

KATASTAR ZEMLJIŠTA I ZEMLJIŠNA KNJIGA

Marijan BOŽIČNIK — Zagreb

Kada govorimo o neskladu upisanog stanja u zemljišnim knjigama sa stvarnim stanjem na nekretninama, onda nas praksa upućuje na mnoge razloge o nastanku i postojanju tog nesklada.

U početku potrebno je odmah odbaciti iz razmatranja postojanje neslaganja koja proizlaze iz odnosa koje materijalno pravo ne priznaje kao pravovaljano (uzurpacije zemljišta društvenog vlasništva i stanja koja su u suprotnosti sa postojećim zakonskim propisima), već samo razmatrati neslaganja između podataka koji su upisani u zemljišnoj knjizi kao stvarna prava i postojećih stanja na nekretninama.

Kako je dovršavanje obostranog pravnog posla upisom u zemljišnu knjigu ostavljeno u dispoziciji zainteresiranih osoba, a nepostojanje propisa koji bi ih usmjeravali na pravilan i poželjan način zemljišno knjižne registracije izvršenog pravnog posla, to dovodi do sve većeg raskoraka između stvarnih upisanih prava od stvarnih odnosa na nekretninama.

Veliki udio u postojećim neslaganjima izazvale su, razne agrarne operacije vođene u društvenom interesu, ali nikad pravno okončane. To su opće poznati tehničko-pravni zahvati na nekretninama pod zajedničkim imenom: »agrarne operacije«, koje su u raznim vremenskim razdobljima, bilo kao ekonomske ili političke mjere više i manje intenzivno provođene. To su diobe zemljišnih zajednica, komasacije zemljišta, agrarna reforma, komfiskacija, eksproprijacije, osnivanje i kasnije rasformiranje seljačkih radnih zadruga, arondacije zemljišta pa u posljednje vrijeme nacionalizacija zemljišta i druge radnje.

Na mnogim od naprijed navedenih poslova, tehnički radovi su izvedeni a da pravni dio posla decenijama nije dovršen donošanjem odgovarajućih dokumenata koji bi omogućili upis stečenih prava na nekretninama u korist učesnika, bilo privatnih vlasnika ili korisnika zemljišta društvene imovine.

Rezultat tome bio je, da se pri eventualnim kasnijim agrarno-tehničkim radnjama na istim nekretninama nije raspolagalo sa potrebnim ažurnim tehničkim i pravnim podacima iz listova A i B zemljišne knjige, već su se za novo izvršene poslove donášala i opisna rješenja, koja opet nisu bila sposobna za uknjižbu u zemljišnim knjigama. Takova se situacija stvarala takoreći od osnutka zemljišne knjige, a traje još i danas.

U svakom slučaju da je na takovo stanje imalo utjecaja i pomanjkanje stručnih kadrova a često i nedostatak financijskih sredstava, pa kada se to

promatra sa stanovišta poteškoća, koje radi nesređenog stanja evidencije imaju danas pojedinci, i zajednica, nikada nisu bile opravdane te »fiktivne« štetnje.

I neke druge okolnosti vezane uz propise, imale su utjecaja na volju i ponašanje stranaka u pogledu uknjižbe stečenih prava u zemljišnu knjigu, kao na primjer kontrola prometa nekretninama, plaćanje propisanih poreza i pristojbi kako na dohodak uopće, tako i posebno na ostvaren promet nekretnina. To je odbijalo veliki broj zainteresiranih da registriraju prava u javnom registru odnosno usmjerilo ih je na instituciju vanknjižnog prometa i vlasništva.

Neki su to činili iz špekulativnih razloga, ali dobar dio i radi objektivnih poteškoća, radi nemogućnosti da na razuman i uobičajen način postignu svoja prava ili drugim riječima da se zaštite od administrativno-birokratskih poteškoća.

Imajući u vidu dio poteškoća naprijed opisanih Sabor SR Hrvatske donio je još 1958. godine preporuku svim organima i službama koje rade na poslovima koji se odnose na povećanje fonda zemljišta u društvenom vlasništvu, da postupaju što racionalnije radi dovršavanja postupaka oko pravnog sređivanja započetih poslova, a posebno u slučajevima gdje ne postoje o prethodnim pravnim poslovima pismene isprave, odnosno da stvarno zatečeno stanje na nekretninama prihvate i utvrde kao vlasničko stanje. To je bio vrijedan pokušaj koji nije imao značajniji odraz na sveukupno stanje sređivanja neslaganja u zemljišnim knjigama, jer je imao odraz samo na nekretnine u društvenom vlasništvu.

