

**INTERNACIONALNI UNIVERZITET TRAVNIK U TRAVNIKU  
PRAVNI FAKULTET TRAVNIK U TRAVNIKU**

**MAGISTARSKI RAD**

**REFORMA IMOVINSKO-PRAVNIH ODNOSA  
KROZ ZEMLJIŠNE KNJIGE**

**Mentor:**

**Prof. dr. Remzija Kadrić**

**Kandidat:**

**Abid Perenda**

Travnik, 2019.



INTERNACIONALNI UNIVERZITET TRAVNIK U TRAVNIKU  
**PRAVNI FAKULTET TRAVNIK U TRAVNIKU**

MAGISTARSKI RAD

**REFORMA IMOVINSKO-PRAVNIH ODNOSA  
KROZ ZEMLJIŠNE KNJIGE**

**Mentor:**

**Prof. dr. Remzija Kadrić**

**Kandidat:**

**Abid Perenda**

Travnik, 2019.

## **IZJAVA O PLAGIJARIZMU**

Ja, lično, kao student magistarskog studija na Pravnom fakultetu Internacionalnog univerziteta Travnik u Travniku potpisujem izjavu da sam upoznat sa Zakonom o visokom obrazovanju Srednjobosanskog kantona i Etičkim kodeksom Internacionalnog univerziteta Travnik u Travniku. Ovom izjavom potvrđujem da sam magistarski rad napisao samostalno i koristeći se isključivo navedenom bibliografijom te da ovaj rad nije korišten pri bilo kakvom drugom ocjenjivanju. Saglasan sam da jedan primjerak mog rada bude javno dostupan preko biblioteke Internacionalnog univerziteta Travnik u Travniku.

Mjesto/datum: \_\_\_\_\_

Potpis studenta: \_\_\_\_\_

# Sadržaj

Sadržaj .....	II
Skraćenice .....	V
Uvod .....	1
1. Metodološki okvir istraživanja.....	3
1.1. Predmet rada .....	3
1.2. Ciljevi istraživanja.....	3
1.3. Hipoteze.....	4
1.4. Metode istraživanja.....	4
1.5. Struktura rada .....	5
2. Katastar.....	7
2.1. Definicija .....	7
2.2. Razvoj katastra zemljišta .....	8
2.3. Funkcije katastra zemljišta .....	9
2.4. Vrste katastra zemljišta.....	9
2.4.1. Vrste katastra zemljišta prema strukturi.....	9
2.4.2. Vrste katastra zemljišta prema svrsi.....	12
2.5. Postupak izrade katastra zemljišta.....	13
2.5.1. Utvrđivanje katastarski teritorijalnih jedinica .....	13
2.5.2. Katastarska izmjera .....	14
2.5.3. Katastarsko klasiranje i bontiranje zemljišta.....	14
2.5.4. Izlaganje na javni uvid podataka izmjere i klasiranje zemljišta.....	15
2.5.5. Izrada katastarskog operata .....	15
3. Registracija podataka u zemljišne knjige - grunt .....	18
3.1. Definicija .....	18

3.2.	Sastav zemljišne knjige .....	20
3.2.1.	Glavna knjiga .....	20
3.2.2.	Zbirka isprava.....	22
3.2.3.	Pomoćni registri .....	22
3.3.	Vrste upisa u zemljišnu knjigu .....	23
3.4.	Predmet upisa i prava koja se upisuju u zemljišnu knjigu.....	24
4.	Reforma imovinsko-pravnih odnosa kroz zemljišne knjige.....	28
4.1.	Cilj reforme.....	28
4.2.	Administrativna baza podataka i katastarsko prostorna baza podataka .....	28
4.3.	Aspekti zemljišne knjige i katastra zemljišta .....	30
4.4.	Koncept spajanja katastra zemljišta i zemljišne knjige .....	30
4.5.	Spajanje kao dio redizajna katastarskog sistema .....	31
4.6.	Klasifikacija koncepta spajanja katastra zemljišta i zemljišne knjige .....	32
4.7.	Pozitivni i negativni efekti spajanja katastra zemljišta i zemljišne knjige .....	35
5.	Katastar zemljišta i zemljišna knjiga na području Bosne i Hercegovine .....	37
5.1.	Historija .....	37
5.2.	Evolucija evidencije nekretnina.....	39
5.2.1.	Sistem turskih deftera i tapija.....	39
5.2.2.	Austrijsko-njemački sistem zemljišnih knjiga .....	41
5.2.3.	Katastar zemljišta u doba bivše Jugoslavije .....	43
5.2.4.	Savremeni sistem katastra zemljišta i zemljišne knjige .....	44
5.3.	Osnove Zakona o premjeru i katastru nekretnina .....	45
5.3.1.	Poglavlje I – Osnovne odredbe .....	45
5.3.2.	Poglavlje II - Premjer .....	46
5.3.3.	Poglavlje III – Osnivanje katastra nekretnina .....	46
5.3.4.	Poglavlje IV – Upisa prava na nekretninama .....	47

5.3.5.	Poglavlje V - Održavanje i obnova premjera i katastra nekretnine.....	48
5.3.6.	Poglavlje VI – Premjeravanje zemljišta za posebne potrebe .....	49
5.3.7.	Poglavlje VII - Nadzor .....	49
5.3.8.	Poglavlje VIII – Kaznene odredbe .....	49
5.3.9.	Poglavlje IX – Prelazne i završne odredbe.....	50
5.4.	Prednacrt Zakona o izmjeri i registraciji nekretnina .....	50
6.	Reforma imovinsko-pravnih odnosa kroz zemljišne knjige u Bosni i Hercegovini .....	53
6.1.	Važnost istraživanja procesa reforme zemljišne knjige .....	54
6.2.	Teorije institucionalne reforme .....	55
6.3.	Cilj reforme zemljišne knjige na području BiH.....	57
6.4.	Registracija zemljišta.....	58
6.5.	Registracija nekretnina .....	59
6.6.	Norveški projekt .....	61
6.7.	Izrada digitalnih ortofoto karata za BiH .....	61
6.8.	CILAP projekt .....	62
6.8.1.	CILAP 1 .....	63
6.8.2.	CILAP 2 .....	68
6.9.	Registar cijena nekretnina .....	72
6.10.	Analiza reforme zemljišne administracije u BiH.....	74
	Zaključak .....	76
	Literatura .....	I

## **Skraćenice**

BiH	Bosna i Hercegovina
BPKN	Baze Podataka Katastra Nekretnina
CILAP	Kapaciteti za unapređenje zemljišne administracije i procedura
EU	Evropska Unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FGU	Federalne uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove
GIS	Geografsko Informacioni Sistem
IPA	Instrument for Pre-Accession Assistance
JLS	Jedinica Lokalne Samouprave
NOK	Norveška Kruna
OAO	Open Access Order
PDIA	Problem-Driven Iterative Adaptation
RCN	Registar Cijena Nekretnina
RERP	Registracije nekretnina
RGU	Republička Uprava za geodetske i imovinsko pravne poslove
RS	Republika Srpska
SB	Svetска Banka
SLDC	Solution-based and Leader-driven Change
VGI	Vojno-Geografski Institut
zk	zemljišnoknjižni

## **Uvod**

Katastarski sistem se obično sastoji od dvije komponente, zemljišne knjige i katastara zemljišta. Svrha ove dvije komponente izvedena je i razvijena iz njihovog historijskog porijekla. U kontinenatalnoj Evropi katastar zemljišta je evoluirao za uslugu oporezivanja zemljišta, dok je zemljišna knjiga razvijena da upravlja legalnim procesima. Međutim, katastar zemljišta je razvio vezu sa zemljišnom knjigom i gotovo 70% podataka i napora su duplicitirani u organizacijama zemljišne knjige i katastru zemljišta. Postojanje odvojenih katastarskih komponenti je izvor neefikasnosti kako u konzistenciji informacija, tako i kod donošenja raznih pravnih odluka. Uzmajući u obzir praktičnu implementaciju zemljišno knjige (zapisi o tome ko ima koja prava i pod kojim uslovima) i katastra zemljišta (zapisi o kojoj zemljišnoj parceli je riječ i kolika je površina) većina država je razvila svoj lični katastarski sistem zbog ogromne razlike između ove dvije komponente.

U nekim državama organizacija koja se bavi zemljišnom knjigom i organizacija koja se bavi katastarom zemljišta su spojene u jednu organizaciju, dok u nekim drugim državama njihovo spajanje još nije ostvareno. U državama gdje spajanje nije sprovedno, sadržaj oba zapisa je veoma sličan. Čuvanje odvojenih zapisa otežava ažuriranje zapisa i identičnost, te je teško očuvati konzistentnost podataka i uskladiti naknade koje obje organizacije naplaćuju za svoje usluge i procedure. Osim toga, tehnološka dostignuća informaciono-komunikacione tehnologije ICT (eng. *Information and Communication Technology*) igra važnu ulogu u poboljšanju učinkovitosti pohrane, upravljanja ili održavanja, i dostupnosti informacija o zemljištu.

Čak i ako su oba tipa zapisa pod okriljem iste organizacije, informacije o vlasniku i/ili korisniku, prava i zemljišne parcele mogu biti pohranjene i održavane u dvije različite baze podataka, konkretno u administrativnoj bazi podataka i bazi podataka katastra zemljišta. Administrativna baza podataka sadrži legalne i administrativne informacije o nekoj parceli zemljišta, dok baza podataka katastra zemljišta sadrži geodetske i kartografske informacije. Spajanje baza podataka pored organizacijskog spajanja je često još izazov.

U Bosni i Hercegovini (BiH) se još uvijek nije izvršilo spajanje zemljišne knjige i katastra zemljišta, iako se ulažu veliki napor i na tom putu. Poslije rata u BiH, zemljišna knjiga je bila u

totalnom neredu i postojala je velika neusklađenost podataka sa podacima koji se nalaze u katastru zemljišta. Četiri godine nakon Dejtona, ekomska kriza u BiH je podstaknula reformu zemljišne knjige. Jačanje sektora zemljišne administracije u Bosni i Hercegovini je prepoznato kao veoma značajan cilj koji može značajno da doprinese sigurnosti prava vlasništva, efikasnom tržištu nekretnina, pristupanju EU (engl. *European Union*) i poslijedično sveukupnom ekonomskom i socijalnom razvoju i rastu. Reforma katastarskog sistema, prvenstveno zemljišne knjige je predmet ovog magistarskog rada.

# **1. Metodološki okvir istraživanja**

## **1.1. Predmet rada**

Reforma imovinsko pravnih odnosa podrazumjeva usklađivanje podataka katastrazemljišta i zemljišnih knjiga, elektronsku obradu zemljišnjih knjiga, te i samu realizaciju oba sistema. Krajnji cilj reforme je da međusobno uskladi katastar zemljišta i zemljišnu knjigu, te da oni odgovaraju stvarnom stanju na terenu. Reforma treba da obuhvati pravne, organizacijske i tehničke aspekte, kao glavne aspekte spajanja katastra zemljišta i zemljišne knjige.

Katastar zemljišta prestavlja tehnički opis nekretnine, tj. pružanje podataka o zemljištu, izgrađenom objektu, broj parcele, kulturu, površinu. Katastarski ured na zahtjev stranke dužan je da izda posjedovni list, kopiju katastarskog plana koji sadrže podatke o traženoj nekretnini.

Zemljišna knjiga poznata još po nazivu *grunt* je javna knjiga u koju se unose sva prava na nekretninama (vlaništvo, služnosti). Zemljišna knjiga se sastoji od glavne zemljišne knjige, zbirke isprava i pomoćnih regisatara. Glavna zemljišna knjiga se sastoji od zemljišno-knjičnih izvadaka i vodi se za jednu katasarsku općinu.

## **1.2. Ciljevi istraživanja**

Ciljevi ovog istraživanja ogledaju se u slijedećem:

- pregledu historijskog razvoja, definicije i funkcionalnosti kataстра zemljišta, te opisivanju radova koji se izvode prilikom izrade katastra zemljišta;
- objašnjenu definicije i sastava zemljišne knjige, te vrste upisa u zemljišnu knjigu, kao i na prava koja se upisuju u zemljišnu knjigu;
- pregled uobičajenih sistema za evidencije nekretnina i prava na nekretnine na području Bosne i Hercegovine (BiH), od sistema turskih deftera i tapija, preko austrijsko-njemačkog sistema zemljišnih knjiga do jugoslovenskog katastara;
- diskusije o aspektima i konceptu spajanja katastra zemljišta i zemljišne knjige, u cilju stvaranja modernog katastarskog sistema. Analizom pozitivnih i negativnih efekta spajanja katastra zemljišta i zemljišne knjige;
- opisivanju stanja reforme imovinsko-pravnih odnosa kroz zemljišne knjige na području BiH, kao jednom studiju slučaja. Objašnjenu važnosti istraživanja procesa

institucionalne reforme, tenavođenjem teorija koje se često koriste za tu vrstu reforme. Navođenjem projekta koji čine sastavni dio reforme zemljišne knjige na području BiH. Te analiziranjem hipoteze teorija za institucionalne reformu s obzirom na koncept i rezultate implementiranih projekata u BiH.

### **1.3. Hipoteze**

Osnovna hipoteza u istraživanju:

*„Reforma imovinsko pravnih odnosa putem harmonizacije zemljišnih knjiga i katastra uspostavlja se sigurniji pravni promet u građansko pravnom odnosu“*

Pored osnovne hipoteze u radu su prikazane i pomoćne hipoteze:

Pomoćne hipoteze su:

- značenje važnosti usklađenosti katastra i zemljišnih knjiga;
- ekonomski, pravni i organizacijski aspekti reforme su opravdani.

### **1.4. Metode istraživanja**

Tokom obrade predmeta istraživanja korištene su opće naučne metode koje predstavljaju prikupljanje, analizu i obradu odgovarajućih podataka iz materije katastra zemljišta i zemljišne knjige, kao i institucionalne reforme.

Pored općih naučnih metoda korištene su i posebne naučne metode:

- normativna metoda - kao što i samo ime ukazuje ova metoda ima za cilj da istraži sadržaj i značenje zakonskih normi koje podliježu čestim promjenama, a kojom se uređuju pravni odnosi i predstavlja nezaobilaznu istraživačku metodu u naučno istraživačkom radu. Normativnom metodom istražena je oblast evidencija nekretnina i prava na nekretninama u BiH;
- historijska metoda – na osnovu ove metode prikazan je historijski razvoj katastra zemljišta i zemljišne knjige;
- metoda upoređivanja - Komparativna metoda, koja podrazumijeva upoređivanje istih ili sličnih činjenica, odnosno utvrđuje sličnosti kao i razlike među zakonskim normama koje regulišu istu oblast u različitim teritorijalnim područjima. Ovom metodom je

analizirane hipoteze teorija institucionalne reforme na studiji slučaja reforma imovinskopravnih odnosa kroz zemljišne knjige u BiH.

## 1.5. Struktura rada

Rad se sastoji iz šest poglavlja i strukturiran je na sljedeći način.

Prvo poglavlje sadrži metodološki okvir istraživanja, gdje je opisan predmet rada kao i ciljevi istraživanja.

Drugo poglavlje se bavi katastrom zemljišta. Historijski razvoj, definicija i funkcionalnosti katastra zemljišta su date u ovom poglavlju. Navedena su dva načina klasifikacije katastra zemljišta, prema strukturi i svrsi. Opisani su radovi koji se izvode prilikom izrade katastra zemljišta.

Zemljišna knjiga, kao druga komponenta katastarskog sistema je predmet trećeg poglavlja. Objasnjena je definicija i sastav zemljišne knjige. Dat je kratak osvrt na vrste upisa u zemljišnu knjigu, kao i na prava koja se upisuju u zemljišnu knjigu.

U četvrtom poglavlju je diskutovano spajanje katastra zemljišta i zemljišne knjige, u cilju stvaranja modernog katastarskog sistema. Objasnjeni su aspekti i koncept spajanja, kao i pozitivni i negativni efekti spajanja katastra zemljišta i zemljišne knjige. Također, je navedena podjela katastarskih sistema na osnovu stepena do kojeg je spajanje katastra zemljišta i zemljišne knjige izvršeno.

Peto poglavlje se fokusira na evoluciju katastra zemljišta i zemljišne knjige na području BiH. Opisani su do sada korišteni sistemi za evidenciju nekretnina u BiH, od sistema turskih deftera i tapija, preko austrijsko-njemačkog sistema zemljišnih knjiga do savremenog sistema katastrazemljišta i zemljišne knjige. Na kraju poglavlja je dat kratak osvrt na novi Zakon o premjeru i katastru nekretnina.

Šesto poglavlje opisuje reformu imovinsko-pravnih odnosa kroz zemljišne knjige na području BiH. Istaknuta je važnost istraživanja procesa institucionalne reforme, te su navedene teorije koje se često koriste za tu vrstu reforme. Navedeni su projekti koji čine sastavni dio reforme zemljišne knjige na području BiH. Na kraju su analizirane hipoteze teorija za institucionalne reformu s obzirom na koncept i rezultate implementiranih projekata u BiH.

Na kraju završnog rada je dat zaključak, gdje je opisan doprinos ovog rada i neke od mogućih smjernica za budući rad u okviru ove problematike.

## 2. Kastar

### 2.1. Definicija

Kastar zemljišta predstavlja sistemski pregled podataka o zemljištu na određenom području i o nekim činjenicama vezanim za zemljiše. To je skup grafičkih i pisanih dokumenata kojima je iskazan određen broj informacija o svakoj tačno definiranoj zemljišnoj jedinici (parceli zemljišta) i o nepokretnim objektima koji se nalaze na njoj. Mnogi tvrde da je kastar zemljišta najpotpuniji inventar nekretnina, jer pruža, shvaćenu u općenitom smislu, popis i pregled nepokretnih dobara na području neke zemlje<sup>1</sup>.

Prijevjele riječi kastar, prema nekim autorima, je sastavljeno od prefiksa od grčkog „*kata*“ koji znači „*top down*“ i bizantske riječi, „*stikon*“ koja znači porezna uprava, knjižni zapisi. Prema nekim drugim autorima, riječi kastar je izvedena iz srednjovjekovne stare riječi „*capitastrum*“ koja je usko povezana sa „*capitions registrum*“ ili „*capitum registrum*“ koji izvorno znači porez na kućanstvo. Riječ kastar se pojavila prvi put kao „*catastico*“ u dokumentu pronađenom u Veneciji, 1185 godine, i u sedamnaestom stoljeću je preneta iz Italije u Francusku kao „*le cadastre*“, i u Njemačku i Austriju kao „*der Kataster*“.

Danas se riječ kastar upotrebljava u mnogo širem značenju. Kastar, naime, u tom širem značenju označava svaku sistemsку operaciju koja je usmjerenica na osnivanje po službenoj dužnosti nekog popisa nekretnina na određenom području. U praktičnom životu čest je slučaj da se uspostavlja pregled o nekoj vrsti nekretnina s određenim brojem podataka o njoj i dase takav pregled naziva kastar. Tako, pored katastra zemljišta, postoji kastar zgrada, šuma, putova, željezničkih objekata, telefonskih, plinskih i drugih podzemnih i nadzemnih vodova, stanova itd. Ipak, svaki od ovih oblika katastra temeljise na osnovnim podacima o lokaciji nekretnine utvrđenoj izmjerom i njezinom oznaci u dokumentima katastra zemljišta<sup>2</sup>.

