

Dr. Zvonimir Krajč

Određivanje prostornih granica prava na zemljištu.

(Referat komisije br. 2 za Međunarodni kongres geometara u Londonu)

Pitanja o kojima po programu treba da raspravlja II komisija, a to su katastar, zemljišne knjige, komasacija i parcelacija velikih poseda, traže od geometarske delatnosti određivanje prostornih granica prava na zemljištima. Rezultati ove delatnosti čine tehničku podlogu za registrovanja pravnih odnosa i javnih opterećenja na nepokretnostima.

(Na dnevni red postavljeno izjednačenje konvencionalnih znakova nema samostalnoga značenja, jer je sadržano u zajedničkom rešenju prednjih pitanja.)

Za navedene svrhe interesuju nas rezultati premera, u prvom redu plan dobiven na osnovu terenskih podataka ili izrađen u kancelariji po zadanom projektu, samo ili bar u glavnom u toliko, koliko on prestavlja međe parcela, kojima su podjedno određene prostorne granice nekih prava na delovima Zemlje. Jer kao što znamo, taj je prostor određen vertikalama na graničnoj liniji parcela. A možemo još preciznije reći: ovde nas interesuju prostorne granice privatnih stvarnih prava (vlasništva, hipoteke, služnosti i dr.). Po pravilu nisu tu bitno važne državne granice ni granice administrativne podele zemlje. Od drugostepenog je značaja premer objekata, koji nisu parcele, kao i visinska prestava terena.

Stoga možemo sva navedena pitanja posmatrati sa jednoga gledišta jer je za izradu odnosno održavanje važnih javnih institucija zemljoporeznoga katastra i zemljišnih knjiga, kao i za izvođenje komasacija i parcelacija potrebna kao tehnički osnov u prvom redu ona geometarska delatnost, kojom se određuju prostorne granice privatnih stvarnih prava na zemljištima. Obligatorna prava, koja se pojavljuju u ovim institucijama dobivaju prirodu stvarnih. Ovlašćenjima u izvesnom krugu odgovaraju obaveze, i to ne samo privatne, nego i javne. Katastar je registar zemljarinskih obaveza. Zemljišna knjiga je registar ovlašćenja i tereta na nekretninama.

Sa ovoga se zajedničkoga gledišta ukazuju sve agrarne operacije uređenja poseda i agrarne reforme, čiji su glavni pretstavnici komasacija i deobe velikih poseda kao promene postojećega

posedovnoga stanja u katastru i zemljišnim knjigama. Apstrahirajući za čas građevinsku delatnost kod njihovoga izvođenja, ne želimo umanjiti njezinu važnost.

Prema tome čine fiskalni katastar i pravni katastar (zemljišne knjige) glavne zadatke naših rasmatranja. O njima je specijalna katastarska komisija Međunarodnoga Saveza Geometara najviše raspravljala, a isto tako je njima posvećen veći deo referata predsednika komisije Dr. Luja Hegga, kojega je dostavio Stalnom Odboru prilikom sednica u Rinu 1933 g. Njegova izlaganja jesu izraz shvatanja švajcarskih kolega.

Generalni sekretar komisije g. Rene Danger predao je piscu ovoga izveštaja svoj referat, koji smatramo kao izraz mišljenja francuskih kolega. Ova dva referata zastupaju razna gledišta — gotovo potpuno suprotna, tako da ih možemo smatrati kao gornju i donju granicu jedne skale raznih mišljenja.

Na osnovu stanja nauke i stečenih iskustava potpuno je jasno da tehnička podloga za oporezivanje zemljišta kao i za utvrđivanje stvarnih prava na njima mora biti ista. To traži pravičnost, jer samo onaj tko ima ovlašćenja i koristi treba da snosi terete plaćanja zemljarine. To traži ekonomisanje novčanim sredstvima i radnim snagama.

Međutim hronološki i historijski vršena su u pojedinim državama premeravanja za fiskalni katastar, a da nisu osnivane zemljišne knjige. Ni tokom vremena nisu njihove tehničke podloge dovedene u saglasnost. Ima i takvih slučajeva, da se vrše premeravanja za agrarne operacije — jer je to bila nasušna nužda države, a da rezultati nisu upotrebljeni ni za fiskalni ni za pravni katastar. Znamo također da u nekim zemljama delom ili u celosti katastar nema uopšte tehničke podloge dobivene na osnovu sistematskih geodetskih radova.

Dok je van diskusije jedinsvo tehničke podloge za oba katastra, mnogo su teža pitanja da li može služiti isti operat za oporezivanje i istovremeno za utvrđivanje stvarnih prava na zemljištu, i da li ih može voditi jedno nadležstvo. Uvereni smo da bismo iz raznih država dobili protivne odgovore. Prema većini postojećih zakona je upis u poreski katastar samo deklarativnoga karaktera, dok su upisi u zemljišnu knjigu obavezno konstitutivni.