Toliko o neslaganju podataka upisanih u listu B-vlastovnici.

Međutim od bitnijeg značaja su ona neslaganja koja proizlaze iz nejednakosti podataka upisanih u listu A i stanja u naravi. Značaj tih neslaganja potvrđuje današnja praksa kroz suradnju sa zemljišnom knjigom.

U onim katastarskim općinama u kojima od osnutka zemljišne knjige nije bilo većih geodetsko tehničkih i agrarno pravnih radnji na nekretninama, tamo ta neslaganja upisanih podataka u listu A nisu značajna.

Ali kada se ukaže na neslaganja u onim katastarskim općinama u kojima je izvršena obnova izmjere, situacija dobiva sasvim drugu težinu i značaj, tako da se za pojedine slučajeve možemo bez karikiranja ustvrditi apsurdnost postojećih upisa u listu A zemljišne knjige u odnosu na odgovarajuće stanje na terenu.

Podaci na osnovu kojih su ostvarivani upisi u posjedovnici zemljišne knjige izrađeni su (izmjereni i obrađeni) na području SR Hrvatske uglavnom u vremenu od 1820—1900 godine.

Nije potrebno posebno objašnjavati razloge i potrebe koji su uvjetovali poduzimanje geodetsko tehničkih radova na obnovi izmjere gradova i naselja gradskog karaktera.

Prvenstveno je bila potreba da se geodetske podloge — katastarski i drugi planovi — kao osnova za razne tehničko-izvedbene potrebe, pa među ostalim i za osnivanje zemljišnih knjiga, izrade na način da bi vjerno prikazivao stvarno stanje na nekretninama, odnosno zemljištu. To danas uvjetuje i najaktuelnija tehnička akcija društva — uređenje prostora i osiguranje njegovog pravilnog razvitka.

Prethodno spomenute stare geodetske podloge — katastarski planovi na osnovu čijih podataka su izrađeni podaci listova A-posjedovnice z. k. uložaka stvarani su kroz čitave generacije, u vrijeme kada je način života dozvoljavao da se je takav tempo rada mogao prihvatiti.

Nakon prvog, a posebno nakon drugog svjetskog rata dolazi do nagle urbanizacije postojećih gradskih aglomeracija, osjetljivog i naglog porasta broja stanovnika u gradovima i odgovarajuće tome i razvitak prateće industrijalizacije zbog stvaranja uvjeta života povećanog broja stanovnika, prateće izgradnje objekata društvenog standarda kao i društvene i privatne stambene izgradnje.

To je sažet opis situacije koja je uvjetovala da je zajednica bila primorana radi rješavanja navedenih problema stvoriti i izraditi nove tehničke osnove — katastarske planove i druge geodetske proizvode. U takvoj situaciji taj posao nije prepuštan »generacijama«, već je forsiran i intenziviran, kako bi se ta eksplozivna situacija, nakon rata stihijska a kasnije planski usmjeravana, pravilno razvijala.

Pri postojećem načinu uređenja društvenih odnosa u SFRJ, u pogledu prava zajednice i pojedinaca na korištenja, posjedovanje i vlasništvo nad nekretninama, radi pravilnog usmjeravanja nastojanja i promjena u tim odnosima, bilo je potrebno uz usavremenjene i stvarnosti prilagođene geodetske podloge — katastarske planove redovito — pristupiti i sređivanju pravnih odnosa u pogledu upisanih objekta i subjekta u zemljišnim knjigama.

Dovedeni smo u situaciju da unazad 10—15 godina radimo uz teško obrazyložive okolnosti, da dvije službe društveno korisne i potrebne — katastar zemljišta i zemljina knjiga — (bez obzira na povremeno isticanje i ukazivanja o nepotrebnosti postojanja jedne od njih), djeluju i rade svaka na osnovu za svoju oblast postojećih zakona i pratećih propisa, stvaraju pri tome često zbog međusobne neusklađenosti i društvenu štetu.

