

*Инж. Ђуко Јововић,
Републички секретаријат за привреду
Титоград*

Разграничавање шума у друштвеној својини у Црној Гори

Разграничавање шума у Црној Гори почело је 1960. на основу Уредбе о органима и поступку за разграничавање шума у друштвеној својини од шума у својини приватних лица. По овој Уредби ова разграничавања вршиле су комисије за разграничавање шума при општинским народним одборима и одговарајућа комисија при Извршном вијећу Народне Републике Црне Горе, а предлог за утврђивање граничне линије шума у друштвеној својини подносио је орган управе народног одбора општине надлежан за имовинско-правне послове, у сарадњи са организацијом која управља шумама.

Предлог за утврђивање граничне линије шума у друштвеној својини морао је садржавати: мјесто у коме се шума налази, њен ближи назив, правни основ по којем је прешла у друштвену својину, назив ранијег власника (држава, општина, племе, село, братство, грађанско-правно лице или појединац), ближи опис и предлог са ближим ознакама за одређивање граничне линије (ријеке, потоци, јаруге, угнућа, превоји, путеви, била, вододелнице и сл.). Овакав предлог је достављан и јавном правобраниоцу, који је могао тражити измјену предложене граничне линије ових шума.

Наведеном уредбом стављено је у надлежност Општинској комисији за разграничавање шума да десет дана прије почетка разграничавања, на уобичајени начин, обавијести сва заинтересована лица о мјесту и времену почетка разграничавања појединих шума и позове та лица да поднесу документа и понуде друга доказна средства о власништву поједине шуме и њеног дијела;

да изласком на терен упозна сва заинтересована лица са предлогом за разграничавање и позове их на давање приговора и подношење доказа; да узима изјаве од појединих грађана којима је познато стање власништва тих шума, односно њихових дијелова; да последије свестраног њихова прегледа, оцјене предлоге граничне линије, свих приговора, поднијетих доказа и узетих изјава, утврђује граничну линију тако да се њом обухвате све шуме које су по ма којем основу постале друштвена својина, без обзира на раније границе. Комисија је дужна да води записник о свом раду, сходно прописима чл. 74-79. Закона о општем управном поступку; да у случајевима кад утврди да посјед појединих приватних власника прелази максимум, одређен Законом о аграрној реформи и унутрашњој колонизацији у Народној Републици Црној Гори, спроведе поступак по прописима тог закона и донесе рјешење о одузимању вишка шумског посједа, те да по правоснажности рјешења о одузимању вишка посједа утврди граничну линију и за тај дио шуме; да утврђену граничну линију уноси у записник о разграничењу (у коме се наводе: назив ограничене шуме, подручје, насеља, села и општине кроз које пролази гранична линија, као и тачке на којима се завршава подручје општине у којем се налази ограничена шума); опис граничне линије, уз ознаку бројева, описа и положаја граничних знакова и њихових одстојања; опис појединих приватних парцела — енклава које се налазе унутар шуме у друштвеној својини, са свим елементима граничне линије, уз назнаку културе сваке еклаве) и да на основу provedеног поступка доноси рјешење о утврђивању граничне линије и објави га на огласној табли општинског народног одбора и мјесна канцеларија, с тим да диспозитив рјешења садржи податке које садржи и записник о разграничењу шума.

Против рјешења општинске комисије којим се одузимао вишак посједа, на основу Закона о аграрној реформи и унутрашњој колонизацији у Народној Републици Црној Гори, незадовољна странка могла је изјавити жалбу Комисији за разграничавање шума при Извршном вијећу Народне Републике Црне Горе. Исто тако, незадовољна странка могла је изјавити жалбу овој комисији и на рјешење Општинске комисије, донесено на основу provedеног поступка, и то у року од 30 дана од дана његовог стављања на огласну таблу, односно 30 дана од дана ступања на снагу наведене уредбе, ако је рјешење донесено прије њеног ступања на снагу. Незадовољна страна која је сматрала да је правоснажним рјешењем о утврђивању граничне линије повријеђено њено право, могла је у надлежном суду покренути својински спор.