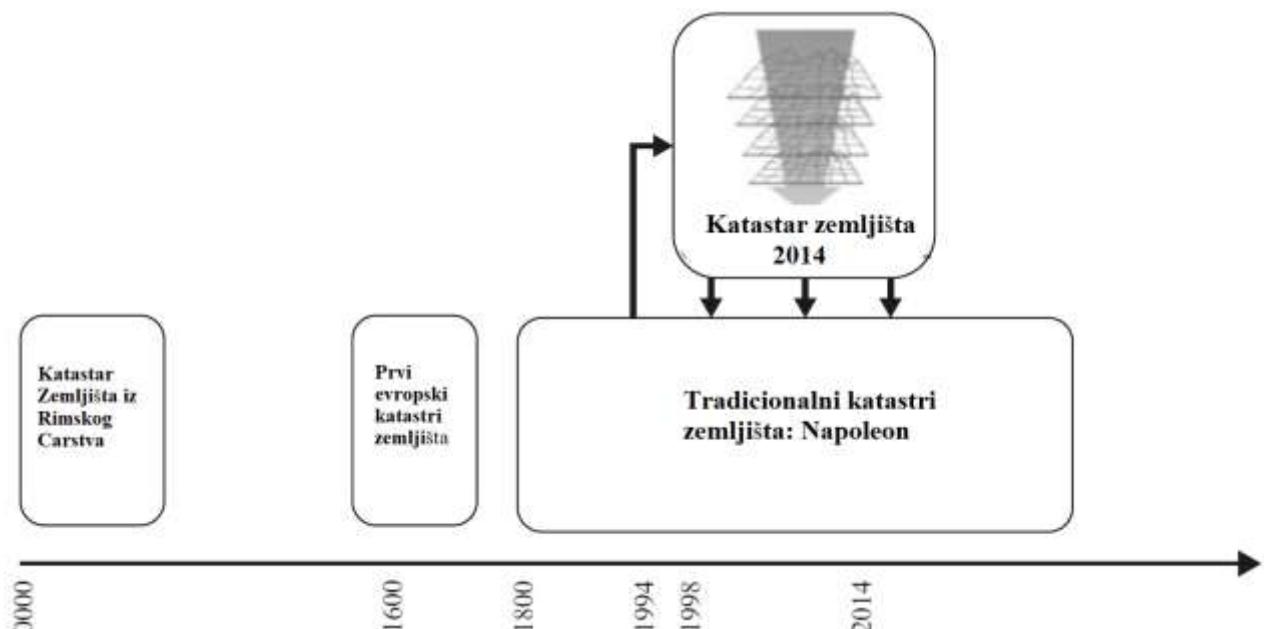
---

<sup>1</sup>M. TOMIĆ, *Kastar zemljišta*, Tehnička enciklopedija, 6 svezak G-Ka, 1979, : <http://tehnika.lzmk.hr/tehnicka-enciklopedija-1966-1997> (20. april. 2019)

<sup>2</sup>Ibid

## 2.2. Razvoj katastra zemljišta

Prvi katastri zemljišta datiraju iz rimskih vremena kako bi se povratili posjedi prisvojeni od privatnih lica, te prema tome povratili prihodi od takvih posjeda. Sa padom Rima upotreba katastarski mapa je efikasno prekinuta. Srednjovjekovna praksa je koristila pisane opise površine zemljišta radije nego upotrebe preciznijih mjerenja. U šesnaestom stoljeću i početkom sedamneostog stoljeća katastarske mape se ponovo počinju koristiti, počevši u Nizozemskoj. Napoleon, poslije sticanja moći oko 1800, naredio je mjerenje parcela zemljišta i instalaciju katastarskog sistema za oporezivanje zemljišta na svim osvojenim područjima. Od tada zvanični katastarski sistemi su rašireni širom svijeta i služe za dokumentaciju prava na zemljišta i oporezivanje zemljišta. Ove svrhe su ostale nepromjenjene dug period, dok problemi oko prenatripanosti i zaštita okoline nisu postali očigledni poslije Drugog Svjetskog Rata. Katastri gasovoda, katastri cjevovoda i višenamjenski katastri su se pojavili, u mnogim slučajevima kao paralelni objekti katastru zemljišta (Slika 1.1)<sup>3</sup>.



Sl.1.1 Razvoj katastra zemljišta<sup>4</sup>

<sup>3</sup>T. YOMRALIOGLU, J. MCLAUGHLIN. „Cadastre: Geo-Information Innovations in Land Administration“. Springer, 2017. DOI 10.1007/978-3-319-51216-7\_2

<sup>4</sup>Ibid.

## **2.3. Funkcije katastra zemljišta**

Na osnovu definicije katastra zemljišta moguće je konstatovati da katastar zemljišta ima slijedeće tri funkcije:

1. tehnička funkcija katastra zemljišta vrši se utvrđivanjem korisničkih kategorija i vlasnika, bazirano na mjerenu položaju konfiguracije i veličine parcele i građevinskih područja prema namjeni;
2. ekonomska funkcija naglašava tehničke elemente neophodne za uspostavu porezne vrijednosti zgrade i računanje poreza na prihode od transakcija nekretninama;
3. Sudska funkcija se postiže identifikovanjem osnova vlasnika i upisa u zemljišnu knjigu.

## **2.4. Vrste katastra zemljišta**

### **2.4.1. Vrste katastra zemljišta prema strukturi**

S obzirom na strukturu informacija i način na koji se one prikazuju u dokumentaciji, postoji više vrsta katastara zemljišta, među kojima su najkarakterističniji: klasični evropski parcelarni, zatim *Thorrnens-ov* i *Register Deeds* i način njihove organizacije u svijetu je prikazan na slici 1.2<sup>56</sup>.

**Klasični evropski parcelarni katastar zemljišta** uspostavljen je na temelju prije toga obavljene detaljne izmjere i klasiranja svake parcele zemljišta na jednom određenom području. Model ovog oblika jest Napoleonov katastar kojeg su prihvatile i uspostavile skoro sve evropske, a i mnoge izvanevropske zemlje tokom XIX i XX stoljeća. Prema širini informacija i prema etapnom razvoju u pojedinim zemljama katastri su međusobno vrlo slični u svim zemljama. Osnovno je obilježje tog kataстра da u svojoj dokumentaciji raspolaže s planovima za jednu teritorijalnu jedinicu, na kojima je prikazan oblik i položaj svake parcele zemljišta, i s nizom pregleda, u kojima je iskazana površina, katastarska kultura, bonitet tla (klasa) i vlasnik, odnosno posjednik. Svaka parcela zemljišta označena je svojim brojem, pa je na taj način omogućena njezina identifikacija i individualizacija na terenu.

---

<sup>55</sup>N. MAČAK, „Model podataka Katastra nekretnina Bosne i Hercegovine“. Diplomski rad, Geodetski fakultet u Zagrebu, 2002.

<sup>56</sup>M. ROIĆ, I. FANTON, V. MEDIĆ. „Katastar Zemljišta i Zemljišna knjiga“. Skripta na Geodetski Fakultet, Sveučilište u Zagrebu. Februar, 1999

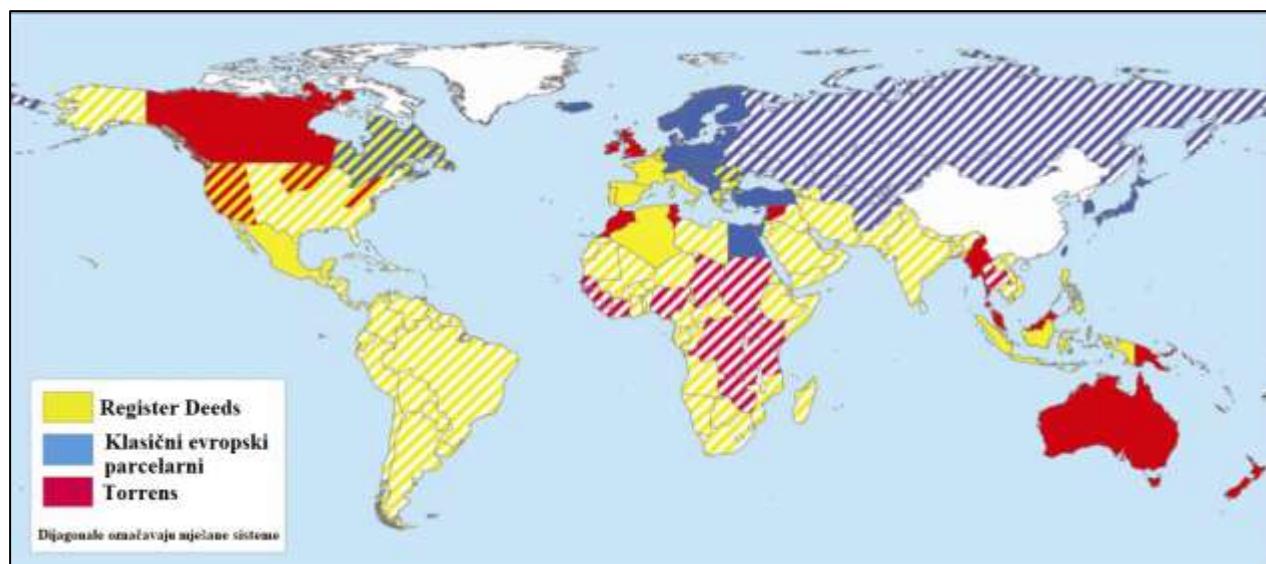
**Thorrens-ov sistem katastra zemljišta** uveden je najprije u Australiji i Novom Zelandu, a kasnije su ga prihvatile i mnoge azijske i afričke zemlje, bivše kolonije, kao što su Šri Lanka, Kenija, Maroko i druge. Ovaj oblik katastra nosi ime po *Robert-u Thorrens-u*, koji je 1858. godine u Australiji uveo novo zakonodavstvo o registraciji zemljišta (*Real Property Act, 1858 god.*). *Thorrens-ov sistem katastra zemljišta* temelji se na načelu da se registracijom zemljišta mora utvrditi tačan opis, postojeće stanje vlasništva i drugih stvarnih prava na svakom komadu zemljišta. Tačan opis lokacije zemljišta proizlazi iz nacrtta, izrađenog na osnovi izmjere jedne ili grupe parcela zemljišta, koje čine nečije vlasništvo. Prava na zemljištu upisuju se u registar samo ako postoji pravovaljan naslov (*titulus*) njihovog stjecanja. Zemljišni registar povezan je s registrom nacrtta zemljišta, u kojem su uvedeni svi pojedinačni nacrti posjeda pojedinog vlasništva. Ovaj sistem katastra zemljišta usvojio je načelo konstitutivnosti učinka upisa, što znači da se neko stvarno pravo na zemljištu stječe službenim upisom, odnosno njegovom registracijom, a ne uspostavljanjem isprave (ugovora, oporuke i slično). Vlasnik vrši izmjeru nekretnine uz pomoć stručne osobe. Plan i dokaze o vlasništvu dostavlja nadležnom organu, koji jedan ovjeren primjerak ulaže u zasebne sveske, a drugi primjerak se vraća vlasniku. Ove knjige su rađene po sistemu realnih folija, sto znači da se vode po zemljištima, tj. svaki posjed predstavlja zasebno zemljišno-knjižno tijelo. Načela *Thorrens-ovog sistema* prihvatile su i neke evropske zemlje, među kojima su Austrija, Njemačka, Švedska, Švicarska, a djelomično i druge, te je unutrašnja organizacija danas postojećih registracijskih knjiga u ovim zemljama vrlo bliska *Thorrens-ovom* sustavu.

**Register Deeds** predstavlja pregled svih transakcija oko zemljišta uključujući određene tipove zaloga i hipoteke tako da je javnost svjesna njihovog postojanja. Pored toga, *Register Deeds* održava sigurnosne ugovore i izjave finansiranja, kao i sve ostale životne zapise: rođenje, smrt, brak i vojni status. Ovaj oblik katastra zemljišta prihvaćen je u više država SAD i Kanadi. *Deed* je instrument pomoću kojeg kupac dobija titulu pacele zemljišta koja biva prodana. *Deed* se manifestuje u više oblika i predstavlja dokaz da je transakcija izvršena. Najčešći oblik je garancijski *deed* gdje prodavaoc garantuje da on ima dobru i jasnou titulu, te garantira da njegovi prethodnici nemaju nikakvog interesa u tituli. *Register Deeds* ima određene nedostatke koje se manifestuju u slijedećem:

- činjenici da *deeds* mogu samo dokazati činjenicu da je transakcija izvršena, bez garancije da su se željene promjene stvarno desile;

- činjenici da nije obavezno registrirati sve promjene vlasništva, tako da korektna impresija u jednom momentu može postati pogrešna kasnije;
- činjenici da objekt na koji se odnosi *deed*-a nije dobro objašnjen;
- činjenici da hronološki pohranjeni *deeds* su loše dostupni, ponekad samo kroz siromašne indekse imena po abecednom redu.

*Register Deeds* sadrži grafičke i pisane dijelove dokumentacije. Grafički dio dokumentacije sadrži karte na kojima su predstavljane sve zemljišne parcele prema posebnom sistemu. Pisani dio dokumentacije čini jedna jedinstvena knjiga koja se zove Numerički indeks zemljišta (engl. *Numerical Index of Lands*), u koju se unose podaci o lokaciji i površini nekretnine, o vrsti pravnog posla i o teretima. Osnova upisa jest isprava o pravnom poslu (ugovor, oporuka, založbena isprava i slično), a upisom je definitivno obavljena zemljišna registracija. Za razliku od evropskog sistema kataстра zemljišta, *Register Deeds* ne sadrži mnogo podataka o zemljištu. *Register Deeds* se bazira na registraciji zemljišta na temelju isprave (engl. *Record*), dok *Torrens*-ov sistem se bazira na registraciji na temelju naslova (*titulusa*) stecanja, gubitka, ograničenja ili prenosa nekog prava vezanog za zemljište.



Sl.1.2 Globalni prikaz primjenjenog katastra zemljišta prema strukturi<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup>S. ENEMARK. „The Evolving Role of Cadastral Systems in Support of Good Land Governance“. The digital cadastral Map, FIG Commission 7 Open Symposium, Karlovy Vary, Czech Republic, September 2010

## **2.4.2. Vrste katastra zemljišta prema svrsi**

Prema svrsi kojoj katastar služi u pojedinim zemljama razlikuju se: porezni, pravni, tehnički, popisni i polivalentni katastar zemljišta.<sup>8</sup>

**Porezni katastar zemljišta** je vrsta katastra koji je osnovan u prvom redu radi pravilnog razreza neposrednih poreza i drugih obveza, koje su dužni snositi vlasnici, posjednici ili uživaoci zemljišta. U njemu se iskazuje nekoliko podataka, važnih za što pravilniji razrez državnih i lokalnih dažbina od zemljišta. Takav katastar stavlja posebno težište, pored tačne površine, i na utvrđivanje stepena plodnosti tla i vrijednosti jednogodišnjeg prosječnog prihoda svake parcele zemljišta.

**Pravni katastar** zemljišta je onaj oblik katastra kojem je osnovna zadaća pružiti zakonski dokaz o vlasništvu i drugim stvarnim pravima na nekretninama. On ima zakonsku snagu dokaza pravnim činjenicama, koje se odnose na pojedinu nekretninu. U toj vrsti katastra nema gospodarskih elemenata o zemljištu, jer je težište da se prikaže samo njegov pravni status.

**Tehnički katastar zemljišta** jest onaj koji raspolaže širim rasponom tehničkih podataka o terenu i o nepokretnim objektima na njemu, na osnovi čega se mogu obavljati i sigurna tehnička projektiranja. Planovi ove vrste katastra zemljišta prikazuju osim lokacije parcele zemljišta i objekata, još i reljef terena s kotama pojedinih tačaka na terenu.

**Popisni katastar** zemljišta jest onaj koji je uspostavljen samo na osnovi prostog opisa lokacije pojedine čestice zemljišta i ocjene njezine približne površine. Taj katastar nema u svojoj dokumentaciji planova izrađenih na temelju izmjere. Mogućnost upotrebe takve dokumentacije vrlo je ograničena i služi uglavnom za porezne potrebe, za uređivanje imovinsko-pravnih odnosa na nekretninama i za grublje statističke svrhe.

**Polivalentni katastar zemljišta** oblik je katastra u kojem se iskazuje više podataka o zemljištu i objektima na njemu, te se on može iskoristiti za više svrha. U novije doba, usporedo s rastom potreba društva i razvojem tehničkih mogućnosti, proširuje se potreba za brojem i vrstama podataka o zemljištu i objektima na njegovoj površini i ispod nje, koji se prikupljaju i iskazuju u dokumentaciji katastra zemljišta, čime značenje katastra postaje polivalentno. Polivalentni

---

<sup>8</sup>M. TOMIĆ, *Katastar zemljišta*, Tehnička enciklopedija. 6 svezak G-Ka, 1979, : <http://tehnika.lzmk.hr/tehnicka-enciklopedija-1966-1997> (20. april. 2019)

<sup>8</sup>Ibid

katastar zemljišta u nekim zemljama evidentira nekoliko desetaka pa i stotina podataka o nekretninama gospodarskog, tehničkog, pravnog, fiskalnog i drugog značenja.

## 2.5. Postupak izrade katastra zemljišta

Poslovi u vezi sa katastrom zemljišta su :

- izrada katastra zemljišta,
- održavanje izmjere i katastra zemljišta,
- obnova izmjere i katastra zemljišta.<sup>9</sup>

Poslovi izvršenja izmjere i izrade katastra zemljišta, poslovi obnove izmjere i katastra zemljišta, poslovi održavanja osnovne mreže stalnih geodetskih tačaka i poslovi održavanja osnovne državne karte su u nadležnosti države, dok su poslovi održavanja izmjere i katastra zemljišta u nadležnosti područnog ureda za katastar.

Izrada katastra obuhvaća:

- utvrđivanje katastarski teritorijalnih jedinica (katastarska općina i katastarski kotar),
- katastarsku izmjeru,
- katastarsko klasiranje i bontiranje zemljišta,
- izlaganje na javni uvid podataka izmjere i klasiranje zemljišta,
- izradu katastarskog operata.<sup>10</sup>

### 2.5.1. Utvrđivanje katastarski teritorijalnih jedinica

Katastarske teritorijalne jedinice su katastarska općina i katastarski kotar. Katastarska općina je temeljna teritorijalna jedinica za koju se izrađuje katastar zemljišta, odnosno katarski operat, dok je katarski kotar teritorijalna jedinica za katastarsko klasiranje zemljista. Područje katastarskog kotara čine teritorijalno povezane katastrske općine koje imaju približno iste prirodne i gospodarske uvjete za poljoprivrednu proizvodnju. Svaka katastarska općina se mora omeđiti, što obavlja posebna komisija prema postupku koji je propisan zakonom. Katastarski

---

<sup>9</sup>M. Roić/ I. Fanton/V. Medić *Katastar zemljišta i zemljišne knjige*, Geodetski fakultet, Zagreb,29.

<sup>10</sup>*Ibid* 30.

kotar se može izmjeniti samo ako su se bitno promjenili prirodni i gospodarski uvjeti poljoprivredne proizvodnje koji su utjecali na njegovo određivanje<sup>11</sup>.

### **2.5.2. Katastarska izmjera**

Katastarskom izmjerom se prikupljaju podaci koji su sadržaj katastarskog operata i glavne knjige, kao što su katastarske parcele, načini upotrebe, te vlasnici i ovlaštenici (korisnici). Izmjera se obavlja za cijelu katastarsku općinu ili njen dio, te se ustanovljuju prostorne granice prava, ovlaštenja i tereta na zemljištu. Temelj izmjere je državna mreža stalnih geodetskih tačaka. Metode katastarske izmjere koje su primjenjivane su: grafičke (geodetski stol i fotogrametrija) ili numeričke (ortogonalna, polarna, fotogrametrijska i satelitske).

### **2.5.3. Katastarsko klasiranje i bontiranje zemljišta**

Katastarskim klasiranjem zemljišta razvrstavaju se sve parcele zemljišta s obzirom na njihovu sposobnost za poljoprivrednu proizvodnju. Zemljište se raspoređuje u prvom redu na plodno i neplodno. Daljim razvrstavanjem plodna zemljišta se raspoređuju, prema načinu njihovog iskorištavanja, u katastarske kulture i, prema njihovoj podobnosti za proizvodnju (plodovitosti), u klase zemljišta. Mnoge zemlje, u kojima postoji katastar, osobito ako je on bio uspostavljen radi poreznih potreba, imaju razrađen vlastiti sistem katastarskog klasiranja zemljišta. Tako u Francuskoj, Luksemburgu, Belgiji, Nizozemskoj i drugim zemljama, u kojima je katastar uspostavljen prema francuskom uzoru, parcele zemljišta raspoređuju se u prvom redu u kategoriju izgrađenih i neizgrađenih (*les parcelles batus et non batus*). Neizgrađena poljoprivredna zemljišta razvrstavaju se na oranice, voćnjake, vinograde, livade, pašnjake i šume, a unutar svake od ovih na više podvrsta i na određeni broj klasa. Za razliku od načina klasiranja u spomenutim zemljama, u Bavarskoj, bivšoj Pruskoj i Austriji bio je prihvaćen sistem klasiranja, prema kojem suse sva plodna poljoprivredna zemljišta mogla, prema načinu njihovog iskorištavanja, uvrstiti samo u jednu od osam katastarskih kultura: oranici, vrt, voćnjak, vinograd, livadu, pašnjak, šumu i trstik, odnosno močvaru, ili ribnjak ili jezero, a unutar svake katastarske kulture, prema pedološkim i drugim gospodarskim uvjetima za

---

<sup>11</sup>M. ŠTEFANEK. „Prevorba katastarskih planova u digitalni oblik – K. O. Veli Iž.“ Diplomski rad, Geodetski fakultet u Zagrebu, 2002, 7.

proizvodnju, u najviše osam razreda (klasa). Izovog proizlazi da su u tom sistemu mogle na određenom području postojati<sup>64</sup> moguće varijacije plodnog zemljišta<sup>12</sup>

Bontiranjem zemljišta utvrđuje se plodnost zemljišta na temelju njegovih prirodnih svojstava, te ostalih prirodnih uvjeta za proizvodnju, bez obzira na postojeći način njegova iskorištavanja. Bontiranjem zemljišta sva se zemljišta, sposobna za poljoprivrednu proizvodnju, raspoređuju prema plodnosti, u osam bonitetnih klasa, na temelju mjerila koje utvrđuje Državna geodetska uprava. Osnovu za bontiranje čine uzorna zemljišta na područja države za svaku bonitetnu klasu postojećih tipova tla.