G. Danger je u svom izvrsnom referatu dokazao na osnovu historijskih podataka, da su se kroz razne epohe menjale svrhe katastra, a isto tako se je menjala i njegova forma. Katastar je bio registar zemljarine, registar vlasništva, personalnih i realnih

prava, sa ili bez plana, sa pijačnom vrednošću ili bez nje, sa procenom prihoda ili bez nje, sa ili bez nabiranja služnosti, hipoteka, raznih podavanja, sa i bez nivelmana i t. d.

Isto tako su i zemaljske table, hipotekarne knjige, zemljišne knjige i t. d. u pojedinim epohama kod pojedinih naroda imale razne svrhe.

Unatoč tih svih razlikovanja postoji jedan tertium comparationis za sve ustanove ove vrste pa i za grupu zemljoporeznoga katastra s jedne strane, i za zemljišne knjige bilo kakve svrhe s druge strane: Radi se o registrowanju pravnih odnosa društva i pojedinca spram zemlje, a na osnovu tehnički određenih granica tih odnosa u prostoru.

Pod ovako opšti pojam mogu se podvući sve ustanove, koje dolaze u pitanje kod naših rasmatranja pa bilo kod kojega naroda. A da bismo mogli pod tako opštu definiciju svrstati sve slične institucije, moramo apstrahirati od naziva, forme i sadržaja pojedinih prava, moramo za čas pustiti iz vida da li registrowanje nosi konstitutivni ili deklarativni karakter i da li institucije garantuju za postojanje prava, za prostorne granice i za površinu, ili ih samo prosto registriraju.

Suština geometarske delatnosti kod zemljarskoga katastra, zemljišnih knjiga i agrarnih operacija jest: izrada tehničke podloge za registrowanje pravnih odnosa i javnih opterećenja na zemljištima. To je neprikosnoveno područje geometarskoga rada. Izrada tehničke podloge je uvek geodetski rad, pa makar se iz vršio i ne zovu kod svih naroda geometri.

I samo registrowanja pravnih odnosa i javnih opterećenja na zemljištima može biti de lege ferenda u rukama ili pod vodstvom geometara. Znamo da je nadležnost registrowanja po dosadanjim zakonodavstvima data geometru više ili potpuno kod katastra, dok te nadležnosti kod zemljišnih knjiga on nema ni malo ili je ima vrlo malo. Tehnička podloga i registrowanje neka budu polazna tačka za upoređivanje fiskalnog katastra i pravnog katastra kod pojedinih naroda i pokušaja unifikacije. Štogaod širi zadatak uzmemo naćićemo na sve veća neslaganja.

Kad kategorički traćimo premeravanje zemljišta po modernim tekovinama geodetske nauke i mehanike u svrhu izrade tehničke podloge za katastar i zemljišne knjige, a time dakako i za agrarne operacije, — nastaje novo pitanje: Dali iz razloga ekonomisanja treba te premere izvoditi tako da njihovi rezultati sluće istovremeno i za projektovanja gradnja, melioracije tla, te konaćno i za

svrhe odbrane zemlje. Većina dosadanih katastarskih premera ne zadovoljava sve pobrojane svrhe, baš iz razloga što su do sada služili institucijama, gde je od njih traženo samo određivanje granica prava u prostoru. A znamo da su mnogi od tih radova kao procena, gradnje, melioracije tla, uprava imanja, a naročito agrarne operacije u mnogim državama povereni geometrima.

Državnim vladama, koje stoje pred novim premeravanjima, izradom ili obnovom katastra, osnivanjem zemljišnih knjiga, izvođenjem agrarnih operacija i melioracijama tla, ukazaće onaj savetodavac neprocenjive usluge, koji im može dati pregledne informacije o tim radovima u raznim zemljama, a još više ako im pruži univerzalni tip same institucije i njezine tehničke podloge.

Do sada nije postojalo takvo mesto, gde bi bili prikupljeni podaci o katastru, zemljišnim knjigama i izvođenju agrarnih operacija, niti je postojao organ koji bi davao autoritativna obaveštenja o ovim ustanovama.

Međunarodni Savez Geometara delujući u duhu svojih Pravila, preuzeo je odlukom svoga 4 kongresa u Cirihu od 13 septembra 1930. na sebe kako idealnu tako i praktičnu zadaću da stvori ustanovu za sva obaveštenja po pitanjima, koja ovde raspravljamo, da ispita mogućnost jedinstvene institucije za katastar i zemljišnu knjigu, kao i mogućnost unifikacije ovih ustanova u svima državama.