Рјешење о утврђивању граничне линије служило је као исправа за укњижење шума као друштвене својине и за провођење измјене у катастарским књигама. Измјена утврђене граничне линије могла се вршити само на основу правоснажне суд-

ске пресуде. Сви списи о разграничавању шума морали су се предати на чување органу управе општинског народног одбора надлежног за имовинско-правне послове, а о примјени наведене уредбе старао се Државни секретаријат за послове финансија, који је био овлашћен да по потреби доноси и ближе прописе о разграничењу шума у друштвеној својини.

Законом о продужењу примјене уредбе о органима у поступку за разграничавање шума у друштвеној својини од шума у својини приватних лица продужена је примјена раније Уредбе све до доношења Закона о утврђивању граничне линије за шуме у друштвеној својини.

Ступањем на снагу Закона о шумама из 1965. престао је да важи Закон о продужењу примјене наведене уредбе. Тим законом одређено је да границе шума у друштвеној својини, које нијесу утврђене, утврђује посебна комисија општинске скупштине, најдаље до краја 1967. Овој комисији стављено је у надлежност: да о свом раду води записник; да границе шуме утврђује рјешењем (које је морало садржавати назив шуме чије се границе утврђују и опис граничне линије, уз назнаку положаја граничних знакова и њиховог остојања) и да рјешење објављује на огласној табли Општинске скупштине, односно мјесне канцеларије.

Против рјешења о утврђивању граничне линије незадовољна страна могла је изјавити жалбу Републичком органу управе надлежном за имовинско-правне послове, у року од 30 дана од дана објављивања рјешења на огласној табли. Исто тако, лица која су сматрала да су им правоснажним рјешењем Комисије повријеђена њихова права, могла су у суду опште надлежности покренути својински спор. Овај закон обавезао је организације које газдују шумама у друштвеној својини чије су границе утврђене, да у року од двије године од ступања на снагу закона, на преломним тачкама граничне линије поставе видне и трајне знакове, односно за шуме у друштвеној својини чије границе нијесу утврђене, у року од двије године од дана правоснажности рјешења о утврђивању граничне линије. За организацију или друго правно лице које не би поставило видне и трајне знакове на преломним тачкама граничне линије у одређеном року, Законом о шумама је била предвиђена новчана казна од 20 000 до 1 000 000 динара. Истим законом је одређено да поступак о утврђивању граничне линије за шуме у друштвеној својини по жалбама има се окончати по досадашњим прописима од стране Комисије при Извршном вијећу, у случајевима гдје је првостепено рјешење донесено до дана ступања на снагу овог закона.

Законом о измјенама Закона о шумама из 1967, рок за утврђивање граница шума у друштвеној својини, које нијесу до тада биле утврђене, помјера се до краја 1968. Поновном измјеном Закона о шумама из 1969, овај рок помјерен је до краја 1970. Овом

измјеном закона, организације које газдују шумама у друштвеној својини, чије се границе утврђују, обавезују се да за двије године од дана ступања на снагу рјешења о југословенским стандардима за шумске знакове из 1968, поставе на преломним тачкама граничне линије, видне и трајне знакове. У погледу одређивања рока утврђивања границе ових шума, исти је измјеном Закона о шумама још два пута продужаван — до краја децембра 1972, односно до краја децембра 1973.

Новим Законом о шумама из 1972. потврђује се досадашња одредба Закона о шумама да границе шума у друштвеној својини, ако нијесу утврђене, утврђује посебна комисија коју образује општинска скупштина. Новина у односу на досадашњи Закон о шумама јесте то што Комисија почиње поступак разграничења на основу предлога за разграничење шума, који подноси орган управе надлежан за имовинско-правне послове Општинске скупштине, уз сарадњу са организацијом која газдује шумама на територији те општине. Овај предлог треба да садржи: мјесто у коме се шума налази; правни основ по коме је шума прешла у друштвену својину; назив ранијег власника шуме (држава, општина, племе, братство, село, грађанско-правно лице или појединац) и ближи опис шуме која се сматра друштвеном својином. Овим законом предвиђено је такође да се против рјешења о утврђивању граничне линије не може водити управни спор, као и то да разграничење шума у друштвеној својини (ако границе нијесу утврђене) које се не изврши до краја децембра 1973. рјешава Општински суд у ванпарничном поступку, по предлогу општинских скупштина, односно организација које газдују шумама у друштвеној својини. Нови закон о шумама обавезао је организације које газдују шумама у друштвеној својини, чије су границе утврђене, да у року од 3 године од дана ступања на снагу Закона поставе на преломним тачкама граничне линије видне и трајне знакове, односно у року од двије године од дана правоснажности рјешења о утврђивању граничне линије.