#### **2.5.4. Izlaganje na javni uvid podataka izmjere i klasiranje zemljišta**

Izlaganje na javni uvid podataka katastarske izmjere i klasiranje zemljišta je poseban postupak kojim se zainteresiranim strankama priopćuju podaci, utvrđeni za njihovo zemljište izmjerom i klasiranjem (NN 1978a). Na taj im se način pruža mogućnost, ako nisu zadovoljni, da zaštite svoje pravo ili neki pravni interes. Istovremeno, u postupku izlaganja uočavaju se i ispravljaju pogreške u toku izmjere i klasiranja zemljišta.

#### **2.5.5. Izrada katastarskog operata**

Katastarski operat se izrađuje za područje katastarske općine na temelju podataka dobivenih katastarskom izmjerom i klasiranjem zemljišta. Topografsko-katastarske planove i dio katastarskog operata izrađuje geodetska organizacija koja je obavila katastarsku izmjeru. Izrada ostalog dijela katastarskog operata može se povjeriti istoj organizaciji koja je obavila izmjeru, nekoj drugoj ovlaštenoj organizaciji ili tijelu uprave nadležnom za katastarsko-geodetske poslove. Državna geodetska uprava, kada utvrdi da je katastarski operat izrađen prema postojećim propisima, dužna je svojim rješenjem potvrditi valjanost operata i odrediti početak njegove primjene. Tog dana prestaje vrijediti dokumentacija starog katastarskog operata i ona se mora arhivirati. Nakon toga, Državna geodetska uprava treba dostaviti nadležnom sudu kopije katastarskih planova i prepise posjedovnih listova, a sud je dužan pokrenuti postupak za osnivanje ili ispravljanje zemljišne knjige za tu katastarsku općinu<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup>M. TOMIĆ, *Katastar zemljišta*, Tehnička enciklopedija, 6 svezak G-Ka, 1979, : <http://tehnika.lzmk.hr/tehnicka-enciklopedija-1966-1997> (20. april. 2019)

<sup>13</sup>M. ŠTEFANEK. „Prevorba katastarskih planova u digitalni oblik – K. O. Veli Iž.“ Diplomski rad, Geodetski fakultet u Zagrebu, 2002, 8.

Katastarski operat se dijeli na tehnički i knjižni dio operata.

Tehnički dio katastarskog operata sadrži:

- Zapisnik omeđivanja granica katastarske općine;
- detaljne skice izmjere - sadrže orginalne podatke izmjere, imaju svoj broj i brojeve susjednih skica radi veze. Osobni podaci posjednika, mjesto stanovanja i kućni broj upisuju se u svaku parcelu crnim tušem, a ako više susjednih parcela pripadaju istom posjedniku, a izdvojene suzasebno zbog različitih kultura, osobni podaci o posjedniku se upisuju samo u jednu parcelu, dok se granice posjeda izvlače debelim linijama;
- kopije katastarskih planova - orginali katastarskih planova se čuvaju u arhivi, dok jedan primjerak kopije služi za kartiranje promjena i računanje površina, drugi primjerak služi za rad sa strankama i za rad na terenu. Ako su na njemu upisani posjednici i označene kulture, naziva se indikacijskom skicom;
- popis koordinata i apsolutnih visina trigonometrijskih, poligonskih i malih tačaka - koristi se za naknadna mjerjenja kod održavanja katastra zemljišta.

Knjižni dio katastarskog operata izrađuje se na temelju pravilnika o izradi i održavanju knjižnog dijela katastarskog operata (NN 13/78), a sadrži<sup>14</sup>:

- Popis katastarskih parcela (obrazac broj 1) – izrađuje se na temelju podataka iz popisa površina, detaljnih skica, popisnih listova, odnosno podataka o komasaciji zemljišta i registra klasiranja zemljišta. Popis katastarskih parcela sadrži: broj svake katastarske parcele, broj lista katastarskog plana, naziv rudine, broj posjedovnog lista, način iskorištavanja, odnosno katastarsku kulturu, proizvodnu sposobnost, odnosno katastarsku klasu i površinu katastarske parcele. Za katastarske parcele koje su bile u društvenom vlasništvu u odgovarajuću rubriku se upisuje „DV“, dok se za one koje su građevinsko zemljište upisuje „GZ“. Ukupna površina zemljišta u popisu katastarskih parcela dobiva se rekapitulacijom sumiranja površina svih stranica popisa i mora se slagati sa ukupnom površinom katastarske općine. Također se mora slagati konačnasuma površina koje su bile u državnom vlasništvu, kao i ukupna suma površina građevinskog zemljišta;

---

<sup>14</sup>Ibid

- Posjedovne listove (obrazac broj 2) - sadrži podatke o katastarskim parcelama koje koristi pojedini posjednik ili više njih u suposjedništvu s područja katastarske općine i podatke o korisniku kao što su prezime, ime i očevo ime u pridjevu odnosno naziv posjednika, broj katastarske parcele, broj plana, način iskorištavanja odnosno kulturu, proizvodnu klasu i površinu. Suposjednicima katastarske parcele smatraju se dva ili više posjednika iste katastarske parcele. Ako jedan posjedovni list ima dva ili više posjednika, uz ime svakog posjednika naznačen je njegov suposjednički dio. Svaki posjedovni list ima svoj prilog (obrazac broj 2A) koji sadrži razvrstane podatke o površinama katastarskih klasa pojedinih kultura plodnog zemljišta, površinama zemljišta koje se po svojoj dugoročnoj namjeni ne iskorištava za proizvodnju u poljoprivredi ili šumarstvu nego za neku drugu vrstu trajnijeg karaktera, površinama neplodnog zemljišta, ukupnim površinama pojedinih katastarskih kultura, ukupnoj površini i ukupnom katastarskom prihodu, koji se moraju slagati sa ukupnom površinom i ukupnim katastarskim prihodom posjedovnog lista;
- Sumarnik posjedovnih listova (obrazac broj 3) - izrađuje se na temelju podataka iz posjedovnih listova. Sadrži podatke o posjednicima, broju posjedovnog lista, te ukupnoj površini i katastarskom prihodu svakog pojedinog posjedovnog lista. Ukupna površina mora se slagati s ukupnom površinom katastarskih parcela;
- Pregled po katastarskim kulturama i klasama zemljišta (obrazac broj 4) – izrađuje se na temelju podataka koji se nalaze u prilozima posjedovnih listova. Pregled sadrži podatke o površini pojedinih kultura i klasa plodonog zemljišta, podatke o površinama neplodnog zemljišta, te podatke o ukupnom katastarskom prihodu cijele katastarske općine;
- Abecedni popis posjednika zemljišta (obrazac broj 5) – izrađuje se na temelju podataka iz posjedovnih listova, a sadrži osobne podatke svakog pojedinog posjednika zemljišta po abecednom redu i broj posjedovnog lista.

### **3. Registracija podataka u zemljišne knjige - grunt**

#### **3.1. Definicija**

Zemljišna knjiga kao dio Registra nekretnina predstavlja službeni, sistematski proces upravljanja informacijima o zakupu zemljišta/nekretnina. Upisi stvarnih i drugih prava na nekretninama u zemljišnu knjigu su strogo definirani zakonom, a sudovi su dužni paziti na zakonitost i ispravnost izvršenih upisa. Službena osoba koja vrši upis u zemljišnu knjigu naziva se zemljišnoknjžni referent. Zemljišna knjiga je javna knjiga koju svako može pogledati u prisustvu službene osobe, te zahtjevati izvod ili prepis iz zemljišne knjige. Zajednički ciljevi u upravljanju informacijama o zemljištu uključuju poboljšanje kvaliteta informacija koje se odnose na zemljište, smanjenju troškova pohrane ili poboljšanju javnog pristupa. Informacije koje se upisuju u zemljišnu knjigu se mogu klasificirati kao:

- informacije o ljudima – tj. pojedincima i grupama pojedinaca koje su prepoznale interese u zemljištu;
- informacije o prirodi ovih interesa – tj. prava, odgovornosti, i ograničenja na zemljišta, uključujući njihovo trajanje i njihov efekt;
- informacije o zemljištu – tj. jedinice zemljišta, ili zemljišna parcela, na koje se ovi interesi primjenjuju, uključujući lokaciju, vrijednost, resurse, te korištenju tih interesa gdje je odgovarajuće.

Informacija može biti reprezentovana u obliku tekstualnog ili grafičkog format, dok medij zapisa može varirati. Čak i govorni zapis historije i statusa zajednice može se smatrati kao osnovni oblik zemljišne knjige ako je informacija javno prepoznata i konzistentno održavana. Zemljišna knjiga mora biti javna i službena u tom smislu da se sve informacije pohranjene u njoj mogu iskoristiti kao dokaz interesa u zemljište, kao na primjer u cilju rješavanja nesporazuma ili kada je zemljište korišteno kao zalog. Da bi zemljišna knjiga bila sistematska, moraju postojati politike, standardi i procedure za kolekciju, validaciju, održavanje i pružanje pristupa informacijama. Dakle, informacije pohranjene u Zemljišne knjige važe kao istinite i

nije potrebno dokazivanje postojanje tog prava, ali je moguće njihovo osporavanje. Do trenutka brisanja upisnog prava iz Zemljišne knjige ono je smatrano pravovaljano<sup>15</sup>.

Iako je osnivanje zemljišne knjige službena dužnost, upisi prava na zemljište/nekretnine vrši se isključivo na zahtjev, molbu i pristanak svih zainteresiranih stranaka<sup>16</sup>. Zemljišna knjiga je od krucijelne važnosti i za pravne potrebe zajednice radi osiguravanja pravnih odnosa na nekretninama, te kao regulator realnog kredita. Stoga, vjerodostojnost i kompletност upisa u Zemljišnu knjigu je veoma važno. Sva zemljišta su predmet upisa u Zemljišnu knjigu, izuzimajući ona koja se upisuju u posebne knjige (z.k. željeznica, javnih kanala ili rudničke knjige). Usko povezano sa Zemljišnom knjigom je katastar zemljišta. Zemljišna knjiga i katastar zemljišta su javni registri o nekretninama koji se međusobno dopunjavaju i jedna bez druge nemaju prave važnosti. Zemljišna knjiga je više kao proces, dok katastar zemljišta predstavlja krajnji proizvod tog procesa. Ipak, oni se razlikuju po sadržaju i svrsi upisa. U katastar zemljišta upisuju se nekretnine bez obzira na pravna ovlaštenja na njima. Katastar zemljišta daje odgovor na pitanja Gdje? i Koliko mnogo? (sl.2.1.). Upisom u katastar zemljišta ne stvara se nikakvo pravo, već se samo evidentiraju posjedovni odnosi na zemljištu, dok je glavna zadaća zemljišne knjige konstituiranje i uređivanje prava i pravnih odnosa na zemljištu. Zemljišna knjiga daje odgovore ne pitanja Ko? i Kako?



Sl.2.1 Veza glavnih dijelova katastarskog sistema<sup>17</sup>

<sup>15</sup>M. Roić/ I. Fanton/V. Medić *Katastar zemljišta i zemljišne knjige*, Geodetski fakultet, Zagreb, 64.

<sup>16</sup>*Ibid.*

<sup>17</sup>*Ibid.*

## **3.2. Sastav zemljišne knjige**

Zemljišna knjiga se sastoji od glavne zemljišne knjige, zbirke isprava i pomoćnih registara. Glavna zemljišna knjiga se sastoji od zemljišnoknjižnih (zk) uložaka. Glavna knjiga se vodi za jednu katastarsku općinu<sup>18</sup>.

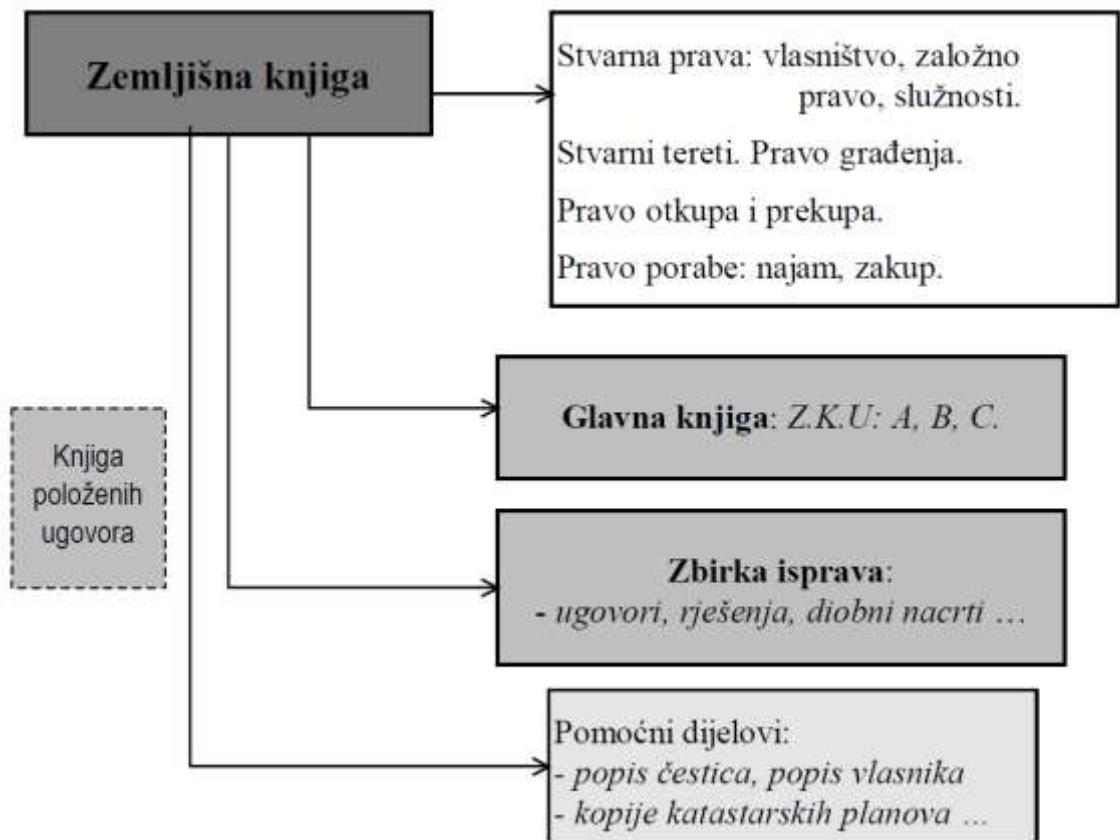
### **3.2.1. Glavna knjiga**

Glavna knjiga se sastoji od zk uložaka koji predstavljaju posebne listovi uvezani u knjige, te služe za upisivanje nekretnina, prava i tereta na njima. Iako je svaki zk uložak odvojena pravna jedinstvenost za sebe, njihova povezanost je definirana samo preko pripadnosti istoj katastarskoj općini. Da bi se definirao sadržaj zk uloška, neophodno je prvo objasniti pojam zk tijela. Zk tijelo se definiše obično kao područje koje se sastoji od jedne ili više katastarskih parcela smještenih u istoj katastarskoj općini na koje se primjenjuju isti pravni odnosi. Bitno je naglasiti da jedna katastarska općina može obuhvaćati samo one nekretnine koje se nalaze na području nadležnosti jednog organa nadležnog za registraciju nekretnina. Jedno zk tijelo je sadržano u samo jednom zk uložku, dok za slučajeve da postoje zk ulošci koji obuhvataju više zk tijela to stanje se neće mijenjati, samo ako su u pitanju ona pravna područja u kojima je ranijim propisima to bilo dopušteno. Prema tome, u zk uloške se upisuju:

- zk tijela i promjene na njima;
- stvarna prava koja se odnose na zk tijela i promjene tih prava.

---

<sup>18</sup>N. MAČAK, „Model podataka Katastra nekretnina Bosne i Hercegovine“. Diplomski rad, Geodetski fakultet u Zagrebu, 2002.



Sl.2.2 Dijelovi zemljišne knjige<sup>19</sup>

Zk uložak se sastoji iz natpisa (naslova) i tri odjeljka, kako je dano u nastavku.

- U **natpisu zk uloška** se navodi: organ nadležan za registraciju nekretnina, katastarska općina i broj zk uloška. U okviru glavne zemljišne knjige se zk ulošci numeriraju neprekidnim rednim brojevima.
- U prvi odjeljak (A) zk uloška „**Popisni list**“ se preuzimaju podaci o nekretninama iz katastra nekretnina. Za svako zemljište se upisuje: broj katastarske parcele, kultura, nazi i rudina, te površina. Također, popisni list sadrži upise koje se odnose na stanje dobra, kao što su:<sup>20</sup>
  - stvarna prava koja su vezana za vlasništvo zk tijela ili jednog njegovog dijela;
  - sve promjene koje se odnose na natpis zk uloška moraju se učiniti vidljivim;
  - ograničenja, tereti i obaveznosti koji su zasnovani na javnopravnim propisima i koji imaju učinka protiv svakog vlasnika i to bez obzira da li su upisani u

<sup>19</sup>Ibid. 65

<sup>20</sup>Ibid, 67

zemljišnu knjigu ili ne. Npr. zabrana podizanja zgrada na nekom zemljištu, obaveza uzgoja šume radi zaštite od erozije. Ovakva ograničenja, tereti i obaveznosti na snazi su iako nisu upisani u zemljišnu knjigu, pa se upisom u zemljišnu knjigu čine vidljivi radi evidencije.

- U drugi odjeljak (B) zk uloška „**Vlasnički list**“ upisuje se pravo vlasništva i ona ograničenja kojima je vlasnik kao osoba podvrgnut u pogledu slobodnog upravljanja imovinom ili u pogledu upravljanja zk tijelom ili jednim njegovim dijelom. Ako ima više vlasnika za svakog se mora iskazati suvlasnički omjer. Vlasnički list sadrži:broj i datum upisa,pravni osnov upisa, naziv vlasnika ili naziv nosioca prava, njegov jedinstveni matični broj odnosno identifikacioni broj i adresa, te ograničenja prava raspolaganja vlasnika zk tijela kao i zabilježbe koje se tiču vlasništva.
- U treći odjeljak (C) zk uloška „**Tereti**“ se unosi:pravni osnov upisa,prava koja opterećuju zk tijelo i zabilježbe koje se odnose na ta opterećenja, kao i podaci o nosiocu, odnosno nosiocima prava.Kod hipoteka i zemljišnih dugova se još dodatno unosi:hipoteka odnosno zemljišni dug u novčanom iznosu (visina hipoteke odnosno zemljišnog duga),kamatna stopa,iznos ostalih sporednih potraživanja u novcu, zabilježbe koje se odnose na hipoteku odnosno zemljišni dug,podaci o pristajanju na neposredno izvršenje, izdavanje pisma zemljišnog duga, ukoliko je ono izdato.

Za svako zk tijelo postoji u pravilu po jedan popisni, vlasnički i teretni list. Odstupanje od pravila je upis etažnog vlasništva u E knjige.

### **3.2.2. Zbirka isprava**

Zbirka isprava obrazuje se iz izvornika ili prepisa isprava, na temelju kojih je izvršen zk upis. Izvornici ili prepisi isprava poredani prema brojevima dnevnika, uvezuju se u knjige.

Zbirka isprava vodi se zajednički za sve glavne knjige suda i čuva se trajno.<sup>21</sup>

### **3.2.3. Pomoćni registri**

Pored glavne zemljišne knjige, vode se također i pomoćni registri<sup>22</sup>:

---

<sup>21</sup>Ibid

<sup>22</sup>Nacrt zakon o premjeru i registraciji nekretnina, Vlada FBiH. Februar 2014

- Registr vlasnika i nosilaca drugih prava - za fizičke osobe u registr vlasnika i nosilaca drugih prava na nekretninama se upisuje ime (prezime, ime, rođeno prezime, ime jednog od roditelja), jedinstveni maticni broj građanina i adresa prebivališta odnosno boravišta vlasnika, odnosno nosioca drugog prava, kao i katastarska općina i broj zk uloška u koji su upisane nekretnine koje pripadaju vlasniku, odnosno druga prava koja pripadaju njegovom nosiocu. Za pravnu osobu upisuju se naziv, registrirano sjedište i identifikacioni broj;
- Dnevnik – registriraju se zahtjevi za upis i dodjeljuju registarske oznake. Kod svakog upisa se obavezno navodi registarska oznaka upisa. To važi i za upise u sve odjeljke. Završetak obrade zahtjeva donošenjem rješenja o odobrenju ili odbijanju zahtjeva upisa potrebno je ubilježiti u Dnevnik sa naznakom datuma donošenja rješenja.