Nadajući se da smo dokazali potrebu i opšti interes na rešavanju te zadaće, ukazujemo kao put k tomu: prikupljanje podataka, komparativni studij i davanje obaveštenja. Stoga molimo glavnu skupštinu 5 Međunarodnog Kongresa geometara da izvoli doneti sledeće odluke:

„Osniva se međunarodna centrala za informacije o katastru kod Međunarodnoga Saveza geometara.“

„Izvođenje toga poverava se Stalnome Odboru, koji je ovlašćen da odredi predsednika i članove Centrale, njezino stalno sedište, da izda propise za njezinu organizaciju i namakne materijalna sredstva za poslovanje.“

„U delokrug ove ustanove spada:

1) Prikupljanje zakonodavstva, naredaba i literature o pravnim odnosima i javnim teretima na zemljištu, čije registrovanje zahteva kao tehničku podlogu određivanje prostornih granica tih prava. To su propisi o stvarnim pravima na nekretninama, zemljišnoknjižno pravo, zemljarina, fiskalni katastar, provođenje svih

radova na uređenju poseda, komasacije poljoprivrednih i gradskih imanja, zakonodavstvo agrarne politike i td. I dalje: prikupljanje propisa, ugleda i obrazaca o izradi tehničke podloge za ta registrovanja, njihovo izvođenje i održavanje. Ovamo spadaju projekcioni i koordinatni sistemi, triangulacija, omeđavanja atareva i parcela, detaljni premer, nivelman, izrada plana, računanje površina, izrada poreskoga operata, održavanje katastra, osnivanje zemljišnih knjiga i njihovo vođenje, projektovanja novoga komasacionoga stanja i t. d.“

„2) Studij prikupljenoga materijala, sređivanje i upoređivanje istoga.“

„3) Davanje obaveštenja o institucijama registrovanja pravnih odnosa i javnih opterećenja na zemljištu (katastar i zemljišna knjiga) kao i o sprovođenju agrarnih operacija, a naročito o izradi njihove tehničke podloge.“

Delatnost geometra povezana je sa potrebama državne zajednice i ljudskoga društva, stoga se ona mora kod ispunjavanja svojih zadataka ravnati prema svrhama, kojima je namenjena. Radi toga treba da centrala ima podatke o samim pravnim odnosima. Isto tako će ona imati podatke o građevinsko-tehničkim, agronomskim, socijalnim i drugim propisima, u koliko ih izvršuju geometri, a i preko toga. Centrala će moći da čini studije, upoređenja i daje, sad više sad manje, obaveštenja i o tim pitanjima. Ali kompetentna i autaritativna treba da bude bezuvetno u pitanjima određivanja granica prava u prostoru (premeru zemljišta) te registrovanju javnih opterećenja i stvarnih prava na parcelama.

Idealan, svetao, i naučno osobito interesantan cilj predlaže Međunarodnom Savezu Geometara Dr. L. Heg u svome referatu: spajanje fiskalnoga i pravnoga katastra u jednu ustanovu, zemljišnoknjižni katastar, i dalje izradu zakonika o prototipu takvoga: zemljišnoknjižnoga katastra, koji bi mogle primiti sve države. Tako bi se došlo do potpune unifikacije katastra u svetu.

Misao je neosporno velika. Šta je državnici, filozofima i sociolozima ideja večitoga mira među narodima, to ima da bude našoj struci ideja katastra, kojim će se istovremeno utvrđivati stvarna prava na zemljištima i javna opterećenja i da on bude kod svih naroda jednak. To bi bio podjedno jedan prilog ostvarenju pomenute državničke ideje.

Kao što je ideja velika i privlačna, tako je njezino izvođenje teško i pomaknuto u daleku budućnost zbog dubokih razlika u pravnim uređenjima pojedinih država.

Na pitanje da li je moguć opisani internacionalni tip katastra daje g. Dr. Hegg konkretni pozitivni odgovor ukazujući na Švajcarski građanski zakonik, koji predviđa katastar, u kom će biti elementi potrebni fisku kao i oni koji su potrebni za utvrđenje stvarnih prava na nepokretnostima. On smatra da se po tome uzoru može izraditi, proučavajući katastarska zakonodavstva pojedinih država, katastarski zakonik, koji bi sadržavao sve propise o toj instrukciji i služio kao ugled svima državama. Tako jednostavno to pitanje ipak nije, jer se kod njegovoga rešavanja ne radi samo o istaknutoj geometarskoj delatnosti, već ono ovisi o pravnim ekonomskim i socijalnim prilikama kod raznih naroda. Prema tome ono i nije rešeno navedenim predlogom.