Geodetsko tehnička služba putem obnove izmjere zahvaća sve veće i veće površine, proizvodi sve više i više novih katastarskih planova i podloga, dovršava ubrzanim tempom obnovu izmjere gradova i naselja gradskog karaktera i daje rezultate svog rada zajednici na korištenje. U odnosu na potrebu mjenjanja upisanih podataka u listu A i prilagođavanja njihovog sadržaja stvarnim podacima prema obnovljenoj izmjeri, zemljišna knjiga u glavnom reagira kao pasivan promatrač zbivanja te i dalje nesmetano održava u svojoj evidenciji a posebno u listu A podatke, koji su kao izvorni izrađeni po geodetskim službama unazad 50—150 godina.

Ne može a da se ne spomene da je operativna i osjetljivo modernizirana geodetska služba, posebno nakon što je čvrsto locirana iz nekadašnjih kotarskih uprava u sadašnju bazu društvenog života u općinu, uporno tražila i traži da se pristupi obnovi podataka upisanih u listu A, a koje je po propisima obavezna, pribavljanjem i izradom tehničke dokumentacije, održavati ažurnom.

Kako se to neusklađeno stanje podataka zemljišne knjige odražava u praktičnom životu na prava građana i zajednice, koja ulaže velika novčana sredstva u poslovima vezanim uz nekretnine a posebno u provedbi urbanističkih planova i drugih prostornih rješenja?

Odlukom Sabora SRH iz 1958. god. (NN br. 30/68 i 52/68) određena su mjesta koja se smatraju gradovima i naseljima gradskog karaktera, a zakonom o urbanističkom i regionalnom planiranju obavezane su općinske i gradske skupštine da za tih 209 gradova i naselja gradskog karaktera izrade i donesu urbanistička rješenja.

Zbog odredaba tog Zakona koje su za zajednicu od posebnog značaja, bio je potrebno pristupiti izradi novih suvremenih geodetskih podloga — katastarskih planova. Kako su podaci nove izmjere podloga za izradu novog katastra zemljišta i obnove zemljišne knjige, a tehnički i pravni poslovi pri urbanizaciji suštinski povezani na njih, to se samo po sebi nameće zaključak o potrebi usklađenog djelovanja cjelokupne evidencije o nekretninama, kako tehničko katastarske tako i uz pravne odnose vezane zemljišne knjige.

A budući to nije slučaj, dolazimo do slijedećih situacija: Pojedine općinske geodetske službe — praktički nazivane katastri zemljišta — imaju i po nekoliko uposlenih radnika čiji se rad sastoji samo u dešifriranju podataka zemljišno knjižnih rješenja, da bi mogli na osnovu takovih konstatacija utvrditi o kojim se nekretninama radi, budući su ta rješenja izrađena na osnovu podataka stare izmjere koja za tehničke ekonomske osnove katastra zemljišta nije više u upotrebi.

Radi vršenja naprijed navedenih konstatacija potrebno je u većini slučajeva ponovno pozivati građane — stranke u općinske službe da dadu potrebna objašnjenja, kako bi se njihovi pravni poslovi mogli evidentirati u katastru zemljišta, a njima na osnovu takvog upisa osigurati zakonom propisana prava i obaveze prema zajednici.

Ocjenjuje se da takovih stranaka imade povremeno u općinskim geodetskim službama i do 30 posto, a da se pri tome nitko ne zapita o izgubljenim radnim danima tih ljudi koji obilaze nadležne ustanove, a uz to imaju i materijalnih troškova.

Dolazeći u zemljišno knjižni ured radi dobivanja informacija ili traženja dokumenata, u mnogo slučajeva stranka nije prihvaćena jer je nemoguće na osnovu z. k. upisa pronaći odgovarajuću nekretninu za koju se traži izvod, pa se stranka upućuje u katastar zemljišta da bi nakon tamo pribavljene informacije o objektu ponovno došla u zemljišnu knjigu tražeći uslugu. Može se zamisliti poteškoća stranaka kada te dvije službe nisu u istom mjestu.