### **3.3. Vrste upisa u zemljišnu knjigu**

Kako je već rečeno, zk upis je definiran zakonom za čiju vjerodostojnost su zaduženi nadležni sudovi, dok se zapis vrši isključivo na molbu ili zahtjev stranke. Molba za upis mora priložiti dokaze o opravdanosti traženja upisa. Pravo je pravovaljano sve do trenutka njegovog brisanja iz Zemljišne knjige. Generalno, vrste upisa u zemljišnu knjigu se mogu klasificirati na: predbilježba (prenotacije), zabilježba (adnotacije) i uknjižba (intabulacije ili ekstabulacije).<sup>23</sup>

- **Predbilježba** predstavlja uslovni, privremeni upis prava na nekretninama za koje je potrebno naknadno opravdanje u cilju postizanja sticanja, prenosa, ograničenja ili prestanak prava, te koja su validna samo u opsegu u kojem naknadno budu opravdana. Opravdanje je moguće izvršiti na temelju javnih ili privatnih isprava. U slučaju da dođe do predbilježbe, u sudskom određenom roku je potrebno opravdati. Rok se mjeri ne od trenutka podnošenja prijedloga, već od trenutka prijema sudske odluke.
- **Zabilježba** je upis određenih okolnosti i činjenica kojim se čine vidljivim mjerodavne okolnosti za koje je zakonom određeno da ih se može zabilježiti u zemljišnim knjigama, koje su od uticaja na raspolaganje nekretninama. Zabilježbom se u zemljišne knjige upisujulični odnosi nosioca knjižnih prava kao što su maloljetnost, stavljanje pod starateljstvo, produžetak roditeljskog prava, ali i na druge činjenice kao što su otvaranje

---

<sup>23</sup>Ibid

stečaja, postojanje spora, postupak eksproprijacije, prvenstveni red, prinudna uprava i slično. Bitno je napomenuti da se ovom vrstom zemljišnoknjižnog upisa ne upisuju knjižna prava, niti se zabilježbom mogu stjecati, mijenjati ili prestati knjižna prava.

- **Uknjižba** je konačan bezuvjetan upis prava na nekretninama, kojim se bezuslovno stiču, prenose, ograničavaju ili prestaju prava na nekretninama. Razlikujemo pozitivnu i negativnu uknjižbu. Pozitivna uknjižba (intabulacija) predstavlja bezuvjetno stjecanje, prenos ili ograničenje knjižnih prava, dok s druge strane negativna uknjižba (ekstabulacija) je bezuvjetno ukidanje knjižnih prava. Svrha zemljišne knjige je ostvareno preko uknjižbe. Uknjižbu je moguće izvršiti samo na osnovu javnih isprava ili paksudski ovjerenih privatnih isprava. Uknjižbom nije potrebno opravdati stećena prava, što je već naglašena karatersitika zemljišne knjige.

### **3.4. Predmet upisa i prava koja se upisuju u zemljišnu knjigu**

U zemljišnu knjigu se upisuje sve što je vezano za promet prava na nekretninama. U zemljišne se knjige upisuju samo stvarna prava i stvarni tereti, pravo otkupa i prekupa, pravo porabe, a u posljednje vrijeme i pravo korištenja kao i nekretnine koje mogu biti u pravnom prometu. Svi upisi prava osim vlasništva se izvršavaju u zk uložak zemljišta koje se opterećuje<sup>24</sup>.

**Stvarna prava** predstavljaju prava na stvar koja može biti pokretne i nepokretne. Pokretne stvari kako im samo ime kažemogu mijenjati mjesto bez umanjenja njihove vrijednosti. Nepokretne stvari (nekretnine) predstavljaju zemljišta kao i sve ono što je sa zemljištem u čvrstoj, organskoj i gospodarskoj vezi (zgrade, biljke). Stvarna prava koja su predmet upisa u zemljišnu knjigu su data kako slijedi:

- Vlasništvo – jestvarnopravonaodređenojstvarikoje se upisuje u zemljišne knjige upisuje tako da se upiše ime u „Vlasnički list“ na takav način da nema prostora za bilo kakvu dvosmislenosti o njegovom identitetu. Dakle, vlasništvpredstavlja vrhovnu vlast osobe nad stvari, po kojoj je vlasnik vlastan stvari po svojoj volji uživati, s njom po volji raspolagati i svakog drugog od toga isključiti. Pravo vlasništva je strogo definirano zakonskom procedurom, te se isto evidentira kao upis u zemljišnu knjigu, koji je

---

<sup>24</sup>Ibid.

neophodan za sticanje prava vlasništva. Kao vlasnik mogu se upisati fizička osoba ili pravna osoba, te zk tijelo također može pripadati jednoj ili više osoba. U zemljišne knjige se upisuje vlasništvo pojedinačne fizičke ili pravne osobe, suvlasništvo, etažno vlasništvo, zajedničko vlasništvo, kao i ograničeno, uvjetovano ili oročeno vlasništvo. Suvlasništvo se u zemljišne knjige upisuje po udjelima takozvanim idealnim dijelovima koji su određeni s obzirom na cjelinu, tj. cijelo zemljišnoknjižno tijelo. Ipak, kod suvlasništva se pravo vlasništva pojedinog suvlasnika odnosi na cijelu stvar, a ne na određeni dio stvari, od kojeg bi jedan suvlasnik mogao isključiti druge suvlasnike;

- založno pravo – je ograničeno stvarno pravo na stvari i predstavlja dvije suprotne strane, od kojih je jedna povjerilac s pravom da se radi nekog duga po dospjelosti prodajom naplati, a druga je vlasnik ili imalac založne stvari koji je dužan trpjeti da se po dospjelosti ne bude li dug vraćen povjeriocu naplati prodajom založne stvari. Založno pravo se često naziva hipoteka kojom se stvar koristi kao garancija za isplatu izvjesnog duga. Založno pravo se može upisati samo na cijelo zk tijelo, ali se ne može upisati na pojedine dijelove zk tijela;
- služnost – jeograničeno stvarno pravo na nečijoj stvarikojim se ovlašćuje nositelj tog prava da se na određeni način služi tom stvari (tzv. poslužna stvar) ma čija ona bila, a njezin sadašnji vlasnik je dužan to trpjeti. Način i granice služenja sa poslužnom stvari je određeno prilikom osnivanja prava služnosti.Služnost se osniva pravnim posлом, odlukom suda ili drugog organa odnosno zakonom. Služnosti se mogu klasificirati kao zemljišne i osobne. Zemljišne služnosti odnose se na definiciju pravu korištenja tuđeg zemljišta na način određen prilikom stvaranja tog prava u cilju iskorištavanja vlastitog zemljišta. Drugim riječim zemljišne služnosti su trajne i služe interesima izvjesne nekretnine, a osoba je nosila tog prava. Za razliku od drugih ograničenih stvarnih prava, služnost može biti upisana i na samo određeni dio zk tijela, te u slučaju njenog oraničenja na određene prostorne granice, potrebno je iste tačno označiti.

**Realni tereti ili stvarni tereti** predstavlja ograničeno stvarno pravo koje je vezana za stvar, a ne za osobu. Ona ovlašćujuće svakog vlasnika opterećenog dobra na periodična davanja stvari ili na činjenje neke radnje koje su sadržaj tog realnog tereta. Kao i za ostala stvarna prava tako i za pravo na realne terete vrijedi činjenica da se onastiču samo upisom u zemljišnu knjigu, a prestaje biti pravovaljana samo ispisom iz zemljišne knjige. Jedna ili više nekretnina mogu biti predmet realnog tereta. Stvarni tereti su sastavni dijelovi teretnog lista poslužnog dobra. Pored toga stvarni tereti se moraju učiniti vidljivim preko zabilježbe u popisnom listu povlasnog

dobra kao prava koja su vezana uz vlasništvo zk tijela ili jednog njegovog dijela. Bitno je napomenuti da realni ili stvarni tereti se mogu upisati samo na cijelo zk tijelo, ali ne i na pojedine njegove dijelove, ali s druge strane se mogu upisati na suvlasničke udjele pojedinih suvlasnika.

**Pravo otkupa i prekupa:** Pravo otkupa sastoji se u pravu prodavaoca da od kupca natrag otkupi određenu nekretninu koja je prodana, te se često naziva pravo nazadne kupnje. Ukoliko je to pravo ustupljenoprodavaocu, prema pravu prekupa kupac je obavezan najprije ponuditi prodavaocu kupljenu nekretninu, pa tek onda drugim interesnim stranama. Dakle, jedna strana povraća kupljenu stvar u nepogoršanom stanju, dok druga povraća položenu kupovnu cijenu. Bitno je napomenuti da se ova prava mogu upisati isključivo samo na cijelo zk tijelo, ali dodatno i na suvlasničke dijelove pojedinih suvlasnika ako je vlasništvo suvlasničko.

**Pravo porabe** je zapravo pravo najma i zakupa. Najam je ugovor prema kojem pokretna ili nepokretna imovina se daje nekom drugom na upotrebu, korištenje i uživanjetokom određenog razdoblja u zamjenu za periodične isplate, obično u obliku najamnine. Postoje različite vrste najma, a najvažnije su finansijski zakup i operativni zakup. Razlika zakupa i najma ogleda se u tome da kod zakupa je potrebno za dobivanje koristi od upotrebe tuđe nekretnine uložiti izvjestan rad. Uporabna prava je moguće upisati na određene dijelove zk tijela.

**Prava korištenja** koja se upisuju u zemljišnu knjigu su uređene zakonom o Zemljišnim knjigama i date su kao

- zemljište može biti opterećeno na taj način da onome u čiju se korist vrši opterećenje pripada pravo da na ili ispod površine zemljišta ima građevinu, a to pravo se može otuđiti ili naslijediti (pravo korištenja);
- zgrada ili postrojenje izgrađeni na osnovu prava korištenja čine bitni sastavni dio prava korištenja (vlasništvo na zgradi, odnosno vlasništvo na postrojenju).

Ograničenje prava korištenja na pojedini dio zgrade, posebno na pojedine prostorije, je nedopušteno ukoliko se takva prava ne odnose na cijelu zgradu. Dakle, opteretiti se može samo cijelo zemljište ali ne i dio parcele. Kod upisivanja prava korištenja, kao prava koje opterećuje zemljište, po službenoj dužnosti se uspostavlja zk uložak zgrada. U odjeljku „A“ potrebno je pored opisa opterećenog zemljišta prema podacima katastra, osigurati informaciju o opterećenog zk uložka, te prava korištenja. Također, zgradu je neophodno bliže opisati.

Sumarno, činjenjica je da pravo otkupa i prekupa, te pravo najma i zakupa nisu stvarna prava, već osobna. Ova prava su sa nekretninama povezana samo kao objekt tog odnosa. Imajući u vidu da se u zemljišnu knjigu mogu upisati samo zemljišta i da su stvarna prava povezana sa osobom kojoj pripadaju, slijedi zaključak da se osobna prava kao što su pravo otkupa i prekupa, te pravo najma i zakupa ne bi smjela prema tome upisivati u zemljišnu knjigu. Međutim, zbog velikog značaja prometa nekretnina za zajednicu, zemljišna knjiga treba da osigura potpuni prikaz pravnih odnosa na nekretninama. Prema tome, već postoje zakoni kojim se dopušta da se i takva prava mogu upisivati u zemljišnu knjigu, te se ta prava prvenstveno upisuju u teretni list, jer ograničavaju vlasnika u raspolaganju dotičnom nekretninom.

## **4. Reforma imovinsko-pravnih odnosa kroz zemljišne knjige**

Katastarski sistem se sastoji od katastra zemljišta i zemljišne knjige, koji su detaljno objašnjeni u prethodnim poglavljima. Cilj ovog poglavlja je identificirati pozitivne i negativne efekte katastarskog sistema koji je proizvod spajanje zemljišne knjige i baze katastra zemljišta. U nekim zemljama katastarski sistem je već uspostavljen, dok u nekim je još u toku ili je dio budućih planova.

### **4.1. Cilj reforme**

Cilj reforme imovinsko-pravnih odnosa kroz zemljišne knjige je obezbijediti sređen sistem zemljišnih knjiga i katastra, odnosno poboljšati kvalitet, efikasnost i djelotvornost usluga registracije nekretnina putem razvoja transparentnog tržišta nekretnina, unapređenja postupka upisa prava na istim te dopunskih strategija koje omogućavaju sigurno i efikasno obavljanje prometa nekretnina. Ključ za dobru zemljišnu administraciju je dobra uprava, a osnova uspješnog sistema zemljišne administracije je tačan i pouzdan komplet podataka. U tom smislu, potrebno je izvršiti proces digitalizacije zemljišnoknjizičnih podataka, te digitalizaciju i vektorizaciju katastarskih podataka, izradi orto-foto karata i uspostavljanju mreže stalnih referentnih stanica. Dakle, glavni cilj reforme je ažuriranje, digitalizaciju i omogućavanje brzog pristupa podacima iz zemljišnih knjiga i katastra.

Digitalizacijom i spajanjem informacija iz zemljišne knjige i katastar zemljišta će omogućiti kvalitet, ažurnost, transparentnost i pristup podacima. Spajanje katastra zemljišta i zemljišne knjige nije jednostavan zadatak budući da mogu postojati pravne razlike između prava na zemljište i parcele zemljišta.

### **4.2. Administrativna baza podataka i katastarsko prostorna baza podataka**

Imajući definiran koncept zemljišne knjige i koncept katastra zemljišta, važno je izvesti kako su podaci/informacije od obje komponente katastarskog sistema održavane i pohranjene. Ovih

dana, podaci/informacija iz zemljišnih knjiga i katastarski mapa su održavane i pohranjene u administrativnu bazu podataka i katastarsku geo-prostornu bazu podataka, respektivno<sup>25</sup>.

Administrativna baza podataka je definirana kao baza podataka koja sadrži pravne i administrativne informacije bilo koje parcele zemljišta. To znači da u ovu bazu podataka su pohranjene, održavane i ažurirane ne-prostorni podaci kao što su prava na zemljište vlasnika i/ili korisnika, identifikacija parcele, oblik zakupa zemljišta, ograničenja, hipoteke i druge tipovi zakupa. U literaturi su korištene druge terminologije za administrativnu bazu podataka koje se odnose na istu definiciju datu gore, poput alfanumerička baza podataka, ne-grafička baza podataka, i ne-prostorna baza podataka<sup>26</sup>.

Katastarska geo-prostorna baza podataka je definirana kao baza podataka koja uglavnom sadrži izmjer i mapne zapise. Druge odredbe koje se odnose na isti tip baze podataka su geo baze podataka, geo-prostorna baza podataka, grafička baza podataka itd. Konkretna priroda ove baze podataka je da je ona napravljena oko prostornih entiteta, obično katastarskih parcela. Konekcije ka drugim zemljišnim registrima ili bazama podataka su stoga moguće koristeći identifikatore parcele kao jedinstvene identifikatore u katastarskom sistemu.

Dvije baze podataka zajedno mogu generisati efikasnu informaciju o zemljištu, čak iako su ove dvije baze podatka spojene ili integrisane preko različitih načinima. Spajanje ili integracija različitih informacionih sistema može se kategorisati kao:<sup>27</sup>

- manualna/ručna integracija – korisnik manuelno/ručno integriše odabrane podatke,
- jednostavan običan interfejs – korisnik je opremljen sa webpretraživačem i integracija se može napraviti preko korisnika koristeći pretraživače,
- integracija preko aplikacije - koristiće integracijske aplikacije za pristup različitim podatkovnim izvorima i vraća integrisane rezultate korisniku,
- integracija preko *Middleware* –čini mogućim integraciju različitih aplikacija koje pristupaju različitim podatkovnim izvorima,
- uniformni pristup podacima – pruža jedinstven globalni logički pogled na fizičkenepovjerenje podatke,

---

<sup>25</sup>B. FETAI. „Analysing the effect of merging land registration and cadastre“. Master Thesis. Faculty of Geo-Information Science Observation, University of Twente. Netherlands, March, 2015

<sup>26</sup>Ibid.

<sup>27</sup>Ibid.

- jednostovna obična pohrana podataka – integracija fizičkih podataka preko prebacivanja podataka u novu pohranu podataka koja pruža brzi pristup podataka.

### **4.3. Aspekti zemljišne knjige i katastra zemljišta**

Tri tipa aspekata može biti razmatrano za svaki katastarski sistem:

- **organizacijski** – fokusira se na organizacijima i privatnim entitetima uključenim u katastarski proces, te kako oni funkcionišu zajedno i dopunjuju se međusobno. Dodatno, ovaj aspekt pokriva kako zemljišna knjiga i katastar zemljišta obavljaju svoje funkcionalnosti kao odvojene organizacije ili kao jedna organizacija, njihovu internu strukturu i način kako su one upravljanе;
- **pravni** – ovaj aspekt sastoji se od mnogobrojnih zakona i propisa koji su povezani sa zemljišnim interesima. Pravni aspekt također sadrži zakonodavstvo koja se bavi direktno sa registracijom pravnih odnosa između osoba i zemlje. Pored toga, ovaj aspekt sadrži zakone ili regulacije koje pokrivaju organizacijski i tehnički aspekt;
- **tehnički** – većina tehničkih aspekata pripada ili izmjeri zemljišta ili informaciono-komunikacijskim tehnologijama koje se koriste za pohranu, održavanje i dostavu informacija o zemljištu iz obje komponente, kao što su baze podataka i geografsko informacioni sistem (GIS).

Na osnovu opisa svakog aspekta može se zaključiti da su oni međusobno povezani jedan s drugim. Promjena u bilo kojem od aspekata imat će utjecaj na druga dva.

### **4.4. Koncept spajanja katastra zemljišta i zemljišne knjige**

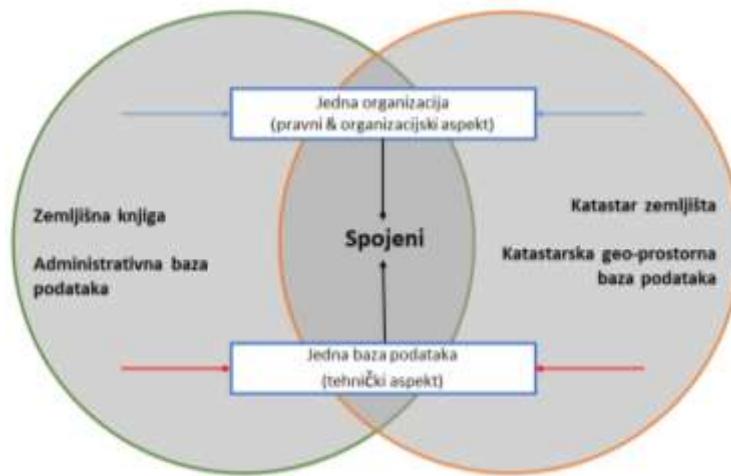
Spajanje katastra zemljišta i zemljišne knjige je veoma različito od spajanja drugih tipova organizacija ili agencija.

Prije svega, priroda organizacija zemljišne knjige i katastra zemljišta je previše različita, što je diskutovano u prva dva poglavlja. Ova razlika proizilazi iz dugačke historije obje organizacije kao odvojene organizacije koje obavljaju različite procese za različite svrhe. U Evropi, zemljišna knjiga je evoluirao od služenja pravnih procesa, dok je katastar zemljišta evoluirao od oporezivanja zemljišta. Dodatno, zemljišna knjiga i katastar zemljišta se bave osjetljivim informacijama. U većini zemalja (npr. Hrvatska) postoji nepodudaranje informacija koje

posjeduju obje organizacije, čak i kada je tranzicija ka digitalnom okruzenju izvršena. Ovo pokazuje da su ove organizacije često uključene u *E-Gov* projekte u cilju automatizacije njihovih svakodnevnih praksi. Pored toga, preuzimanjem odgovornosti za zemljišnu knjigu od strane građanskih sudova ili drugih organizacija nije jednostavan zadatak. Ipak, postoje države gdje su ove dvije komponente katastarskog sistema spojene u jednu organizaciju.

Na osnovu navedenog, dovodi se pitanje šta zapravo predstavlja spajanje zemljišne knjige i katastra zemljišta i da li treba uvjek biti posmatran iz organizacijske i pravne perspektive. Zemljišna knjiga i katastar zemljišta su spojeni ukoliko je zadovljena jedna od slijedeće stavke (Sl. 4.1):

- (1) zemljišna knjiga i katastar zemljišta su ispod okrilja jedne organizacije i njihove informacije su održavane i pohranjene u odvojenim bazama podataka,
- (2) ako je prva stavka zadovoljena i baza podatake zemljišne knjige i katastra zemljišta su spojene.



