i geodetskih organizacija udruženog rada.
5. Uključivanje predstavnika društveno političkih zajednica u organe upravljanja geodetskih organizacija udruženog rada.

b/ *Od strane geodetskih organizacija udruženog rada:*

1. Organizacija geodetske djelatnosti u cjelini.
2. Planiranja obujma i financiranje geodetskih poslova od posebnog interesa od strane Republike i drugih društveno političkih zajednica.
3. Razgraničenje poslova koji su od posebnog društvenog interesa od onih, koji to nisu.
4. Poštivanje težnji organizacija udruženog rada na pravo i mogućnost akceptiranja cjelovitog tehnološkog razvoja a u smislu prisutnog napretka vlastite i drugih struka.

Navedeni problemi su u okviru organizacije upravne geodetske službe prisutni. Uspješno se mogu riješiti opisanim prijedlogom nacrtom Zakona za izmjenu i dopunu postojećeg zakona, ali bi se prethodno morali utvrditi svi činiitelji između geodetskih organizacija udruženog rada i Uprave, koji su bitni za daljnje odnose sada i u budućnosti.

Jasna zakonska forma mora postojati, jer od dobrog zakona sve polazi i proizlazi. Njegovo kreiranje mora biti dogovoreno, inače nema uspjeha. Da bi nam odluka u tom pogledu bila lakša, da bi se odnosi u budućnosti odvijali bez tih ili glasnijih protivljenja, potrebno je imati na umu slijedeće:

Geodezija nije danas više isključivo klasična državna služba, kao recimo još prije tridesetak godina. Dokaz je tome da danas 50% geodetskih stručnjaka radi izvan državne uprave. Geodezija i njene usluge probile su se iz okvira uprave i danas kao servis obavljaju svoju djelatnost i u okviru drugih stručnih grana, koje nisu neposredno vezane uz državnu izmjeru i izradu katastra zemljišta.

Za preostalih 50% geodetskih stručnjaka koji rade u tzv. upravnoj geodetskoj djelatnosti na poslovima državne izmjere i izrade katastarsa zemljišta, taj posao treba da bude »poseban izazov društva« a društvu s druge strane obaveza i zadatak da u humaniziranom radu osigurava tim radnicima iste uvjete u sticanju dohotka, kakve uvjete imaju i druge struke.

Zašto je na ovoj relaciji oko utvrđivanja posebnog interesa za poslove državne izmjere i izrade katastra zemljišta došlo do nesporazuma između geodetskih organizacija udruženog rada i Uprave?

Na upravnom području sadašnje SR Hrvatske, austrougarska geodetska služba je u vremenu kraćem od stotinu godina uspjela izvršiti /od 1812 do



1900 god./ cjelovitu grafičku izmjeru na površini od cca 5,5 milijuna hektara. SR Srbija je od 1918. god. do 1977. god. zaključno cjelovitu numeričku izmjeru svog područja, dok smo u SR Hrvatskoj od drugog svjetskog rata na ovamo, tj. u vremenu od preko 35 godina uspjeli obaviti numeričku izmjeru samo za 13.5% površine Republike. To je za cca danas u Hrvatskoj aktivnih 1000 geodetskih stručnjaka nepovoljna činjenica, posebno ako se zna da nije uvijek bio u pitanju novac za provedbu državne izmjere.

Na osnovi tako lošeg iskustva (a na iskustvu se grade zakoni, jer je samo tako moguća njihova praktična primjena u životu), Republika treba da zakonom osigura pospješene i izvršavanje tih zadataka, ona treba osigurati brži tempo pribavljanja suvremenih geodetskih podloga, čija je potreba i korisnost svima jasna.

Postojeći zakon joj ne daje dovoljno jamstva da bi mogla na tom poslu uspješno provoditi politiku zajedničkog interesa, tj. zadovoljiti količinom izvršenih poslova u prihvatljivim rokovima. Udruženi rad odnosno geodetske organizacije udruženog rada u shvatljivim nastojanjima da se prilagođavaju uvjetima koje dirigira suvremeno tržište, ne respektiraju uvijek naprijed opisane potrebe i razumljivo štite svoje interese, koji mogu katkada biti i drugačiji nego što ih poseban interes nameće.

Ostaje i nadalje nedvojbeno da je državna izmjera stvar zajednice i da se još u današnjim uvjetima treba provoditi na način kakav je uobičajen. I zato je potrebno da se u zakon ugrade jamstva za njeno uspješno provođenje kao i korektan odnos udruženog rada prema izvršavanju tih zadataka. Suprotnosti i otpori su razumljivi. Zakon koji se donosi bez ikakvih protivljenja i nije važan za život. Zakon u kojeg se ugrađuju društveni kompromisi je značajno djelo onih koji su zainteresirani za njega.