Грешке и пропусти у разграничавању друштвених шума

При раду на разграничавању шума у много случајева прављене су грешке у примјени Уредбе о органима и поступку за разграничавање шума у друштвеној својини од шума у својини приватних лица, Закона о општем управном поступку и Закона о шумама. Те грешке могле би се свести на сљедеће: предлози за утврђивање граничне линије били су непотпуни, а негдје су сачињавани у току рада на утврђивању граничне линије; власници нијесу присуствовали раду комисија; записници о раду комисије на самом мјесту садржавали су само опис граничне линије; рјешења о разграничавању нијесу садржавала имена власника гра-

ничара; гранична линија није премјеравана, а растојања између граничних знакова одока су процјењивана; гранични знакови нијесу обнављани, а видни и трајни знакови на преломним тачкама граничне линије нијесу постављани; референти за имовинско-правне послове у општинским скупштинама били су чак и предсједници комисија за разграничавање шума. Уз наведено треба истаћи да ни јавна правобранилаштва у већини општина нијесу била довољно укључена у послове разграничавања шума, као и то да се то разграничавање добрим дијелом вршило без учешћа и сарадње организација које газдују шумама.

Посебан проблем и недостатак у раду првостепених комисија на пословима разграничавања био је у неуједначеним ставовима и критеријима при утврђивању граничне линије друштвених шума. Већ 1960. дошло је до заузимања различитих ставова у општинама у погледу примјене материјалних прописа и правне ваљаности појединих доказа за утврђивање својинских права (тапија пресуда, уговора и сл.). Због ове проблематике одржано је у Републици током 1961. неколико савјетовања, на којима је заузет следећи став: „Као пун доказ о приватној својини прихвата се само судска пресуда кад је у спору друга страна држава, односно шумско газдинство, а изводи из земљишних књига, тапије, уговори, диобе сеоских и братственичких шума јмају се цијенити по правним правилима имовинског права, имајући у виду и то да прописи искључују могућност признања права својине у друштвеној својини — путем одржаја”. Према питањима: како цијенити диобе сеоских и братственичких шума, да ли, и у којим случајевима, прихватити инструмент одржаја на шуми ако су за то испуњени услови до 6. априла 1941, као и да ли „пнешто шуме” оставити приватним власницима, независно од власничког права, заузети су следећи, недовољно одређени и непотпуни ставови: „Диобе се не би могле признати ако су извршене у вријеме бивше Југославије и доцније и код ових диоба не би могло доћи до стицања приватне својине на основу одржаја”; „Раније диобе (прије 1918. године) могу се признати послје свестране оцјене времена настанка, вриједности и величине дијелова шуме и учешћа власти у тим диобама“ (овај други став базира се на чињеници да су у Никшићу признати у својину приватним власницима велики комплекси шума, издијељени до 1910, а у Титограду прихваћене диобе из 1928); „При разграничењу се мора водити рачуна да се неке бивше сеоске и братственичке шуме граниче са селима и да мјештани немају другог изласка, изузев на шумско земљиште или на своју ливаду или њиву, па зато треба при повлачењу граничне линије изоставити периферне површине шумског земљишта поред села (које су обично лошијег квалитета) и оставити их на коришћење мјештанима, као и доносити рјешења о бесплатном трајном коришћењу истих, на основу којих би се извршила измјена у катастру”. У 1962. истакнути ставови су задржани, осим

што је другостепена комисија завела, а дијелом и прихватила, праксу првостепених, да се приватним власницима оставља „понешто шуме“ у својину, у правној немогућности да се примијени ранији став „о изостављању поред села периферних површина шуме и остављања истих на бесплатно трајно коришћење“, а дошло је и до увођења критерија — „потреба за технички одрживом граничном линијом“. Тако су шумске површине са економски мало вриједном шумом, а које су дубоко залазиле у земљиште приватних власника, у виду клинова или које су биле у непосредној близини кућа, остављене у својину приватних власника. Неодређеност критерија „потреба за техничком линијом“ била је очигледна, па је знатно, зависно од нахођења и стручности органа који је утврђивао граничну линију, долазило до неправилности и неуједначености ставова при утврђивању граничне линије.