Sl.4.1 Koncept spajanja zemljišne knjige i katastra zemljišta – pokrivajući tri aspekta <sup>28</sup>

## 4.5. Spajanje kao dio redizajna katastarskog sistema

Četiri europske organizacije *EuroGeographics*, PCC (engl. *Permanent Committee on Cadastre in the European Union*), ELRA (engl. *European Land Registries Association*) i EULIS (engl. *European Land Information Service*) su se složile oko zajedničke vizije da informacije i servisi

---

<sup>28</sup>B. FETAI. „Analysing the effect of merging land registration and cadastre“. Master Thesis. Faculty of Geo-Information Science Observation, University of Twente. Netherlands, March, 2015

katastra zemljišta i zemljišne knjige su fundamentalni za održiv ekonomski, socijalni i ekološki razvoj u Evropi. Svrha ove vizije, data u javnom izvještaju „*2013 Cadastre and Land Registry vision*“, te kreiranu i potpisana od te četiri organizacije, je da podigne svijest među donosiocima odluka da informacije i usluge katastra zemljišta i zemljišne knjige su fundamentalni za siguran zakup zemlje, pouzdanu vrijednost zemljišta, efikasnu upotrebu zemljišta, i održive funkcije razvoja zemljišta.

Zajednička vizija četiri organizacije reflektuje generalno shvaćanje u Evropi da su informacije i servisi katastra zemljišta i zemljišne knjige krucijelni za dobro funkcionisanje katastarskog sistema. Stoga, u cilju poboljšanja funkcionalnosti katastarskog sistema i pružanja boljih informacija i usluga, mnoge zemlje se naklanjaju standardima ili profesionalnim smjernicama za budući razvoj kao što su „*Cadastre2014*“, ISO<sup>29</sup> (engl. *International Organization for Standardization*) i OGC<sup>30</sup> (engl. *Open Geospatial Consortium*) standardi. Ovaj pristup je postakao odgovarajuće administracije da obnove ili redizajniraju svoj katastarski sistem .

Redizajn katastarskog sistema počinje iz različith aspekata. Prvi korak je spajanje funckija katastra zemljišta i zemljišne knjige u jedan vladin autoritet koji je odgovoran da izvrši te funkcije katastarskog sistema. U nekim drugim zemljama promjene su napravljene od decentralizovanog ka centralizovani katastarski sistem, što također uključuje integraciju informacija lokalnih ili okružnih nivoa ka nacionalnom nivou. Neke od ovih država se fokusiraju samo na integraciju prostornih informacija, dok neke drugi imaju namjeru kompjuterizaciju i integraciju svih registara na nacionalnom nivou. Iako, su informacije spojene ili integrišane na nacionalnom nivou pristupi održavanju, pohrani i pružanju informacija za katastarske mape i zemljišne registre ponovo varira od zemlje do zemlje .

## **4.6. Klasifikacija koncepta spajanja katastra zemljišta i zemljišne knjige**

Koncept spajanja katastra zemljišta i zemljišne knjige se može klasificirati na tri klase: *Potpuno spojene*, *Spojene* i *Parcijelno* spojene. U nastavku su definirani uvjeti za svaku od klasa <sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup><https://www.iso.org/standards.html>

<sup>30</sup><http://www.opengeospatial.org/standards>

<sup>31</sup>B. FETAI. „Analysing the effect of merging land registration and cadastre“. Master Thesis. Faculty of Geo-Information Science Observation, University of Twente. Netherlands, March, 2015

### **Potpuno spojeni**

Zemljišna knjiga i katastar zemljišta su ***Potpuno spojeni*** ako:

- postoji jedna i samo jedna vladina agencija ili organizacija koja izvršava funkcije zemljišne knige i katastra zemljišta. Operativne zadatke izvršavaju lokalni oficiri koje agencija ima, i /ili oficiri privatnog sektora, ali zadaci se uvijek izvršavaju baziranona zvaničnim podacima koje Agencija obezbjedi;
- zakonodavstva specificiraju da postoji samo jedna agencija/organizacija odgovorna za bilježenje, pohranu, održavanje, i dostavljanje zakonskih informacija koje čine vezu osoba-prava-zemljište. Postoji samo jedan javni registar, te registracija vlasnika, zemljišnih prava i podaci o zemljištu, je legalna samo ako je registrovana u tom registru. U tom registru su jasno definisani osobine zemljišne knjige i katastra zemljišta. Tehničke karakteristike su pokrivene, također;
- informacije su pohranjene u jednu centralnu bazu podataka koja sadrži prostorne ili geografske informacije, te administrativne informacije. Pohrana informacija u centralnu bazu podataka omogućava njihovu konzistenciju.

### **Spojeni**

Zemljišna knjiga i katastar zemljišta su ***Spojeni*** ako:

- postoji jedna i samo jedna vladina agencija ili organizacija koja izvršava funkcije zemljišne knige i katastra zemljišta. Operativne zadatke izvršavaju lokalni oficiri koje agencija ima, i /ili oficiri privatnog sektora, ali zadaci se uvijek izvršavaju baziranona zvaničnim podacima koje Agencija obezbjedi;
- zakonodavstva specificiraju da postoji samo jedna agencija/organizacija odgovorna za bilježenje, pohranu, održavanje i dostavljanje zakonskih informacija koje čine vezu osoba-prava-zemljište. Postoji samo jedan javni registar ili dva definirana javna registra gdje registracija vlasnika, prava na zemljišta i zemljišta, je legalna samo ako je registrovana u jedan od ovih jedan/dva registra. Tehničke karakteristike su pokrivene;
- podaci/informacije su održavane i pohranjene u dvije baze podataka odvojeno. Informacije iz registra zemljišta su pohranjene u administrativnu bazu podataka, dok su informacije iz katastra zemljišta pohranjene u katastarsku prostornu bazu podataka. Ove dvije baze podataka su spojene preko interfejsa ili aplikacije, te su nekonzistencije ipak moguće.

### **Parcijelno spojeni**

Zemljišna knjiga i katastar zemljišta su **Parcijalno spojeni** ako:

- postoji jedna i samo jedna vladina agencija ili organizacija koja izvršava funkcije zemljišne knige i katastra zemljišta. Operativne zadatke izvršavaju lokalni oficiri koje agencija ima, i /ili oficiri privatnog sektora, ali zadaci se uvijek izvršavaju baziranona zvaničnim podacima koje Agencija obezbjedi;
- zakonodavstva specificiraju da postoji samo jedna agencija/organizacija odgovorna za bilježenje, pohranu, održavanje, i dostavljanje pravnih informacija koje čine vezu osoba-prava-zemljište. Postoje dva pravna javna registra, te je nejasna definicija atributa tj. atributi koji bi trebali biti definirani u katastru zemljišta su definirane preko zemljišne knjige. Tehničke karakteristike nisu pokrivenе;
- podaci/informaciji su održavane i pohranjene u dvije baze podataka odvojeno. Ne postoji veza između baze podataka, većinom grafička komponenta je pohranjena i održavana u arhivi.

U tabeli 4.1 je sumirana generalna klasifikacija spajanja katastra zemljišta i zemljišne knjige.

Tabela 4.1 Generalna klasifikacija spajanja katastra zemljišta i zemljišne knjige [12]

Status/Aspekt	Organizacijski	Pravni	Tehnički
Poptupno spojeni	✓	✓	✓
Spojeni	✓	✓	Dvije baze podataka, spojene preko interfejsa ili aplikacije
Parcijelno spojeni	✓	Nejasni atributi; tehničke karakteristike nisu pokrivenе	Odvojene baze podataka, nema veze između njih, arhiva primjenjiva

## **4.7. Pozitivni i negativni efekti spajanja katastra zemljišta i zemljišne knjige**

Interni i eksterni efekti katastarskog sistema, nastali kao rezultat spajanja administrativne baze podataka i geodetske grafičke baze podataka, mogu se klasificirati na pozitivne i negativne.

**Pozitivni efekti** spajanja katastra zemljišta i zemljišne knjige su <sup>32</sup>:

- novi sistemski pristup osigurava podatke većeg kvaliteta i ažurirane infirmacije. Ovaj efekt je posljedica eliminacije nekonzistencije i greški između administrativne baze podataka i geodetske grafičke baza badataka;
- transparentnost podataka je povećana i šanse za manipulaciju istim su smanjene – ovaj novi sistem će spriječiti nove slučajeve koje ne radi ispravno. Topološke i alfanumeričke inspekcije su napravljene svakim novim podnošenjem slučaja. Agencije kontinuirano izdaju kompletne i ispravne podatke, što je različito kod starog sistema gdje je plaćanje završeno, a agencija je većizdala neispravne, nekonistentne i neažurirane podatke;
- efikasnost naplate katastarskih podataka i priprema mjernih izvještaja je povećana – sa novim sistemom integrисани katastarski podaci se nabavljaju *online* u nekoliko minuta. Ranije, privatne kompanije za geodetske poslove su kupovale grafičke podatke lično sa agencijom, ili preko *online* aplikacije, gdje dostavljeni podaci su vraćeni nazad preko zaposlenika u agenciji. Novi sistem omogućava povećanje pripreme mjernih izvještaja zato što novi sistem pruža konsistentne podatke;
- proces podjele vanjskih radova je pojednostavljen – stranke se odnose samo na privatnu kompaniju koja izvršava premjer i bilježnika (notara). Sva dokumentacija će biti predata elektronski agenciji. Izvještaj mjerena je provjeren unaprijed. Ovo će omogućiti građanima da ne preuzimaju proces podjele dva puta;
- građani su zadovoljni novim podjelom rada – njihovo vrijeme će biti spašeno, te redovi na šalterima izbjegnuti. Građani ne moraju da povezuju tri institucije više poput geometar-notar-agencija;
- vanjski radni tok transfera punog vlasništva ostaje isti kao prije spajanja – samo dokument o vlasništvu nad zemljištem i tajca od notara su zahtjevane. Čak iako su baze podataka spojene, nema potrebe za podnošenjem dokumenta o vlasništvu

---

<sup>32</sup>Ibid.

nadzemljištem sa katastarskom mapom, budući da su procesi rada različiti za različite procese;

- efiksano i učinkovito interno ažuriranje – u jednom koraku oba grafički i administrativni dijelovi će biti ažurirani. Prije spajanja, proces podjele uključuje dva ažuriranja ručno od strane advokata i geometra.

**Negativni efekti** spajanja katastra zemljišta i zemljišne knjige su slijedeći<sup>33</sup>:

- pravni „*pobjednici*“ i „*gubitnici*“, mogući novi problem nakon spajanja procesa – ovo je zbog činjenice da površina u dokumentu o vlasništvu nad zemljištem za neke stranke će biti povešana, dok za druge će biti smanjena, t.j. da odgovara površini u grafičkoj mapi. Za slučajeve gdje je površina smanjena problemi se javljaju prilikom prodaje/zakupa zemljišta, gdje je vrijednost zemlje bazirana većinom na površini. Mnogi zakoni i regulacije su povezane sa sadržajem dokumenta o vlasništvu nad zemljištem koji dugoročno mogu prouzrokovati nove izazove;
- promjene u površini impliciraju fluktaciju povjerenja građana u katastarski sistem – početna reakcija je negativna. Građani zahtjevaju dalje objašnjenje i uvjerenje da granice katastarske parcele nisu promjenjene;
- žalbe građana mogu uzeti mjesto u administrativnom sudu – u slučajevima gdje je površina u dokumentu o vlasništvu nad zemljištem drastično smanjena, i stranke koje se nisu uvjerile da granice katastarske parcele nisu promjenjene, mogu podnjeti žalbu u sudu.

---

<sup>33</sup>Ibid.

## **5. Katastar zemljišta i zemljišna knjiga na području Bosne i Hercegovine**

Katastar zemljišta i zemljišna knjiga se često odnose na Evidenciju nekretnina i prava na nekretninama na području Bosne i Hercegovine (BiH) koje su uređene prema Zakonu o premjeru i katastru nekretnina, čija materija je veoma složena. Radi njenog pravilnog shvatanja potrebno je rasvijetliti je iz geodetskog, pravnog i kibernetičkog ugla. Međutim, i uz odlično poznavanje savremenog stanja ovu oblast je nemoguće naučno objasniti a da se na nju ne baci jedan snop svjetlosti istine iz historijskog ugla. U BiH su od XV stoljeća do danas bila u primjeni tri sistema evidencije nekretnina i prava na nekretninama. Bili su to sistem turskih deftera i tapija, austrijsko-njemački sistem zemljišnih knjiga i jugoslovenski katastar. Dakle, historijski razvoj geodezije na području BiH veže se uz nastojanje stranih okupatora (Turska, Austro-Ugarska) da što prije zavedu okupacionu vlast i tako osiguraju brzo ubiranje poreza. Turski defteri i tapije predstavljaju pojednostavljenu evidenciju nekretnina, dok savremenu evidenciju nekretnina i prava na nekretninama u BiH uspostavila je Austro-Ugarska nakon aneksije, 1878 godine.

### **5.1. Historija**

#### **BiH do Srednjeg vijeka**

Poznato kao Ilirik u davna vremena, Rimljani su osvojili područje koje se danas naziva Bosna i Hercegovina u drugom i prvom stoljeću prije nove ere i dodali ga u Rimsku provinciju Dalmacije. U četvrtom i petom stoljeću poslije nove ere Goti su preoteli taj dio od Rimskog carstva i okupirali to područje do šestog stoljeća, kada je to Bizantijska carstvo tvrdilo. Slaveni su počeli da naseljavaju ovo područje tokom sedmog stoljeća. Oko 1200, Bosna je dobila nezavisnost od Mađarske i trajala je kao nezavisna kršćanska zemlja za oko 260 godina.

#### **BiH u doba Otomanskog carstva**

Širenje Otomanskog carstva na Balkanu doneo je još jedan kulturološki, politički i religijski okvir. Turci su porazili Srbe u slavnoj bitki Kosovo 1389. Turci su osvojili Bosnu u 1463. Tokom 450 godina Bosna i Hercegovina je bila pod Ottomanskom vlašću, mnogi kršćanski Slaveni su postali muslimani. Bosanska muslimanska elita je postepeno razvijala i upravljala

zemljom u ime turskih vladara. Kako su se granice Otomanskog carstva počele skupljati u 19-tom stoljeću, muslimani iz drugih dijelova Balkana su migrirali u Bosnu. Bosna je razvila prilično veliku jevrejsku populaciju, sa većinom jevreja smještenih u Sarajevu poslije njihovog protjerivanja iz Španije 1492. Međutim, tokom 19-og stoljeća termin *Bosanac* uključuje stanovnike svih vjera.

### **BiH u Austro-Ugarskom Carstvu (1878-1918)**

Na Kongresu u Berlinu 1878, nakon završetka Rusko-Turskog rata (1877-1878), Austro-Ugarska je dobila mandat da okupira i vlada Bosnom I Hercegovinom. Ova odluka predstavlja nastojanje Evrope da osigura da Rusija ne dominira na Balkanu. Iako su provincije bile još službeno dio Otomanskog Carsva, Austro-Ugarska ih je prisvojila 07.10.1908. Kao rezultat, odnosi sa Srbijom, koja je imala jak interes prema Bosni i Hercegovini su postali jako loši. Neprijateljstvo između ove dvije zemlje je eskaliralo ubitstvom Austrijskog nadvojvode *Franz Ferdinand-a* u Sarajevu 28.6.1914 od strane srpskih nacionalista. Ovaj događaj je ubrzao početak prvog svjetskog rata (1914-1918). Ipak, ovo je bio period visokog ekonomskog razvoja koji je vidljiv u BiH i danas.

### **BiH u Kraljevini Jugoslaviji (1919-1945)**

Bosna i Hercegovina je prisvojena Srbiji kao dio novo formirane Kraljevine Srbe, Hrvata i Sovenaca 26.10.1918. Naziv je kasnije promjenjen u Kraljevinu Jugoslaviju 1929 godine.

### **BiH u Socijalistički Federativnoj Republici Jugoslaviji (1946-1992)**

Kada je Njemačka napala Jugoslaviju 1941, Bosna i Hercegovina je bila dio Nazi-kontrolisane Hrvatske. Tokom njemačke i italijanske okupacije, bosansko-hercegovački pobunjenici su vodili žestok rat protiv Ustaša, hrvatskih fašističkih trupa. Krajem Drugog svjetskog rata, Bosna i Hercegovina je ponovo spojena u jednu državu kao jedna od šest republika novo formirane komunističke Jugoslavije pod vodstvom Maršala Tita. Njegova autorativna kontrola je čuvala etničke neprijatelje dalje. Tito je umro 1980 i sa porastom ekonomskog nezadovoljstva i pada željeznica tokom slijedećeg desetljeća, Jugoslavija se počela raspadati.

### **BiH kao nezavisna država (od 1992)**

U decembru 1991, Bosna i Hercegovina je deklarisala nezavisnost od Jugoslavije i tražila je priznanje od Evropske Unije. Referendumom od marta 1992, bosanski glasači su izabrali nezavisnost, i predsjednik Izetbegović je proglašio naciju kao nezavisnu državu. Za razliku od drugih bivših Jugoslavenskih država, koji su generalno sastavljene o dominantne etničke grupe,

Bosna je bila etnički splet Muslimana (44%), Srba (31%) i Hrvata (17%), i ova mješavina je doprinjela trajanju i divljaštvu borbe za nezavisnost. Mirovni govor održan u Dejtonu 1995 je doveo do sklapanja Dogovora prema kojim je Bosna i Hercegovina proglašena kao nezavisna Država koja ima dva entiteta: muslimansko-hrvatski entitet Federacija Bosna i Hercegovina i srpski entitet Republika Srpska. Federacija ima 10 kantona, od kojih su tri sa hrvatskom većinom dok su ostali sa muslimanskom većinom.

Od tog perioda do danas, postoje još uvijek mnoge barijere na putu pomirenja, rekonstrukcije i ekonomskog razvoja, što je posljedica ne samo pogrešaka tokom rata već i prejakim uticajem nacionalističkih političkih stranaka, slab razvoj demokratije, presložena struktura države, visok nivo korupcije i mafije, kolaps prethodnog socijalističkog ekonomskog sistema bez zamjene sa novom ekonomskom strukturom, visoka stopa nezaposlenost i poteškoće u zbog tranzicije ka tržišnoj ekonomiji. Pored svih tih poteškoća, BiH radi na svom putu ka priključenju u EU.

## 5.2. Evolucija evidencije nekretnina

### 5.2.1. Sistem turskih deftera i tapija

Početak formiranja katastra u Bosni i Hercegovini susrećemo već u doba turske okupacije Bosne i Hercegovine. Prema tvrdnjama historijskih stručnjaka smatra se da je za sultana Sulejmana Velikog (1520–1566) sačinjen katastarski popis zemalja Carevine, pa samim time i Bosne i Hercegovine. Po mišljenju drugih, popis je počeo već za vrijeme vladavine sultana Mehmeda II el Fatiha (1451. – 1481.). Prvi popis zemljišta zove se imenom *defteri atik*, tj. stara gruntovnica. *Defteri atik* se prema tadašnjem zakonu trebao revidirati i dopuniti svake tri godine, što se redovito i činilo. Naslijednik Sulejmana Selim II preuredio je postojeći i uspostavio novi katastar poznat pod nazivom *defteri džedid* – nova gruntovnica.<sup>34</sup>

Turska država je deftere preuzela od stare perzijske države. U BiH su defteri vođeni po sandžacima<sup>35</sup>. Sandžački defteri su izrađivni u dva primjerka od kojih je jedan čuvan u provincijskoj defterhani u Sarajevu, a drugi u Centralnoj carigradskoj defterhani, pod nadzorom *deftera* – ministra finansija. Sam sistem evidencije nekretnina u deterima bio je strogo

---

<sup>34</sup>N. Mačak, „Model podataka Katastra nekretnina Bosne i Hercegovine“, diplomski rad, Geodetski fakultet u Zagrebu, 2002, 20.