U pojedinim katastarskim općinama gdje je između dva rata izvršena komasacija zemljišta bez provedenog zemljišno knjižnog ispravnog postupka kao i neprovedenih tehničkih rješenja o komasaciji posjeda u zemljišnoj knjizi, a posebno u slučajevima kada je takova katastarska općina nakon rata ponovno komasirana (rekomasacija), zemljišna knjiga još uvijek izdaje rješenja o promjenjenim vlasničkim odnosima na nekretninama prema stanju, kakovo je bilo prije prve komasacije.

Postavljaju se kod toga dva pitanja:

Sa kakvom se poteškoćom u takvim slučajevima vrši identifikacija određene nekretnine i kakvog smisla imade takovo zemljišno knjižno rješenje u odnosu na položaj, površinu oblik i oznaku nekretnine koja je bila predmet pravnog posla.

To bi bio pojednostavljen prikaz stanja u dijelu koji se odnosi na poslovanje sa građanima, ali koji se kao značajan u pogledu neslaganja dviju zvaničnih evidencija o nekretninama (koje bi u pogledu objekta trebale imati identične podatke) mora imati u vidu. Jer i jedna i druga evidencija praktički su servisi građana koji ih raznim posrednim i neposrednim davanjima financiraju.

Druga strana tog istog problema tj. neusklađenog odnosa u evidenciji zemljišne knjige sa podacima nove izmjere uočljiva je i za zajednicu finansijski osjetljiva i neopravdana, pri izradi tehničke dokumentacije za pravna rješavanja u radovima na provedbi regulacije i uređenja naselja (deposediranje bivših vlasnika, isplate naknada, davanje građevinskih zemljišta na korištenje radi stambene i druge izgradnje) ekspropriacionih zahvata većih omjera za koje je potrebno izrađivati posebne elaborate.

Usprikoš postojanja nove izmjere gradova i novih katastarskih planova sa tačnim površinama čestica, sva se ta dokumentacija za potrebe rješavanja pravnih odnosa na nekretninama i evidencije u zemljišnoj knjizi izrađuje na planovima stare izmjere (koji su često fizički dotrajali u tolikoj mjeri da nisu uopće prihvatljivi za poslovično geodetsko precizne radove), a rezultati takove dokumentacije su u očitoj suprotnosti sa pravilničkim propisima geodetske službe.

Očito da je nesmisao da se pravna rješenja izvode na temelju podataka za koje nadležna geodetska služba ne može jamčiti tačnost, a tačni tehnički podaci koji su uz velika sredstva zajednice pripremani i izrađivani leže u ovom slučaju izvan primjene neiskorišteni.

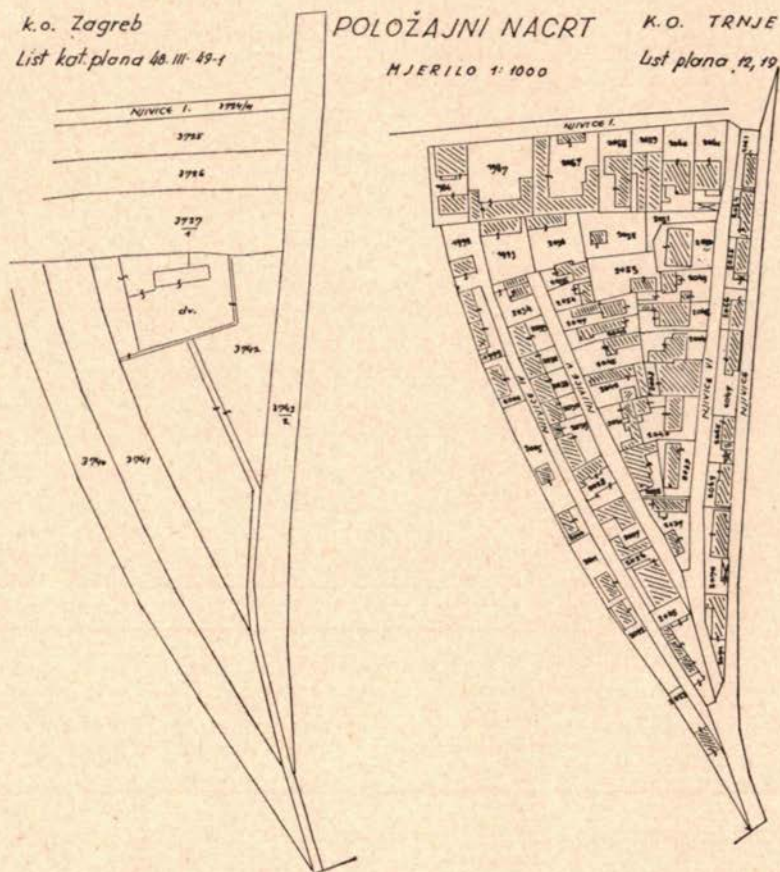
Interesantno je kod toga napomenuti da i nadležne općinske imovinsko pravne službe rješavaju na osnovu tako loših i nesigurnih podataka stare izmjere, jer su kruto vezani na zemljišnu knjigu i njene podatke. To čine uprkos činjenice da su općine odvajale velika sredstva da bi se obnovom izmjere izradili novi planovi za područja na kojima općina djeluje u cilju provedbe urbanističkih rješenja.