Став и критеријум неких општинских комисија за разграничење шума био је у прво вријеме да се без правног основа шума не може признати у својину и оставити приватницима. Међутим, већ у другој години, у којој се вршило разграничење одступило се од овог става, осим у општинама пљеваљској и жабљачкој.

При утврђивању граничне линије, чврст став да се разграничење врши искључиво по правном критерију и гранична линија повлачи рубом обрадивог земљишта није се могао одржати. Велики број спорних диоба и узурпација шума од власника обрадивог земљишта, чињеница да су многа села управо енклаве у шуми, потреба да се поред кућа и села остави „понешто шуме“ за најнужније потребе грађана, као и став Републичке комисије о бесплатном трајном коришћењу периферних површина шумског земљишта, поред села, наметнули су другачију праксу у општинама. Међутим, при овом ублажавању критерија општенске комисије потпуно су се разишле и створиле колико комисија, толико критерија. Све комисије су ипак биле јединствене у томе што су признавале као чврст доказ пресуду судова, осим у општинама плавској и иванградској, и што су остављале приватним власницима (граничарима са шумом у друштвеној својини) поред кућа и обрадивог земљишта „понешто шуме“ по разним критеријима (социјални моменат, правичност, техничка одрживост граничне линије, квалитет шуме, веза са државном шумом, економски значај за заједницу, близина кућа, дугогодишња државнина, природни изглед граничне линије и сл.).

Укратко, оцјењујући ово питање могло би се закључити:

1. Пословима разграничавања шума није поклоњена пажња од стране надлежних и заинтересованих органа и организација.

2. У раду на тим пословима нијесу постојали чврсти и јединствени ставови, посебно према питању да ли граничну ли-

нију утврђивати искључиво на основу правних критерија и изведених доказа о својини.

3. Првостепене комисије биле су несигурне и веома различито су примјењивале материјалне прописе, нарочито правна правила имовинског права (није се придавао исти значај једнаким доказима, а исте правне ситуације рјешаване су различито).

4. Прихвативши да се уз обрадиво земљиште оставља „понешто шуме”, комисије су различито поступале од општине до општине, па чак и у појединим подручјима општине. Остављање шуме приватним лицима вршено је без икаквих објективних мјерила, што је имало за последицу: прилично негодовање грађана, неједнако третирање појединих општина и по појединим подручјима општине — приватних власника, створене су могућности за многе злоупотребе друштвене својине, првенствено од стране појединаца.

На рад комисија утицала је одредба наведене уредбе, да предлог за утврђивање граничне линије подносе имовинско-правне службе а да трошкове сноси општина. С друге стране, формирањем шумско-привредних подручја и саме општине биле су мање заинтересоване за разграничење шума, а нарочито за шумске комплексе којима су газдовале организације са територије друге општине. Поред овог, треба истаћи да је и неблаговремена примјена Закона о проглашењу сеоских, племенских и братственичких шума друштвеном својном један од основних разлога што су комисије при разграничењу наилазиле на велике тешкоће. Иако је овај закон донесен још 1947, шуме које су по њему проглашене друштвеном својном нијесу идентификоване ни омеђене на терену. Грађани су дио ових шума, посебно братственичких, касније издијелили и у катастар уписали као своје, сјекли, продавали их и сл. Ово је довело до тога да су се комисије 20 година послје доношења овог закона нашле у ситуацију да рјешавају и ово питање, које је требало много раније рашчистити, и да врате ове шуме у друштвену својину, што је изазвало бројне жалбе грађана, јер су их они у међувремену купили од других лица или их третирали читаво вријеме као своје. Исто тако, неуношење у катастар промјена насталих при разграничењу шума на терену, необнављање провизорних граничних знакова и непостављање сталних граничних знакова на преломним тачкама првостепено утврђене граничне линије друштвених шума, отежавало је рад појединих комисија, обично у поновљеном поступку.