<sup>35</sup>Turska država je prema upravnoj podjeli bila podijeljena na provincije (beglerbegluke), provincije su se dalje dijelile na sandžake, sandžaci na kadiluke, a kadiluci na nahije.

centralizovan. Svi podaci o nekretninama su upisivani u Centralnoj defterhanu u Carigradu. Ovu defterhanu (zk ured) su podacima snabdijevale provincijske defterhane. Sandžački defteri su u početku imali tugru (sultanov monogram), invokaciju i datum. Dalje su sadržavali upise nepokretnosti sultana (rudnici, solane, kamenolomi i sl.), beglerbega, sandžakbega i ostalih državnih funkcionera, zemalje i timare. Osim navedenih nekretnina u defterima su još bili evidentirani baštine, čifluci, vojničke baštine, filurdžijska zemljišta i prazna zemljišta.<sup>36</sup>

U XIX stoljeću su unutrašnje protivrječnosti u turskoj državi kao i jak uticaj razvoja kapitalizma u svijetu, prisilili su tadašnju tursku državu da izvrši reformu agrarne politike putem reforme zakonodavstva i revizije deftera. Osmanlijska država 1858. godine donosi *Ramazanski zakonik*, 1860. donosi *Zakon o tapijskim ispravama*, 1864. god. *Zakon o tapijskim ispravama vakufskog zemljišta* i 1874. god. *Zakon o slobodnom vlasništvu na nekretninama*. *Ramazanski zakonik* je razvrstao sve nekretnine u pet kategorija. Prvu kategoriju predstavlja je *mulk* koji je obuhvatao kuću, okućnicu i pola dunuma ( $500\text{ m}^2$ ) zemljišta. Vlasnik je *mulk*-om mogao slobodno raspolagati. Kod nas se u narodu za ove nekretnine do danas zadržao u vidu turcizma termin „*miljač*“ koji potiče od termina *mulk*. Druga kategorija zemljišta bila je *erzi mirija* tj. državna zemlja. Treću kategoriju su predstavljala vakufska zemljišta, četvrtu ispasišta i šume za opštu upotrebu i petu puste zemlje.

Po navedenim zakonima o tapijama svaki titular prava na nekretninama morao je posjedovati tapiju kao dokaz o vrsti i obimu prava na nekretninama. Isprave o vlasništvu imale su zakonom propisanu formu: „Tapija ima u zagлавju *tugru* (monogram), u njoj treba označiti selo, granice i površinu zemlje, a na nju treba udariti *muhur tefter emaneta* (pečat tapijske uprave)“. Postupak izdavanja tapija je bio spor i komplikovan što je ovaj način evidencije osudilo na neažurnost. Vlasnik tapije koji bi želio prodati svoju nekretninu, morao je pred lokalnim organima uprave u prisustvu kupca nekretnine sastaviti izjavu o prodaji, platiti takse i predati lokalnom organu uprave staru tapiju, dok je kupcu nekretnine izdavana je privremena tapija na osnovu koje je mogao ući u posjed stečene nekretnine. Stara tapija je zajedno sa izjavom za prodaju i dokazom o plaćenim taksama upućivana u Centralnu carigradsku defterhanu gdje je odlagana. Istovremeno je sastavljana nova stalna tapija ("*tugrali*" tapija) i zavođena u defter. Ovo je bila stalna tapija koja je putem lokalnog organa uprave upućivana kupcu nekretnine. Stalna tapija je sadržavala tugru, podatke o mjestu u kome se nekretnina nalazi, o granicama zemljišta,

---

<sup>36</sup>J. IMAMOVIĆ. „Evidencije nekretnina i prava na nekretninama u Bosni i Hercegovini od XV vijeka do danas“. Geodetski glasnik broj 24. Vol. 21 . Savez udruženja građana geodetske struke u Bosni i Hercegovini. Juni 1987.

površini, starom i novom titularu prava na zemljište. Ova tapija ovjeravana je muhurom Centralne carigradske defterhane.<sup>37</sup>

Turske tapije su imale dosta nedostataka, od kojih se najveći ogledao u činjenici da u osnovi nisu imale detaljnu izmjjeru zemljišta. Površine zemljista se označavale približno u dunumima ( $1000\text{ m}^2$ ), a granice zemljišta su opisivane površno, npr. „s jedne strane potok, s druge šuma“. Ovo je stvaralo mogućnost imaocu tapije da šireći svoj posjed stvara nesklad između faktičkog stanja i stanja evidentiranog u tapijama i defterima. Zbog svega ovoga sistem turskih deftera i tapija u XIX stoljeću nije mogao udovoljiti zahtjevima vremena.

Tapijski sistem je u Bosni i Hercegovini bio u primjeni do uspostave vlasništva po Gruntovničkom zakonu za Bosnu i Hercegovinu, 13.09.1884. godine kada je se prisupilo izradi knjige austrijsko-njemačkog tipa.

### **5.2.2. Austrijsko-njemački sistem zemljišnih knjiga**

Reforme iz druge polovine XIX stoljeća nisu zaustavile propadanje osmanlijske države. Otpor naroda turskoj vladavini u BiH postojao je sve žešći. U namjeri da se dočepa BiH Austro-Ugarska je istupajući na Berlinskom kongresu 1878. godine isticala da je BiH nemirno područje, te da je uzrok svih nemira loša agrarna politika Turske, te da bi BiH trebalo prepuštiti sili kakva je Austro-Ugarska, jer je samo ona u stanju na adekvatan način riješiti agrarno pitanje. Austro-Ugarska je na Berlinskom kongresu dobila dozvolu za okupaciju Bosne i Hercegovine. Okupacija je izvršena 1878. godine. Poslije okupacije Austro-Ugarska rješenju agrarnog pitanja pristupa oprezno. U Beču je u toku 1880. godine održano nekoliko savjetovanja na kojima je Austro-Ugarska utvrdila ciljeve svog djelovanja na tlu BiH. Trebalo je prema odlukama sa ovih savjetodavanja osigurati poštovanje postojećih turskih zakona, zaštiti kmeta od zloupotrebe, obezbijediti kapital i utvrditi gruntovnicu i katastar.

Prva sistematska velika izmjera zemljišta je napravljena tokom Austro-Ugarske, predvođena austrijskom vojnom administracijom. Ova izmjera je izvršena u periodu od 1880-1884. godine i koncipiran je tako da istovremeno zadovolji vojne i upravne potrebe Monarhije. Ove mape su pokrile cijelu teritoriju Bosne i Hercegovine, generalno koristeći omjer 1:6250, dok je u nekim gradovima korišten omjer 1:1562. Ove mape su osigurale lokaciju i veličinu parcela zemljišta,

---

<sup>37</sup>Ibid.

kao i osnovni opis za zemljišnu knjigu. Ipak, sadržaj ovih mapa je loš, većinom ograničen na mjerjenje granica parcela zemljišta, konstrukcija i upotrebe zemljišta, sa numerisanjem parcela zemljišta i teritorijalnih granica, ali bez detaljnog topograskog sadržaja. Ove mape su korištene kao reference za uspostavljanje zemljišne knjige prema austrijskom zakonu. One su čak i danas u upotrebi kao referentne stare validne zemljišne knjige, ali su one u veoma lošim uslovima. Ova prva izmjera je pozata kao „staro mjerjenje (engl. *Old survey*)“<sup>38</sup>.

Nakon provedene izmjere zemljišta, Austro-ugarska je 13.09.1884. godine donijela *Grunтовниčki zakon za BiH, Naputak za provođenje Gruntovničkog zakona za BiH, Naputak za vođenje gruntovnice u BiH i Naredbu u pogledu ustrojstva i djelokruga gruntovničkih povjerenstava i uredovanja kod istih*. Opšte odredbe Gruntovničkog zakona prožete su težnjom za prihvatanjem već postojećih turskih materijalnih zakona. Zakon je sistematizovan u dva dijela. Prvi dio odnosi se na sastavljanje gruntovnice i sadrži tri poglavљa. U prvom poglavljju normirano je unutrašnje uređenje gruntovnice, dok u drugom postupak za sastavljanje gruntovnice, a u trećem poglavljju postupak za ispravljanje gruntovničkih uložaka. Drugi dio Zakona se odnosi na vođenje gruntovnice i sadrži pet poglavљa. U prvom poglavljju je sadržan pojam gruntovnice, u drugom poglavljju su propisi o vrstama upisa, u trećem je regulisan postupak u gruntovničkim stvarima, a u četvrtom su odredbe u diobi nekretnina, a u petom odredbe u popunjavanju i uspostavi gruntovnice.<sup>39</sup>

Donošenjem Gruntovničkog zakona počelo se sa primjenom austrijsko-njemačkog tipa zemljišne knjige u BiH, koji se zasniva na opštem katastarskom premjeru zemljišta. Sa osnivanjem zemljišne knjige u BiH počelo se 1886 godine. Ovaj složeni posao je završen 1911 godine. Premjer koji je predstavljao osnovu za osnivanje zemljišne knjige obuhvatao je osnovne geodetske rade, snimanje detalja, prikupljanje podataka o parcelama i pojedinicima i izradu originala i kopija geodetskih planova. Na parcelli, čiji su oblik i broj naznačeni na geodetskom planu, bazirano je zk tijelo koje prema Gruntovničkom zakonu predstavlja osnovnu pravnu jedinicu zemljišne knjige.

Zemljišna knjiga austrijsko-njemačkog tipa predstavlja javni registar u kome su evidentirane nekretnine i prava vezana za te nekretnine. Sastoji se iz glavne knjige i zbirke isprava uz koje

---

<sup>38</sup> J. L. HORISBERGER. „Land Administration in Bosnia and Herzegovina after the war“. Symposium on Land Administration in Post Conflict Areas. Geneva, April 2004.

<sup>39</sup> J. IMAMOVIĆ. „Evidencije nekretnina i prava na nekretninama u Bosni i Hercegovini od XV vijeka do danas“. Geodetski glasnik broj 24. Vol. 21 . Savez udruženja građana geodetske struke u Bosni i Hercegovini. Juni 1987.

kao pomoćna sredstva služe zbirke katastarskih planova, stvarni i lični registri i pomoćna evidencija. Glavnu knjigu sačinjavaju zk ulošci koji se sastoje od popisnog, vlasničkog i teretnog lista. Zbirku isprava sačinjavaju isprave na osnovu kojih je izvršen upis u zemljišne knjige. Zemljišna knjiga se vodi po načelima javnosti, prioriteta, legaliteta i formalnom načelu. Vrste upisa u zemljišne knjige su uknjižba, predbilježba i zabilježba. Austrijsko-njemački sistem zemljišne knjige koji je u BiH uvela Austro-Ugarska, prihvatile je stara Jugoslavija Zakonom o zemljišnim knjigama, Zakonom o unutrašnjem uređenju, osnivanju i ispravljanju zemljišnih knjiga i Zakonom o zemljišno-knjižnim diobama, koji su doneseni 1930 godine. Ovaj zemljišno-knjižni sistem prihvatile je i socijalistička Jugoslavija.

Još od samog osnivanja zemljišne knjige počeo je rasti nesklad između faktičkog stanja i stanja upisanog u knjigama. Na ovo je uticalo niz faktora od kojih su najznačajniji nepostojanje obaveze vlasnika na prijavljivanje promjena, uslovljenost vršenja zk promjena plaćanjem dažbina u vidu taksa i poreza što je opet dovelo do neprovođenja vanknjižnih kupoprodaja, poklona, dioba i ostavina. Diobe suvlasničke zajednice nekretnina su vršene među suvlasnicima, ali o tome u zemljišnim knjigama nije bilo traga što je vremenom dovelo do toga da se i za zk tijelo neznatne veličine u vlasničkom listu vodi veliki broj suvlasnika sa besmisleno malim suvlasničkim dijelovima.

Zk propisi doneseni za vrijeme Austro-Ugarske, ostaju na snazi sve do 1931. godine kada je tadašnja Jugoslavija objavila svoje zakone.

### **5.2.3. Katastar zemljišta u doba bivše Jugoslavije**

Na području bivše jugoslavenske države nastaloj poslije prvog svjetskog rata katarska izmjera je postojala samo za zemljišta koja su do tada bila u sastavu Austro-Ugarske monarhije. Neke zemlje kao što su Srbija, Makedonija i Crna Gora nisu imale katastarske operate, te se odmah nakon Prvog svjetskog rata pristupilo katastarskoj izmjeri neizmijerenih površina.

Tokom Drugog svjetskog rata došlo je do uništenja važnih evidencije katastra zemljišta i zemljišne knjige. Od ukupno 67 katastarskih srezova - kotara u BiH u 24 je u potpunosti uništena dokumentacija i to na površini od oko 1. 700. 000 ha.

Sa strogim ekonomskim razvojem i modernizacijom Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine poslije Drugog svjetskog rata, potreba za opširnom geografskom informacijom je rasla brzo. Postojeće mape nisu mogle zadovoljiti ove potrebe, tako da je donešena odluka da

se izmjeri kompletna nova mapa u omjeru 1:1000 u gradskim područjima i 1:2500 u ruralnim područjima.

Vlasnici zemljišta ili posjednici su pitani da označe granice svojih parcela sa markerima, kako bi ih učinili vidljivim zrakoplovnim fotografima. Parcele zemljišta su stereo-crtane, te preslikane na stabilni papir zalijepljen na aluminjski lim. Istovremeno, kompletna topografska 3D mapa je nacrtana, pružajući veoma homogen razmjeran sistem mapa preko cijele države. Budući da ažuriranje nije izvršeno sistematski, isto je potrebno obaviti sada prije upotrebe.

Ova izmjera se naziva „nova izmjera (engl. *new survey*)“. Zahvaljujući dobrom kvalitetu, ova izmjera se može vrlo lahko transformisati u digitalni format. Osim toga ona se može koristiti i kao osnovna geografska informacija za budući sistem zemljišne administracije. U osnovu, ona mora biti korištena u novom sistemu zemljišne administracije. Pored geografske informacije čuvane kao mape, geografska inforamcija je čuvana dodatnoi u obliku liste parcela zemljišta sa opisom parcela zemljišta i imenama korisnika. U slučajevima gdje su stare zemljišne knjige uništene, ove liste su održavana na sličan način u registru zemljišta i mogu se smatrati kao pouzdana osnova za ponovnu uspostavu prava na nekretninama. Entitetske geodetske administracije i općinski katastarski uredi su zaduženi za čuvanje i ažuriranje ove dokumentacije.

#### **5.2.4. Savremeni sistem katastra zemljišta i zemljišne knjige**

Sa novim zakonom o katastru zemljišta i katastru nekretnina od 1984 godine objavljen u Službenom listu SR BiH pod rednim brojem 22/84, BiH autoriteti su uveli novi sistem za registraciju, uključujući katastar zemljišta i prava na nekretnine, Administrativna komisija je trebala sistematski ispitati prava na nekretnine i druga stvarna prava na osnovu nove izmjere. Sve informacije su trebale biti pohranjene i upravljanje u jednoj bazi podataka, uključujući kako pravne informacije tako i tehničke informacije. Do posljednjeg rata, neke općine su trebale imati instaliran ovaj sistem zemljišne registracije, što predstavlja manje od 10% države. No, napredak je spriječen ratom. Koncept ovog sistema je zadovoljavajući sa upravljačke tačke gledišta (jedna baza podataka, *one-stop-shop* za klijenta), ali posjeduje manu jer ne pruža neutralnu i nezavisnu proceduru odlučivanja u smislu prava na nekretnine. Podaci koji se nalaze u bazi podataka su bili previše detaljni. Gdje je novi sistem bio legalan, katastar nekretnina je preuzeo postojeće zapise i uveo novi sistem registracije. Ova operacija je trebala biti izvršena

automatski koristeći prenosnu funkciju u dva koraka. Prvi korak predstavlja odabir relevantnih podataka, dok drugi korak transformiše odabrane podatke u odgovarajuću formu.

## **5.3. Osnove Zakona o premjeru i katastru nekretnina**

Priprema Zakon je trajala skoro cijelo desetljeće i po mišljenju većine eminentnih stručnjaka predstavlja kvalitetnu polaznu osnovu za stvaranje jedne savremene evidencije nekretnina koja bi funkcionirala na nivou potreba. Zakon se temelji na pozitivnim iskustvima stečenim kroz gotovo stogodišnju praksu primjene Katastra Zemljišta i Zemljišne knjige na prostoru BiH. Glavna kvaliteta Zakona ogleda se u činjenici da on propisuje uspostavu jedinstvene evidencije o nekretninama i pravima na njima, kao i vođenje evidencije etažnog vlasništva. U svojoj osnovi, Zakon nema nekih značajnih promjena u odnosu na ranije zakonske odredbe o Katastru zemljišta i zemljišnoj knjizi.

Članom 1 Zakona o premjeru i katastru nekretnina je istaknuto da se ovim zakonuređuje premjer zemljišta, zgrada i drugih objekata, izrada i održavanje katastra zemljišta, zgrada i drugih objekata, evidencija i upis prava na nekretninama<sup>40</sup>. Pojam nekretnina je definirana u članu 2 Zakona o premjeru i katastru nekretnina, gdje je navedeno da se pod nekretninom smatraju: zemljišta (katastarske parcele), zgrade, stanovi, poslovne prostorije kao posebni dijelovi zgrade i drugi građevinski objekti. Na temeljima ovog zakona uređuju se sljedeće oblasti: premjer zemljišta, zgrada, izrada i održavanje katastra zemljišta, zgrada i drugih objekata, te evidencija i upis prva na nekretninama koje su opisane kroz 212 članova grupisanih u 9 poglavlja. Sadržaj poglavlja je strukturiran kako slijedi.

### **5.3.1. Poglavlje I – Osnovne odredbe**

Općim odredbama, čl. 1. - 22. Zakona o premjeru i katastru nekretnina definirani su osnovni pojmovi katastra nekretnina, data su objašnjenja pojedinih izraza i korištene stručne terminologije, kao i objekte koji su predmet evidencije nekretnina. Članom 8. Zakona definisan je katastar nekretnina kao *zbirna dokumentacija podataka o katastru zemljišta, zgrada i drugih objekata, sa evidentiranim pravima na nekretninama*. Katastar nekretnina služi za privredne, naučne, upravne i statističke potrebe, dokazivanje prava na nekretninama, prostorno i

---

<sup>40</sup>Zakon o premjeru i katastru nekretnina. "Službeni list SR BiH", br. 22/1984, 12/1987, 26/1990 i 36/1990, "sl. List RBiH", br.4/1993 - dr. Uredba i "sl. Novine FBiH", br. 58/2002 - dr. Zakon.

urbanističko planiranje, izradu drugih evidencija o zemljištu i objektima, utvrđivanje katastarskog prihoda i za druge potrebe državnih organa, preduzeća i drugih pravnih lica i građana. Visoki porezi na promet nekretninama bili su jedan od glavnih razloga neažurnosti prijašnjih evidencija, što se pokušalo riješiti Članom 13, u kojem je naznačeno da je upis prava na nekretninama i svih drugih promjena koje se odnose na podatke katastra obavezan i ne može biti uvjetovan prethodnim plaćanjem poreza na promet. Kako je konstatovano članom 16, poslovi premjera, izrade i održavanja katastra nekretnina su poslovi od opštег interesa za Republiku BiH i u nadležnosti su Republike, dok su neki poslovi održavanja premjera i katastra nekretnina u nadležnosti opštine;

### **5.3.2. Poglavlje II - Premjer**

**Drugo poglavlje** obuhvata članove 23-44 i definira izmjeru, metod izmjere, planove, karte te nadležnosti nad postupkom izmjere. Članom 23 su navedeni radovi koje obuhvata premjer, kao što su:

- osnovne geodetske radove (tj. postavljanje, obrada mjerena i određivanje astronomsko-geodetske, gravimetrijske, trigonometrijske i nivelmanske mreže);
- snimanje detalja sa prikupljanjem određenih podataka;
- geodetske radove u vezi sa komasacijom zemljišta;
- izradu originala geodetskih planova i osnovne karte;
- reprodukciju geodetskih planova i osnovne karte.

Elaborat osnovnih geodetskih radova čuva se u Republičkoj upravi za geodetske i imovinskopravne poslove. Radni originali, elaborat i ostali podaci premjera, čuvaju se u opštinskoj upravi za geodetske poslove i katastar nekretnina;

### **5.3.3. Poglavlje III – Osnivanje katastra nekretnina**

**Trećim poglavljem** je propisan način izrade i sadržaj katastra nekretnine, definirane su katastarske teritorijalne jedinice, objašnjeno je katastarsko klasiranje i bontiranje zemljišta, te su definirane nadležnosti prilikom izrade katastra nekretnina. Ovo poglavlje obuhvata članove 45-96. U članu 46 je navedeno da katastar nekretnina sadrži slijedeće: podatke o katastarskim parcelama i objektima na njima u pogledu njihovog položaja, oblika, načina iskorišćavanja (u daljem tekstu: kultura), katastarske i bonitetne klase i katastarski prihod za zemljište pod kulturom, o zgradama (godinu izgradnje, broj spratova, namjenu korišćenja, broj i vrstu

prostorija) i podatke o pravima na nekretninama i vlasnicima odnosno korisnicima nekretnina.Kako stoji u članu 48 uspostavljanje katastra nekretnina obuhvata:

- utvrđivanje katastarskih teritorijalnih jedinica;
- katastarsko klasiranje i bonitiranje zemljišta;
- izlaganje na javni uvid podataka o nekretninama i utvrđivanje prava na nekretninama;
- izradu katastra nekretnina.