Ali isto tako nećemo na postavljeno pitanje o tipu internacionalnoga katastra dati definitivno negativni odgovor, kako to čini g. Danger niti ćemo to pitanje skinuti sa programa naših raspravljanja.

Medunarodni Savez Geometara ne treba da bude samo savetodavac prakse već i pregaoc nauke. A naučna vrednost misli o spajanju katastra i zemljišne knjige kao i o unifikaciji katastra postoji van svake sumnje. Stoga predlažemo kongresu da bi svojom odlukom izvoleo staviti kao dalji zadatak Centrale za obaveštavanje o katastru još i ovo:

„4) Centrala treba da studira pitanja, da li je moguć isti registar za zemljarinu i utvrđivanje stvarnih prava na zemljištima: (spajanje zemljarinskoga katastra i zemljišne knjige) i da na to pitanje odgovori. Ako bude odgovor povoljan, ima se izraditi zakonik o „*zemljišnoknjižnom katastru*“, koji će se moći primeniti u svima državama.

Kako bismo mogli obuhvatiti sve teme, koje su stavljene u zadatak naše komisije sa perspektive jednoga zajedničkoga gledišta, smatrali smo komasaciju zemljišta i deobe velikih poseda, pa prema tome i sve ostale agrarne operacije, kao promene granica prava. Zadržali smo se samo na geodetskim radovima i registrovanju, koje traži njihovo sprovođenje. Sada dopunjujemo ovu apstrakciju, naglašujući da će se kod upoređivanja izvođenja tih operacija u pojedinim zemljama morati obuhvatiti mnoga pitanja agrarne politike, građevinske delatnosti, procene zemljišta, kao i pitanja socijalna i higijenska, jer bi bez njih uloga i delatnost geometra bila nedovoljno objašnjena. Agrarne operacije će Centrala morati da proučava zasebno. Tehnička podloga i registrovanje imaće manju važnost nego kod zemljišnih knjiga i katastra, a veću važnost brzina izvođenja, ekonomski i agrarno-

politički uspesi. Držimo da agrarne operacije ipak treba da ostanu u zadatku Centrale, premda će im se morati posvetiti zasebna pažnja, jer se promenama granica postojećih prava koje su tu neminovne, izvode promene u zemljišnim knjigama i katastru, pa im je stoga u sistemu rada naše federacije najprirodnije mesto u Centrali, kojoj ćemo poveriti te dve institucije.

Isto tako spada po prirodi stvari u sadatak Centrale i pitanje unifikacije konvencionalnih znakova. Ono dobiva samostalnost, u koliko bi se pristupilo njegovom rešavanju bez obzira na odgovor po pitanju tipa internacionalnoga katastra.

Upoređivanje radova u raznim državama dovodi po logici stvari do upoređivanja troškova.

Na izgled jednostavan zadatak Centrale sadržan u tri reči: prikupljanje, upoređivanje i obaveštavanje, traži ipak obimni i naporni rad. Do sada je katastarska komisija prikupila lep materijal i činjeni su pokušaji studiranja toga materijala. Ali bez saradnje svih nacionalnih Udruženja ne bismo se mogli približiti željenomu cilju.

Obimnost rada nesme nas zaustaviti na putu k izvođenju preuzetoga velikoga zadatka. A da bi svi članovi federacije s poverenjem i punim interesom saradivali na tome zadatku, da bi se postigla efikasnost i podela rada svršavamo ovaj referat predlažući kongresu dve želje:

„Svaka odluka, kojom se neka metoda, instrumenat, obrazac ili bilo koji drugi predmet i ideja proglašuju kao savršeniji ili im se daje prednost, može biti doneta samo onda, ako ju odobre sva začlanjena udruženja.

Medjunarodna Centrala za informacije o katastru treba da svoj delokrug tako odredi, kako nebi bilo prescizanja u područje eventualnoga budućega Stalnoga Sekretarijata, već da se mogu oba iz razloga uprošćavanja i ekonomisanja po mogućstvu sjediniti.“

Mi geometri određujući prostorne granice pravnih odnosa na zemljištu dajemo realnu podlogu i publicitet tim pradavnim i večnim uredbama čovečanstva, makar se one po obliku i sadržaju menjaju. Time služimo istini, pravnom redu i napretku. Kod tako opštih, trajnih i visokih ciljeva mora biti jednakosti, sličnosti i analogija u postojećim uredbama svih naroda. Iznalazeći ih jačaćemo našu solidarnost i raditi na procvatu Međunarodnoga Saveza Geometara. A preko nadjenih razlika i ostupanja bolje ćemo se upoznati i razumeti.