Обим извршеног разграничавања шума

Разграничавање шума у појединим општинама није вршено интензивно, већ са прекидима што је разлог да разграничавање

шума у друштвеној својини није у потпуности завршено до краја 1972. У току 1971. и 1972. године на том разграничавању рађено је само у општинама бијелопољској, пљеваљској и колашинској. У општинама плавској, рожајској, иванградској, мојковачкој, шавничкој, цетињској, жабљачкој, херцеговској и которској разграничавање је завршено док су у општинама Даниловград, Титоград, Плужине и Никшић остали неразграничени мањи комплекси друштвених шума који немају веће економске вриједности. У општинама тиватској и будванској није било потребе за овим разграничењем, јер су се тачно знале границе шума у друштвеној својини, а у општинама Бар и Улцињ на тим пословима од почетка ништа није рађено. Општине углавном истичу да је недостатак материјалних средстава и кадрова, као и незаинтересованост радних организација којима су шуме у друштвеној својини дате на газдовање, био разлог што ови послови нијесу завршени у одређеним роковима. Углавном, све економски вриједне шуме, осим у општинама Колашин, Бијело Поље и Пљевља, разграничене су. Организације које газдују шумама и општине не показују интерес за разграничење шикара као ни површина које могу да послуже за пошумљавање, а на којима данас нема економски вриједних шума.

Катастарски органи управе извршили су измјене у катастарским оперативама, настале у складу са правоснажним рјешењима о разграничењу шума, док организације које газдују шумама у друштвеној својини нијесу ни до данас, изузев шумско-индустријско предузеће „Јаворак” — Никшић, приступиле постављању трајних граничних знакова на преломним тачкама граничне линије друштвених шума, због чега су многе граничне линије доведене у питање, јер су границе означене масном фарбом, биле привременог карактера.

Предлози за даље разграничавање шума

Како неизвршено разграничење шума у друштвеној својини од шума у својини приватних лица може бити повод за низ незаконитих радњи, првенствено од стране приватних лица, и несигурност у планирању радова и предузимању мјера за интензивније газдовање шумама од стране радних организација, то се у погледу даљег разграничавања шума предлаже сљедеће:

1. Разграничавање шума у друштвеној својини од шума на које постоји право својине (приватне шуме) треба наставити на подручјима општина гдје ово разграничавање није завршено. Обезбиједити материјална средства и стручне кадрове, као и извршити потребне припремне радове за рад комисија.

2. Прије почетка утврђивања граничне линије одржати стручне састанке у општинама са члановима општинских коми-

сија, имовинско-правним референтима, представницима организација које газдују шумама, као и представницима заинтересованих друштвено-политичких организација. На тим састанцима проучавала би се употства, ставови и правна проблемatika подручја гдје се врши разграничавање.

3. Раду комисија за разграничавање шума треба да присуствују представници јавних правобранилаштава и сталним праћењем рада комисија (као странка у поступку и заступници општина) обезбиједи поштовање законитости. У случајевима гдје јавни правобраниоци нијесу у могућности да присуствују раду комисије, обезбиједити присуство имовинско-правног референта, који би на вријеме упозорио јавног правобраниоца на евентуална одступања од предлога за разграничење шума и незаконитости у раду, а у циљу предузимања свих мјера потребних за заштиту друштвене имовине.

4. Организације које газдују шумама треба одмах да приступе постављању трајних граничних знакова на преломним тачкама правоснажно постављене граничне линије друштвених шума, а катастарски органи да истовремено изврше премјер и измјене у катастарским оператима.

5. У погледу досадашњег рада на разграничавању шума (у свим општинама) потребно би било да јавни правобраниоци, у сарадњи са имовинско-правном службом и организацијама које газдују шумама, утврде евентуалне повреде прописа на штету заједнице, а затим покрену одговарајуће судске поступке.