## ZAKLJUČAK

Prvi prijedlog Nacrta zakona o dopunama i promjenama Zakona o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta, koji radi protivljenja »nije prošao« je u biti u svojim traženjima i zahtjevima bio ispravan. To znači da je na mjestu traženje društveno političke zajednice da se svojim prisustvom ugradi u sistem upravljanja geodetskih organizacija udruženog rada radi zaštite posebnih društvenih interesa.

Međutim sa zainteresiranom bazom nije vođeno dovoljno dogovaranja i kontakata ili su oni bili samo formalne naravi pa je baza ostala od tih prijedloga uzdržana. Mnogi pojmovi nisu jasno utvrđeni a posebno ne to što je to, što predstavlja poseban društveni interes, koji su to poslovi i tko ih i na koji način treba obavljati. Udruženom radu nije bila data nikakva garancija da će relativno skromni financijski rasponi Republike osigurati egzistenciju uposlenih kadrova a to je ipak ono najbitnije u svemu tome.

Da bi se te nedorečenosti ispravile, potrebno je ili ponajprije izraditi točne analize, jasno u granicama moguće sagledivosti, opseg poslova u bližoj budućnosti i utvrditi da li je pitanje državne izmjere i njena provedba u budućnosti riješena kao društveno principijelno pitanje. Tek na osnovi takvih analiza može se obuhvatiti posebnim interesom ii to samo onaj dio geodetskog udruženog rada koji Republika može pokriti financijski. Preširoki raspon toga obuhvaćanja može biti štetan i opasan.



Dijelu udruženog rada koji bi bio obuhvaćen posebnim interesom za Republiku, treba zajamčiti stjecanje dohotka na način kako to važi za sav ostali udruženi rad, zajamčiti im pokriće eventualnih gubitaka i to ne u nekoj nejasnoj formi. Sve treba predvidjeti, počam od školovanja i dobivanja kadrova pa do mogućnosti nabave najsuvremenije opreme i primjene suvremenih tehnologija kao i odgovarajućeg smještaja za geodetske radnike i opremu.

Samo u takvim uvjetima i uz takva jamstva može se pridobiti udruženi rad da on poslove na izvedbi državne izmjere i izrade katastra zemljišta shvati kao svoj i da poštuje zakonom proglašeni posebni interes. Sve što je suprotno od toga, prisilno je prilagođavanje i uspjeh nije zajamčen.

#### *Napomena:*

U vremenu između primanja ovog članka u redakciju i njegovog tiska, Sabor SR Hrvatske, prihvatio je Nacrt zakona o promjenama i dopunama Zakona o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta (NN broj 10/1978). Prihvaćenim dopunama ugrađena je institucija geodetske službe u novi oblik društveno političke zajednice odnosno u Zajednicu općina. Istovremeno je za poslove od neposredne državne izmjere i izrade katastra zemljišta proglašen poseban društveni interes.

U toku je već i utvrđivanje geodetskih organizacija udruženog rada koje će obavljati poslove koji su proglašeni od posebnog društvenog interesa.

### SAŽETAK

Provedba državne izmjene i izrada pratećeg katastra zemljišta trebaju biti proglašeni kao zadaci od posebnog društvenog interesa.

U tekstu je opisan napor Republičke geodetske uprave SRH da putom dopuna i promjena postojećeg Zakona o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta to postigne. Ustav SRH i Zakon o udruženom radu to omogućuju.

Objasnjeno su međusobni zahtjevi između Republičke geodetske uprave i geodetskih organizacija udruženog rada, kako bi se provedba »posebnog interesa« na poslovima državne izmjere i izrade katastra zemljišta, uspješnije mogla provesti.

### ZUSAMMENFASSUNG

Die Vermessung des Staatsgebietes der Republik Kroatien ist in Hinblick auf Ihre Bedeutung und Allgemeinheit bis jetzt noch nicht als Hoheitliche Tätigkeit geregelt.

Die Erstellung, Erhaltung und Fortführung einer Landsvermessung und seines Katasterwerks soll als Hoheitsaufgabe des Staates erklärt sein. Dazu bestehen die Möglichkeiten in den Verfassungsgesetz.

Wie sich nach Schaffung von diesen hoheitlichen Titel, die Vermessungsverwaltung und die Vermessungswirtschaftliche Unternehmungen verhandeln werden, ist in diesen Aufsatz diskutiert.