Dalje, definirane su osnovne katastarske teritorijalne jedinice (parcela, kotar i katastarska općina), dok teritorijalna jedinica za bonitiranje zemljišta je teritorija Republike. U ovom poglavlju je definisano katastarsko klasiranje i bontiranje zemljišta. Katastarsko klasiranje zemljišta vrši se na osnovu prirodnih i ekonomskih uslova proizvodnje postojeće katastarske kulture na zemljištu. Bonitiranje zemljišta vrši se na osnovu prirodnih uslova poljoprivredne i šumske proizvodnje, bez obzira na postojeći način iskorišćavanja zemljišta. Zakonski je definirano 8 kultura (tj. njive, vrtovi, voćnjaci, vinogradei, livade, pašnjaci, šume i šikare, trstike i močvare) i isto toliko klase. Važnost utvrđivanja prava na nekretninama u postupku izlaganja podataka katastarske izmjere i klasiranja detaljno je analizirana u člancima 69-82.Članom 85 je definiran sadržaj katastra nekretnina. Katastar nekretnina sadrži tri međusobno povezane i uvjetovane cjeline:

- katastarske plan (član 86) - katastar nekretnina izrađuju se na osnovu podataka premjera, a sadržepodatke o položaju i obliku katastarskih parcela i objekata na njima, bez vertikalne predstave. Cilj katastarskog plana jeste grafički predstavljanje katastarskih parcela, zgrada, izračunavanje površina parcela;
- katastarski operat (član 87) - predstavlja dio katastarske nekretnine, koju sačinjavaju hronološki poredane isprave na osnovu kojih je izvršen upis u katastarski operat;
- zbirka isprava (član 93) – predstavlja isprave na osnovu kojih je izvršen upis u katastarski opera. Osnovna funkcija zbirke isprava jeste da služe najčešće kao kontrola izvršenih upisa u katastarski operat.

#### **5.3.4. Poglavlje IV – Upisa prava na nekretninama**

**Četvrto poglavlje** obuhvata članove 97-163, te se bavi predmetom, vrstom, prvenstvenim redom upisa prava na nekretnine i sam postupak upisa prava na nekretninama. U katastar nekretnine upisuju se prava:

- Pravo vlasništva, suvlasništva i zajedničko vlasništvo;
- Pravo raspolaganja na nekretninama u državnoj svojini;
- Pravo korištenja na neizgrađenim građevinskim zemljištem radi građenja;
- Prvenstveno pravo korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta u društvenoj svojini radi građenja;
- Privremeno pravo korištenja radi neizgrađenog zemljišta do preuzimanja;
- Pravo zajedničkog korištenja dijelova zgrade;
- Pravo služnosti;
- Pravo doživotnog uživanja;
- Pravo zaloga (hipoteke) i pod zaloga (nad hipoteke);
- Pravo preče kupovine;
- Zakup zaključen najkraće 5 godina;
- Upis drugih prava čije upis određen zakonom.

Prvenstveni red upisa računa se od vremena kada je podnesak stigao nadležnom organu. Upis koji bude izvršen po podnescima koji su primjeni u isto vrijeme imaju isti red upisa ukoliko nije zakonom drugačije određeno. Postupak upisa provodi se po službenoj dužnosti i zahtjevu stranke. Upis u katastar nekretnina je dozvoljen uz postojanje tabularne isprave. Organ uprave za geodetske poslove u postupku upisa prava nad nekretninom donosi Rješenje kojim se dozvoljava: opis prava na nekretninom u cijelini ili djelomično, ili odbija upisa.

### **5.3.5. Poglavlje V - Održavanje i obnova premjera i katastra nekretnine**

**Peto poglavlje** obuhvata članove 164-190 gdje su objašnjeni i definirani: održavanje premjera i katastra nekretnine i obnova premjera i katastra nekretnine. Održavanje premjera i katastra nekretnine obuhvata praćenje, održavanje i snimanje nastalih tehničkih promjena na zemljištu, zgradama, i drugim objektima koji su od utjecaja na podatke premjera i katastra nekretnine, provođenje utvrđenih promjena na geodetskim planovima, karti i elaboratu, katastarskom operatu i promjene prava upisanih nad nekretninama u odgovarajućim upisanim listovima kao i obnavljanje biljega stalnih geodetski tačaka. Održavanje premjera i katastra nekretnine vrše općinski organi za geodetske poslove i katastar nekretnine. Obnova premjera i katastra nekretnine vrši se kada nastanu znatna neslaganja između podataka premjera i katastra nekretnine i stvarnog stanja ne terenu koje se ne može otkloniti mjerama redovnog održavanja.

Obnova premjera i katastra nekretnine obuhvata ponovo vršenje, premjera, katastetskog klasiranja i bonitiranja zemljišta i izradu novog katastaskog operata. Obnova premjera i katastra nekretnine vrši se na osnovu propisa koju regulišu izradu premjera i katastra nekretnine.

### **5.3.6. Poglavlje VI – Premjeravanje zemljišta za posebne potrebe**

**Šesto poglavlje** obuhvata članove 183-190, gdje je definiran premjer zemljišta za posebne potrebe. Pod premjerom se podrazumijevaju geodetski radovi koje organi, organizacije fondovi i drugi oblici udruženog rada vrše za svoje potrebe u cilju izrade: planova, skica, elaborata za urbanističke, regulacione i druge planove, trasiranje puteva, komunalne objekte. Navedene poslove mogu vršiti samo lica koja imaju odgovarajuću stručnu spremu geodetske struke. Također organi koji vrše navedene radnje dužni su koristiti postojeće planove premjera i da svoje radnje izvršavaju tako da dobiveni podaci mogu služiti za premjer.

### **5.3.7. Poglavlje VII - Nadzor**

**Sedmo poglavlje** prikaz nadzor nad poslovima premjera i katastra nekretnine, te obuhvata članove 191-194. Republička uprava za geodetske poslove vrši nadzor nad poslovima premjera i katastra nekretnine kojeg izvode organi, organizacija, samostalni privretnici, ako uvide da se navedeni poslovi ne vrše u skladu ovim zakonom ukazaće na uočene nedostatke koji se moraju otkloniti. Ako se uočeni nedostaci ne otklone u određenom roku nadležna Uprava za geodetske poslove će Rješenjam obustaviti dalji rad na premjeru i katastru nekretnine dok se uočeni nedostaci ne otklone. Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove može u vršenju nadzora nad poslovima održavanja premjera i katastra nekretnina, odnosno katastra zemljišta, svojim rješenjem zabraniti korišćenje planova i katastarskog operata, odnosno katastra nekretnina, ako utvrdi da ti poslovi nisu izvršeni po odredbama ovog zakona i odrediti rok u kome se nedostaci moraju otkloniti.

### **5.3.8. Poglavlje VIII – Kaznene odredbe**

**Osmo poglavlje** Zakona o premjeru i katastru nekretnine predstavlja Kaznene odredbe koje su obuhvaćene članovima 195-197.

### **5.3.9. Poglavlje IX – Prelazne i završne odredbe**

**Deveto poglavlje** predstavlja prelazne i završne odredbe Zakona koje su obuhvaćene članovima 198-212. U ovom poglavlju je određeno vremensko razdoblje uspostave katastar nekretnine (do 2000. godine na cijeloj teritoriji). Također na područjima na kojima nije uspostavljen katastar nekretnine po odredbama ovog Zakona, do njegove uspostave koristiće se postojeći podaci premjera i kastastra zemljišta i popisnog katastra primjenom propisa koji su doneseni prije stupanja na snagu ovog zakona.

## **5.4. Prednacrt Zakona o izmjeri i registraciji nekretnina**

U julu 2013 donesen je Prednacrt Zakona o izmjeri i registraciji nekretnina koji ima za predmet uređivanje upravnih i stručnih poslovi koji se odnose na izmjeru Federacije Bosne i Hercegovine, registraciju nekretnina, osnovne geodetske radove, topografsko-kartografsku djelatnost, registar prostornih jedinica, procjenu vrijednosti nekretnina, katastar vodova, adresni registar, infrastrukturu prostornih podataka Federacije i geodetske radove u inženjersko-tehničkim oblastima. Prednacrt ovog zakona je posljedica potrebe za usklađivanjem Zakona o izmjeri i katastru nekretnina i Zakona o zemljišnim knjigama. Krajnji cilj ovoga zakona predstavlja promovisanje i implementaciju inovativnih organizacijskih i tehnoloških rješenja u oblast zemljišne administracije. Ovim zakonom će se osigurati pravni okvir za izgradnju i stvaranje jedinstvene baze podataka o nekretninama i pravima na nekretninama. Prednacrt Zakona ima 11 poglavlja i ukupno 219 članova.

**Prvo poglavlje** definira predmet zakona uz objašnjenja općih načela na kojima se zasnivaju poslovi izmjere i registracije nekretnina.

**Druge poglavlje** Prednacrta propisuje upravnu strukturu, te definira organe koji će preuzeti upravne i stručne poslove u oblasti izmjere i registracije nekretnina. Prednacrtom ovoga zakona je predviđena podjela nadležnosti i odgovornosti na federalnoj, kantonalnoj i lokalnoj razini. Cilj predložene decentralizovane organizacije je izgradnja zaokruženog, efikasnog, funkcionalnog i finansijski održivog sistema koji će kao cjelina biti u stanju osigurati ažurnost geo-prostornih podataka, kao i podatka o nekretninama i pravima na nekretninama. Članom 10. je predviđeno da federalni organ bude "krovna" institucija u oblasti geodezije i registracije nekretnina. Federalni organ je dužan osigurati kvalitetne podloge za razvoj infrastrukture prostornih podataka, te vršiti nadzor i koordinaciju rada kantonalnih organa. Pored

toga, Federalni organ bi također imao zadaće pripremanja zakona i provedbenih propisa u koordinaciji sa ostalim nadležnim organima BiH. Nadležnosti kantonalnih uprava za geodetske poslove i registraciju nekretnina su definirane članom 11. Kantonalne uprave trebale preuzeti operativne poslove osnivanja i vođenja registra nekretnina, starati se o neposrednoj primjeni zakona i drugih propisa, stalno biti na usluzi građanima i drugim pravnim subjektima, te osiguravati maksimalno tačne, pouzdane i ažurne podatke o nekretninama i pravima na nekretninama. Član 12. definira nadležnost jedinica lokalne samouprave koje bi se trebale fokusirati na dio poslova koji po logici stvari pripadaju u njihovu nadležnost, ažurno vođenje katastra vodova i adresnog registra. U ovom dijelu je objašnjen pojam geodetskih radova, definirani organi kojimogu izvoditi i na koji način geodetske radove kao i licenciranje. U ovom poglavlju su opisani uvjeti pod kojim je moguće dobiti licencu, te su propisane dužnosti osoba s geodetskom licencom i mogućnost oduzimanja geodetske licence. Također jedat detaljan opis tehničke dokumentacije, te regulira tko i kako vrši stručni nadzor nad izvođenjem geodetskih radova. Propisane su različite vrste tehničke dokumentacije, kao i sadržaj idejnog i glavnog projekta.

**Treće poglavlje** Prednacrta objašnjava osnovne geodetske radove za uspostavu geodetskog referentnog sustava Federacije i bazu podataka osnovnih geodetskih radova.

**Četvrto poglavlje** Prednacrta daje definiciju izmjere, te regulira poslove koje ona obuhvata, vrste katastarskih teritorijalnih jedinica, obuhvat katastarske izmjere kao i način prikupljanja podataka. U ovom poglavlju je definiran pojam i opisana svrha komasacijske izmjere, izmjere vodova i topografska izmjere.

**Peto poglavlje** Prednacrta se bavi sadržajem registra nekretnina kao jedinstvene baze podataka o nekretninama i pravima na nekretninama. Registrar nekretnina se sastoji iz dva dijela: katastar nekretnina u koji se upisuju (registriraju) nekretnine i zemljišne knjige u koju se upisuju (registriraju) prava na tim nekretninama. U ovom poglavlju je naglašeno da se registar nekretnina mora voditi kao u jedinstvenoj bazi podataka.

**Šesto poglavlje** Prednacrtasadrži ostale odredbe o geodeziji i kartografiji poput Registra prostornih jedinica i Adresni registar, katastar vodova. U ovom poglavlju se regulira i oblast procjene vrijednosti nekretnina, kao i topografsko-kartografsku djelatnost. Dalje, u ovom poglavlju je uspostavljena Infrastrukturu prostornih podataka Federacije.

**Sedmo poglavlje** Prednacrtapropisan je način čuvanja podatka koji se vode u bazi podataka o osnovnim geodetskim radovima kao i podatke registra nekretnina, katastra vodova i

topografsko-kartografske baze podataka s ciljem stvaranja racionalnog korištenja podataka izmjere i katastra nekretnina.

**Osmo poglavlje** Prednacrta propisuje način vršenja nadzora nad radom gospodarskih društava za geodetske radeve kao i organa nadležnih za registraciju nekretnina, ovlaštenja i dužnosti inspektora i uvjeti za obavljanje poslova inspektora.

**Deveto poglavlje** definira sudsku zaštitu koja predstavlja poseban dio u Prednacrtu i koja predviđa mogućnost pokretanja upravnog spora protiv drugostupanjskih rješenja. O pokretanju upravnog spora u postupcima osnivanja i zamjene katastra nekretnina i zemljišne knjige upisuje se zabilježba na tu okolnost.

**Deseto poglavlje** Prednacrta navodi kaznene odredbe kojima se utvrđuju kazne za prekršajne radnje kako pravnih tako i fizičkih osoba odgovornih za provedbu odredaba ovog zakona.

**Jedanaesto poglavlje** Prednacrta sadrži prelazne i završne odredbe, gdje između ostalog navedeno da uspostavom zemljišne knjige po odredbama ovog zakona, katastar zemljišta i zemljišna knjiga vođena po austrougarskoj izmjeri prestaju da važe.

## **6. Reforma imovinsko-pravnih odnosa kroz zemljišne knjige u Bosni i Hercegovini**

Bosna i Hercegovina (BiH) je decentralizovana država smještena u jugoistočnoj Evropi, koju čine dva autonomna entiteta, Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republike Srpske (RS), sa trećim regionom, Brčko Distrikt, upravljan lokalnom vladom. Teritorija države obuhvata oko 51,000 km<sup>2</sup> sa brojem stanovništva od 3.5 miliona. Republika Srpska ima centralizirano ustrojstvo sa 62 općine, dok je Federacija BiH ustrojena u 10 kantona koji su dalje podijeljeni na 79 općina. Ovo veoma složeno ustrojstvo države, zajedno s političkim preprekama, blokira mnoge projekte i potrebne reforme za ovu zemlju i rezultira nepovoljnim ambijentom za poslovanje, tako da je BiH na 89. mjestu po lakoći poslovanja u izvješću *Doing Business*<sup>41</sup> i 183. mjestu po pokretanju poslovanja (Svjetska banka, 2019.). BiH je potencijalni kandidat za članstvo u Evropsku uniju (EU) od 2003, dok je aplikaciju za priključenje EU podnjeta 2016 godine. Prema Izvještaju evropske komisije EC (engl. *European Commission*) o strategiji proširenja (EC, 2015) i Komunikacijima evropske komisije na EU izvještaju o politici proširenja (EC, 2016), između ostalih, BiH je u ranoj fazi razvoja funkcionalne tržišne ekonomije, te u ranoj fazi reforme javne uprave. U većini političkih područja BiH su neophodni značajni napor u cilju usklađivanja sa EU *acquis*-om. *Acquis* je skup prava i obaveza koje sve države članice obavezuju i povezuju unutar Evropske unije. Pojam *acquis* odnosi se na ukupna prava, obaveze i predanost Zajednici, koji su kumulirani razvojem integracionog procesa, ili koje je EU ostvarila do danas, dosegla u pravnom i političkom smislu. Oba navedna izvještaja EU (strategija proširenja i politika proširenja) su istakli da sistemi zemljišne registracije BiH trebaju biti harmonizovani širom zemlje i da upravljanje zemljištem mora biti ojačano<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup>The Doing Business report of 2019 ranked Bosnia-Herzegovina 89th out of 189 economies in overall quality of property registration – <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/bosnia-and-herzegovina/> (10. maj 2019)

<sup>42</sup>Z. OBRADOVIĆ, M. KOMLJENOVIC, B. LIPEJ. „Towards Sustainable Land Administration in Bosnia and Herzegovina with Improved Customer Service Delivery“. 2016 World Bank Conference on Land and Poverty: Scaling up Responsible Land Governance. Washington DC.

## **6.1. Važnost istraživanja procesa reforme zemljišne knjige**

Zemljišna knjiga je direktno povezana aktivnost sa katastarskim kartiranjem. Ona je široko posmatrana kao gola potreba i kamen temeljac svake zemlje, koja je formalno posvećena formalno tržištu zemljišta. Postoje mnoge teoretske prednosti reforme zemljišne knjige. Zemljišna knjiga može razjasniti i odgovoriti na „*ko posjeduje šta*“. Istraživanja pokazuju da ukoliko se vlasnici zemljišta osjećaju zaštieno od strane arbitrarne eksproprijacije, oni se mogu motivisati da koriste zemljišne zapise za formalnu razmjenu njihove zemlje (hipoteka, nasljedstvo, idr.). Zemljišna knjiga može stoga ukloniti neformalnu razmjenu poput korupcije, patronat zemljišta, iznajmljivanje zemljišta. Međunarodne organizacije su razvile specificirane standarde za uspostavu sistema zemljišne administracije koja omogućava tržište zemljištem. Istaknut primjer je *Doing Business Index*, koji pokazuje napredak države prema mjerljivom tržištu poretku <sup>43</sup>.

Uprkos ovoj naizgled presudnoj ulozi, u 2015 godini je procijenjeno da globalno troje od četvero ljudi nije imalo pristup formalnim sistemima zemljišne administracije. Neke od prepreka za uspostavu tržišno sposobnog sistema zemljišne administracije su tehnički: odgovarajući pravni okvir možda nije na mjestu, kao ni mnogi standardi registracije ili procedure. U post-socijalističkim državama neki zakoni možda trebaju biti uklonjeni, kao pravne zabrane ili restrikcije na privatnu razmjenu zemljišta. Drugi tehnički problemi mogu biti da zapisi o nekretninama nisu ažurirani dugo vremena ili su pak nekompletni. Geodeti i službenici možda nisu dovoljno osposobljeni i pripremljeni za upotrebu modernog softvera i geodetske tehnologije<sup>44</sup>.

Stvaranje političke prihvaćenosti za reformu zemljišne administracije radi otvorenog tržišta zemljištem čini se posebnim izazovom u post-socijalističkim i post-ratnim državama. Nepotpune tranzicije iz rata i jugoslavenskog socijalizma ostavile su trajne institucionalne probleme i interes u čuvanju mnogih dijelova ekonomije nereformiranim. Ovo je podstaklo “*stanje države*” od strane nekoliko politički umreženih biznisa i političkih pojedinaca koji osiguravaju da državne institucije nemaju koristi od nikoga osim insajdera. Kako su se te mreže pojavljivale u vezi s političkim, ekonomskim i institucionalnim statusom-*quo* Bosna i Hercegovina i čini se

---

<sup>43</sup>S. PARRAMORE. „Overcoming obstacles to land registration reform in Bosnia-Herzegovina through problem-driven iterative adaptation“. World Bank Annual Land and Poverty Conference, March 20-24, 2017

<sup>44</sup>Ibid.

da podsjeća na "ograničeni pristup": tj. kontekst u kojem je kontrola nad ekonomijom depolitizovana i vlade dozvoljavaju slobodnu konkureniju i ulaganje. U takvom kontekstu se činilo razumnim očekivati malo prostora za reforme, uključujući i zemljишnu knjigu, kako bi se potisnula zemlja ka „otvorenijem pristupu“. Od 2006. godine domaći i spoljni donosioci odluka pokušali su primjeniti institucionalne reforme, koje se odnose na evropske integracije i druge (ekonomske) agende reformi. Tendencija ovih pokušaja neuspjeha navela je mnoge posmatrače da promjeni pogled na mogućnosti institucionalne reforme u Bosni i Hercegovini<sup>45</sup>.

## 6.2. Teorije institucionalne reforme

Kako onda objasniti transformaciju sistema zemljишne administracije u Bosni i Hercegovini? Ako prema općojprocjeni Bosna i Hercegovina ima ograničen pristup, pravi je izazov odgovoriti na pitanje zašto i kako bi se prevazišle opće prepreke institucionalnoj reformi? *Matt Andrews* i tim istraživača sa *Harvard Kennedy School of Governance* predlažu dvije konkurentske teorije institucionalne reforme koje objašnjavaju pitanja zašto i kako se institucionalne reforme mogu dogoditi u post-ratnim državama. Mala je vjerovatnoca da će se ove teorije usvojiti, a kamo li implementirati u post-ratnim državama, kakva je BiH.