Nije do danas nitko dao obrazloženu računicu koliko društvo plaća takovo dupliciranje tih skupih poslova. Koliko stručnjaka inženjera i tehničara muku muče oko izradbe za zemljišnu knjigu takove nesuvremene tehničke dokumentacije, koja u svom grafičkom dijelu biva često i karikirana jer ju je nemoguće drugačije prikazati, a podaci o fiktivnim zemljišno knjižnim površinama postaju očito dubiozni.

Koliko se tim stručnjacima oduzima radnog vremena kojeg bi mogli iskoristiti na poslovima obnavljanja i unapređenja tehničkog bogatstva kojeg je nova izmjera pružila društvu.

I što dalje to se situacija sve više pogoršava, iz razloga što se povećavaju i površine novo izmjerenih područja. Radi obligatnosti pravnih rješavanja prema podacima zemljišne knjige (koja često nema evidenciju ni o ranije promjenjenim stanjima, a na njih se često nadovezuju nova stanja iako ni prethodna nisu riješena), stvara se teško stanje kako za građane tako i za općinske geodetske službe, a sigurno da ni evidenciji zemljišne knjige nije lagan rad uz takove uvjete.

Opisno to izgleda u navedenom primjeru, da su za kat. čest. broj: 3746 i druge podatke upisanih u vlastovnici z. k. uloška k. o. Zagreb upisani dijelovi 199 uknjiženih suvlasnika na površini od 2030 čhv. Sa druge strane možemo ocijeniti da prema podacima nove izmjere postoji na tim česticama veliki



broj posjednika sa formiranim katastarskim česticama sa isto toliko izgrađenih objekata. A prema računu vjerovatnosti to se onda posebno u gradovima) približno jednako odnosi na cijelu katastarsku općinu odnosno dalje na područje cijelog grada.

Takova situacija postoji podjednako na zemljištima gdje je od ranije naslijeđena »bespravna« izgradnja, kao i na područjima koja su danas urbanistički uređena i riješena, potpuno izgrađena a pravno ostala potpuno nesređena.

Pri izradi tehničke dokumentacije — položajnih nacрта i prijavnih listova — kojima se prijavljuju promjene na nekretninama radi upisa podataka u list A, pojavljuje se ne rijetko i slijedeći slučajevi:

Općinska geodetska služba grada Čakovca pri izradi parcelacionih planova radi upisa parcelacije u zemljišnu knjigu mora koristiti oznake parcela iz zemljišne knjige a prema staroj izmjeri kao n. pr. 228/1/2/0/1/469/2 za parcelu koja po novoj izmjeri novi broj 2525, nadalje isto kao primjer za z. k. česticu broj 1135/1/1/1/4/2 ili broj z. k. čestica 462/a/2/a/2/10/a/21/1 ili kao 228/1/2/a/1/252/1/1. I kada se naglasi da se prilikom vršenja parcelacije u gradu u svrhu provedbe urbanističkih rješavanja, stvaranjem novih katastarskih (građevinskih) parcela, tako obilježena zemljišna knjižna čestica mora i dalje cijepati na nekoliko novih radi donošenja rješenja o desposediranju, može se samo približno dobiti slika o poteškoćama geodetskog rada na izradi takovih elaborata. A općinske imovinsko pravne službe, usprkos činjenici da općinska uprava nadležna za geodetske poslove posjeduje suvremene planove nove izmjere, koristi pri rješavanju naprijed opisane stare podatke, kako bi isti mogli biti knjiženi u zemljišnoj knjizi.

Usput da se napomenu još neki »biseri« iz te evidencije koje treba tehnička služba obrađivati kao na pr. iz upravnog rješenja Komisije za nacionalizaciju jedne općinske uprave, a u svrhu reguliranja pravnih odnosa na čestici broj 232/1 u k. o. Gata:

1, 426, 943/22, 086, 112 dijela više 1/3 od 187/1792 dijela više 1/3 od 112. 1792 dijela više 1/3 od 1/4 od 112/1792 dijela više 1/3 od 65/14. 392 dijela više 1/3 od 1/2 od 75/1792 dijela više 611. 547/22, 086. 112 dijela više 1/3 od 299/1792 dijela više 1/3 od 1/4 od 112/1792 dijela više 1/3 od 65/14. 392 dijela više 1/3 od 1/2 75/1792 dijela čestice broj 232/1 i druge upisane u z. k. ul. broj 370 k. o. Gata za korist P. A. iz Gate.

Ovakvim »specijalnostima« vrve mnoga rješenja koja izrađuju nadležne zemljišne knjižne službe i evidencije o nekretninama, a stranke primaju ista »znanja i ravnanja« radi.

Ovo sve su činjenice, koje nas radi svoje široke zastupljenosti i složenosti primoravaju taj problem ponovno isticati i stavljati u prvi plan i zadatak geodetske službe, radi iznalaženja rješenja na tom području.

Geodetska služba iz navedenih razloga tangirana nesuvremenošću podataka zemljišne knjige, jer svojim radom mora sudjelovati na održavanju dijela podataka upisanih u zemljišnoj knjizi, prisiljena je ukazivati zajednici i tražiti njezinu intervenciju.

U daljnjem tekstu bit će obrazloženo što je do sada na tom području poduzimano, jer tema i problem nije nov i nepoznat. Kakve su akcije i rješenja predlagana a kakova su moguća i što je do sada postignuto.

Potrebno je predočiti što je do danas poduzimano i tko je što poduzeo da bi se u pogledu evidencije nekretnina krenulo putem koji bi obećavao napredak na tom području.

Akcije radi postizavanja suvremenosti u vođenju i radu evidencija o nekretninama polazile su do sada uglavnom od geodetske službe u čijem se sastavu nalazi evidencija nekretnina u katastru zemljišta. Iz prethodnog izlaganja moguće je uočiti da je geodetska služba više pogodena nesređenim odnosima u postojećim evidencijama nego što je to slučaj kod zemljišne knjige. Kao posebno teški teret pada geodetskoj službi dupliciran rad pri izradi geodetskih elaborata za potrebe održavanja zastarjelih podataka zemljišne knjige u onim katastarskim općinama gdje je obnovljena izmjera. Ta se poteškoća očituje kako radi povećanog utroška vremena a time i sredstava, kao i skoro u pravilu loša kvaliteta izrađenih elaborata o diobi nekretnina izrađenih na zastupljenim geodetskim podlogama, čije podatke koristi zemljišna knjiga.

Kroz minulih 50 godina, a posebno intenzivno u posljednjih 20 godina vode se diskusije oko stvaranja uvjeta za uvođenje jedinstvene evidencije o nekretninama, pa je tako već 1926. godine učinjen prvi pokušaj da se u k. o. Ralja (kod Beograda) oformi objedinjena evidencija podataka katastra zemljišta i zemljišne knjige. Navedeni dobronamjeren pokušaj nije uspješno završio. Razlog zašto je to tako moći ćemo izvući iz podataka koji će biti kasnije navedeni. U tekstu ovog poglavlja bit će izneseni, bez komentara, pokušaji da se postigne napredak u pogledu stvaranja suvremene evidencije o nekretninama a također i pokušaji da se sadašnje stanje nesklada među postojećim evidencijama o nekretninama odstrani ili barem ublaži.

(Nastavit će se)