Prva teorija i metoda reforme je SLDC (engl. *Solution-based and Leader-driven Change*). Prema ovoj teoriji institucionalna reforma će postići željene rezultate zbog:

„rješenja su u potpunosti identificirana unaprijed i u fokusu su promjena; reforma je upotpunosti planirana na početku i implementirana kako je planirano; vođa upravlja procesom; rezultat reforme je rješenje koje je čista forma najbolje prakse“.<sup>46</sup>

Druga teorija institucionalne reforme je PDIA (engl. *Problem-Driven Iterative Adaptation*). Ova teorija:

„predlaže da uspješna promjena je obično motivirana sa problemom; sadržaj reforme se javlja kroz proces eksperimentisanja i pokušaj i greška (engl. *trial and error*), dok više agenata imaju različite uloge unutar koalicije reforme; rezultat reforme je hibrid mješanog oblikakoji je prilagođen specifičnom kontekstu“.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup>Ibid.

<sup>46</sup>Andrews (2015), p.199

<sup>47</sup>Ibid, p.200

Dakle, u slučaju SLDC pokretači promjena su unaprijed stvoreni bez obzira na kontekst: to može biti tehnološki standard ili najbolja praksa uvezena izvana (kao što je Indeks Svjetske Banke *Doing Business* o registraciji imovine ili možda podržan koncesijskim kreditom drugi oblici donatorske podrške). Ili, mogu postojati vanjski poticaji za promjene, kao što su (novi) zahtjevi za pristupanje EU. Reforma PDIA proizilazi iz problema - poremećaja - poput ekonomske krize. U takvoj situaciji rješenje nije unaprijed određeno već se pojavljuje kroz (domaće i vanjske) aktere koji sarađuju kako bi se institucionalni kontekst prilagodio inkrementalno.

Te dvije teorije imaju suprotstavljene hipoteze o pitanjima zašto i kako se može dogoditi institucionalna reforma. Pitanja i hipoteza istraživanja su prikazani dijagramski ispod.

Tabela 5.1 Hipoteze SDLC i PDIA teorija institucionalne reforme<sup>48</sup>

Ključno pitanje	SDLC	PDIA
1. Šta je pokretač reforme zemljišne administracije u post-ratnim državama?	H1: Reformu zemljišne administracije pokreće rješenje. Podaci pokazuju da je rješenje identificirano i izvedeno iz poznatog (vanjskog) tehničkog standarda, najbolje prakse i / ili pravnog standarda.	H5. Reforma zemljišne registracije je vođena identificiranim problemom. Podaci pokazuju da poremećaji kao što su ekonomska ili politička kriza su okidači za pokretanje potrage za mogućim rješenjima
2a. Ko vodi proces reforme zemljišne administracije u post-ratnim državama?	H2. Reformu zemljišne administracije vodi „visoki pojedinac ili institucija koja ima autoritet.“ Očekuje se da će podaci naglasiti centralnu i neophodnu važnost ovog lidera tokom procesa reforme.	H6. Reformu zemljišne administracije vodi grupa aktera koji igraju različite „funkcionalne uloge“ u procesu reforme. Očekuje se da će podaci prepoznati utjecaj tih uloga u procesu usvajanja i / ili implementacije.
2b. Kako je implementirana reforma zemljišne administracije u post-ratnim državama?	H3. Reforma zemljišne administracije je implementirana prema unaprijed utvrđenom akcionom planu. Podaci pokazuju da se implementacija odvija u skladu sa ovim planom.	H7. Reforma zemljišne administracije je implementirana kroz pokušaje i greške (engl. <i>trial and errors</i> ). Podaci ukazuju da lokalni akteri pronalaze odgovarajući reformski sadržaj i da

<sup>48</sup>S. PARRAMORE. „Overcoming obstacles to land registration reform in Bosnia-Herzegovina through problem-driven iterative adaptation“. World Bank Annual Land and Poverty Conference, March 20-24, 2017

		ga prilagođavaju lokalnoj stvarnosti.
3. Šta su ishodi/rezultati reforma zemljišne administracije u post-ratnim državama?	H4. Ishod reforme zemljišne administracije podsjeća na unaprijed pripremljena rešenja. Pokazatelji učinka, poput indeksa <i>Doing Business</i> , ukazuju da implementirana rješenja zadovoljavaju standarde. Slučaj sugerire da se nalog za otvoreni pristup (OAO – engl. <i>Open Access Order</i> ) može aproksimirati bez obzira na lokalne političke preferencije.	H8. Reforme zemljišnih administracija slične su proizvodima adaptacije. Podaci otkrivaju da implementirana rješenja su kao mješavina lokalnih i vanjskih ideja. Slučaj ukazuje na inkrementalni napredak ka najboljoj praksi ili čak i OAO je politički prihvatljiv ako se uzmu u obzir domaće ideje i politički interes.

### 6.3. Cilj reforme zemljišne knjige na području BiH

Dugoročni cilj za BiH je da olakša ekonomski razvoj i dobro upravljanje zemljištem tako što će posjedovati jasne zapise za sve nekretnine, brzo i efikasno dostupne krajnjim korisnicima putem elektronskih medija u automatiziranim sistemima. Dalje, uvođenjem pametne i učinkovite politike broj problema koji se odnose na zemljišnu administraciju i stvaranje prihoda bi se smanjio, te bi se ubrzalo njihovo rješavanje. BiH uspješno primjenjuje međunarodno priznate najbolje prakse u zemljišnoj administraciji i izgradnji infrastrukture prostornih podataka. U BiH se razvila potreba da se u kratkom vremenskom roku i po pristupačnoj cijeni razvije sistem zemljišne administracije prilagodljive namjene i održivog upravljanja<sup>49</sup>.

Godine 2011 Državni koordinacioni odbor za zemljišnu administraciju izradio je dokument Politika i strategija sektora zemljišne administracije za BiH, koji dalje razrađuje Vizija 2016. Od tada, svaki entitet je pripremio detaljne planove sa troškovima za registraciju zemljišta i katastarske aktivnosti (tj. u zajedničkoj oblasti registracije nekretnina) koji treba da se preduzmu tokom narednih nekoliko godina. Novi Zakon o premeru i katastru u Republici Srpskoj je usvojen u januaru 2012 uvodeći katastar nekretnina kao jedinstveni sistem

<sup>49</sup>Z. OBRADOVIĆ, M. KOMLJENOVIC, B. LIPEJ. „Towards Sustainable Land Administration in Bosnia and Herzegovina with Improved Customer Service Delivery“. 2016 World Bank Conference on Land and Poverty: Scaling up Responsible Land Governance. Washington DC.

registracije kako za katastarske informacije tako i za informacije o pravima na zemljištu. Novi zakon također uvodi oblast Infrastrukture prostornih podataka sa geodetskom upravom RS kao vodećom institucijom. Široka rasprava o novom Zakonu je u toku u FBiH, koji ima za cilj da integriše i harmonizuje podatke o registraciji prava na zemljištu sa katastarskim podacima. Jedan od najvažnijih ciljeva za ove zakone je da osiguraju vlasnička prava i kreiraju pouzdano i efikasno tržište nekretnina, kao i da olakšaju i promovišu strane investicije *Ibid*.

Tokom prethodnih godina mnoge međunarodne organizacije i države su podržavale razvoj zemljišne administracije u BiH, što je dovelo do pokretanja mnogobrojnih projekata od kojih su najvažniji „*Registracija zemljišta*“, „*Registracija nekretnina*“, *Norveški projekt*, projekt „*Izrada digitalnih ortofoto karata za BiH*”, te CILAP projekt (Kapaciteti za unapređenje zemljišne administracije i procedura).

## 6.4. Registracija zemljišta

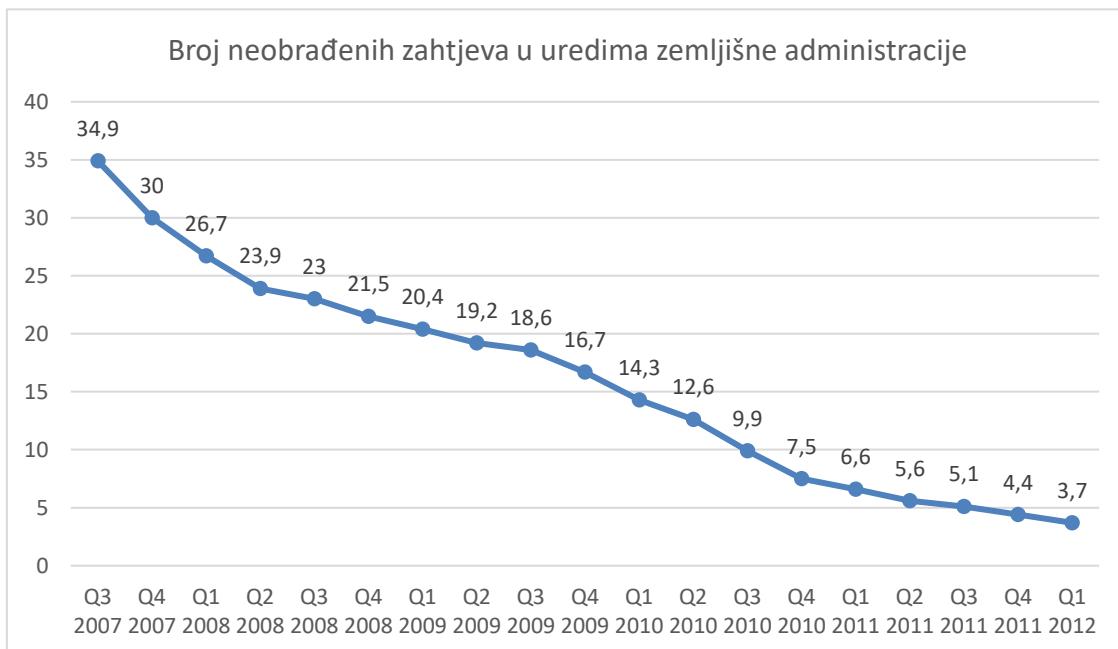
U razdoblju od 2007. do 2012. u BiH je, iz kredita Svjetske banke uspješno realiziran projekt „*Registracija zemljišta*“<sup>50</sup>. Cilj Projekta kao i same reforme zemljišne administracije u Federaciji BiH je obezbijediti sređen sistem zemljišnih knjiga i katastra, poboljšati kvalitet, efikasnost i djelotvornost usluga registracije zemljišta putem razvoja transparentnog tržišta nekretnina, unapređenje postupka upisa prava na istim, te dopunskih strategija koje omogućavaju siguran i efikasan promet nekretnina. Kroz spomenuti projekt značajno su poboljšani uvjeti rada u sektoru zemljišne administracije, što je posebno izraženo kod zk ureda jer su oni u najvećem broju obnovljeni i opremljeni modernom uredskom i računalnom opremom. Značajni rezultati su postignuti na polju digitalizacije katastarskih i zemljišnoknjizičnih podataka. Zemljišne knjige su u potpunosti digitalizirane, a katastarski podatci su, kroz izradu BPKN, digitalizirani za veliki broj katastarskih općina. Posebno treba istaći pilot projekte usklađivanja katastra i zemljišnih knjiga koji su provedeni na 4 lokacije (Gradačac, Čapljina, Travnik i Ljubuški). Kroz ove pilot projekte testirane su procedure obnove katastra i usklađivanja katastra i zemljišnih knjiga.

Digitalizacija zemljišnoknjizičnih podataka je ostvarena u velikom dijelu BiH, što svjedoči činjenica da je u Federaciji BiH do kraja juna 2011. godine digitalizovano 975.141

---

<sup>50</sup> Izvještaji, dokumenti i prezentacije koje je izdao Projekt registracije zemljišta u FBiH, [www.fmp.gov.ba](http://www.fmp.gov.ba); (10. maj 2019)

zemljišnoknjižnih uložaka što predstavlja 96% od ukupnog broja zemljišnoknjižnih uložaka. Praćenje učešća ukupnog broja riješenih i neriješenih zahtjeva za upis u ukupnom broju zaprimljenih zahtjeva za upis pokazuje tendenciju smanjenja procentualnog udjela kumulativnog broja neriješenih zahtjeva u kumulativnom broju ukupno zaprimljenih zahtjeva za upis. Krajem septembra 2007. godine taj procenat je iznosio 35% i zahvaljujući konstantnom trendu smanjenja taj procenat krajem marta 2012. godine iznosi svega 3,7% (sl. 5.1).



Sl.5.1 Broj neobrađenih zahtjeva u uredima zemljišne administracije<sup>51</sup>

## 6.5. Registracija nekretnina

Projekat registracije nekretnina (RERP) ima za cilj uspostavu održivog sistema registracije nekretnina sa usaglašenim tehničkim i imovinskim podacima u urbanim područjima oba entiteta BiH. Kao nastavak Projekta registracije zemljišta i ovaj projekt jekreditiran od strane Svjetske banke (SB) u periodu od 2013-2018. Krajnji rezultat RERP će uveliko olakšati investicije kao i dobro upravljanje nekretninama. Digitalna zemljišna administracija će omogućiti usklađivanje sadržaja zemljišne knjige i katastra zemljišta, ali veliki napor je potrebno uložiti da se njihovi sadržaji međusobno povežu i verificiraju. Ključna pokretačka snaga za sistem registracije nekretnina biće registracija prava na nekretninama i hipoteka, kao i dostupnost pouzdanih

<sup>51</sup>S. PARRAMORE. „Overcoming obstacles to land registration reform in Bosnia-Herzegovina through problem-driven iterative adaptation“. World Bank Annual Land and Poverty Conference, March 20-24, 201

informacija za omogućavanje investicija, oporezivanja nekretnina i prostornog planiranja, te za omogućavanje socijalnog monitoringa transakcija nekretninama. SB RERP projekat se sastoji iz tri komponente:

- **Komponenta 1:** Razvoj podataka registracije nepokretnosti - glavna komponenta projekta (10 mil. \$), a u najvećoj mjeri usmjerena je na usklađivanje stanja katastra i zemljišnih knjiga na urbanim područjima FBiH. Temeljem iskustava stecenih na pilot lokacijama u sklopu projekta „*Registracija zemljišta*“, planira se usuglasiti katastar zemljišta (osnovan temeljem nove izmjere) i zemljišnu knjigu na području 166 katastarskih općina;
- **Komponenta 2:** Razvoj infrastrukture za registraciju nepokretnosti - usmjerena je na poboljšanje uvjeta rada u sektoru zemljišne administracije i na osiguranje potpore informacijskih tehnologija sektoru. U tom pravcu će se obnoviti i opremiti novim namještajem određeni broj katastarskih i zemljišnoknjižnih ureda, nabavit će se geodetska i računalna oprema. Unutar ove komponente osigurana su sredstva za održavanje i razvoj softverske podrške u katastru i zemljišnoj knjizi. Planirano je i skeniranje zemljišnih knjiga, te izrada digitalnog arhiva za sve zemljišnoknjižne uredе u Federaciji BiH, te početak aktivnosti na skeniranju katastarske dokumentacije;
- **Komponenta 3:** Politike i institucionalni razvoj, i upravljanje projektom - odnosi na upravljanje projektom i razvitak politika i strategija, kao i za edukaciju u sektoru zemljišne administracije. Ovdje su u prvom redu osigurana sredstva za financiranje rada Jedinice za implementaciju projekta, koja je organizacijski smještena u FGU. Posebno je bitno istaći provedbu godišnjih planova edukacije, koja će se provoditi za sve aktere uključene u zemljišnu administraciju, od djelatnika katastarskih i zemljišnoknjižnih ureda, preko notara, do djelatnika banaka i javnih poduzeća

Korisnici Projekta registracije nekretnina su:

- javnost, koja može da ima u vlasništvu, iznajmljuje, drži pod hipotekom i koristi nekretnine pod zaštitom pravne registracije prava,
- poslovna zajednica koja investira i koja se može osloniti na siguran pristup nekretninama i poboljšanu dostupnost kredita,
- vladine institucije i opštine, koje mogu da koriste pristup tačnim prostornim podacima u cilju povećanja svojih prihoda i za donošenje svojih odluka,

- institucije za zemljišnu administraciju, koje će imati koristi od održivijeg rada i politika za osoblje.

Društvo u cjelini će imati koristi od poboljšanog rukovođenja zemljištem, podržanog ažurnim i lako dostupnim prostornim informacijama o nekretninama i transakcijama nekretninama, što će dovesti do povećanja stepena preuzimanja odgovornosti i donošenja odluka na temelju informacija, kao i kreiranja politika vezanih za zemljište, nekretnine i prirodne resurse.

## **6.6. Norveški projekt**

Vlada Norveške će preko *Statens Kartverk* (Norveška uprava za kartografiju) nastaviti da podržava zemljišnu administraciju u BiH sa ciljem da unaprijedi kapacitete Federalne uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove (FGUFBiH) i Republičke uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove (RGURS) za pripremu, čuvanje i distribuciju geografskih podataka, a radi podrške izgradnji kapaciteta za registraciju nekretnina i unapređenja pristupa geografskim podacima, sa ciljem da se ispune relevantni zahtevi za Evropske integracije, kako je predviđeno INSPIRE<sup>52</sup> (engl. *INfrastructure for SPatial Information*) direktivom EU.

Pregовори o projektu su završeni i projekat je započeo u aprilu 2013. Budžet projekta je 8,6 mil NOK (Norveška Kruna) i biće implementiran tokom perioda od 20. meseci.

Kako bi se postigli najbolji mogući rezultati bliska saradnja između CILAP i norveškog projekta je neophodna i planirana. Glavni fokus saradnje biće na razvoju informaciono-komunikacione tehnološke strategije.

## **6.7. Izrada digitalnih ortofoto karata za BiH**

Implementacija projekta “Izrada digitalnih ortofoto karata za BiH” je završena krajem 2018. godine. Kao rezultat projekta su na osnovu satelitskih snimaka iz 2018. godine izrađeni digitalni ortofoto planovi Federacije BiH u rezoluciji od 40 cm za kompletno područje Federacije BiH, kao i u rezoluciji od 30 cm za urbana područja Federacije BiH (približno 20 % teritorije). Digitalne ortofoto karte<sup>53</sup> su izrađene sa namjerom da podrže razvoj poljoprivrede,

---

<sup>52</sup> INSPIRE je direktiva 2007/2/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća Evropske Unije od 14. marta 2007. koja se odnosi na prostorne podatke i podržava kreiranje politike vezane uz okolinu (<https://inspire.ec.europa.eu/>).

<sup>53</sup><https://www.katastar.ba/geoportal>

zemljišne administracije, popis stanovništva, za statističke podatke i za druge potrebe. Nove ortofoto karte se izrađuju u razmjeri 1:5000 za seoska područja i razmjerama 1:2500 i 1:1000 u urbanim područjima. Nove karte su veoma značajno oruđe za prikupljanje ažurnih podataka u procesu harmonizacije i izrade katastra nepokretnosti.

Projekat je donacija dobijena preko EU IPA (engl. *Instrument for Pre-Accession Assistance*) programa.

## 6.8. CILAP projekt

CILAP projekat je ustanavljen radi podrške projektu Registracije nekretnina (RERP) tokom čitavog perioda njegove implementacije.

CILAP je partnerska saradnja između Lantmäteriet-a i srodnih uprava: Republičke uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove (RGU) i Federalne uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove (FGU) sa ciljem da razvije njihove kapacitete i prenese znanje. RERP ima fokus na tehničkom aspektu, dok CILAP je više orijentisan na institucionalni deo, kao što je jačanje kapaciteta uključenih organizacija, prenos znanja, pitanja edukacije i osiguranja pristupa dobro obučenim ljudskim resursima na duži rok. Dalje, CILAP takođe uključuje pravna razmatranja, pitanja arhiviranja dokumenata i unapređenje poslovnih procesa zemljišne administracije. Švedska je bila aktivna u mnogim oblastima radi podrške tranziciji ka demokratiji, socijalnom i ekonomskom razvoju u bivšim jugoslovenskim zemljama, te je upravo Švedska ambasada u Sarajevu finansirala izradu studije izvodljivosti CILAP projekat<sup>54</sup>.

Kao jedna od vodećih institucija u Evropi u oblasti zemljišne administracije *Lantmäteriet* je obezbjedio tehničku pomoć i stručnost u implementaciji CILAP projekta.

CILAP projekat se implementira u saradnji sa drugim projektima, RERP i Norveškim projektom "Javne usluge za tržište nekretnina i evropske integracije". Njihova saradnja se ogleda kroz<sup>55</sup>:

- godišnje planiranje koje uključuje geodetsku upravu, PIU (RERP projekt jedinica za implementaciju) i rukovodioce drugih donatorskih projekata,

---

<sup>54</sup>N. PAŠALIĆ, D. MIŠKOVIĆ, „Uvodni izvještaj – Izgradnja kapaciteta za unapređenje zemljišne administracije i procedura u Bosni i Hercegovini“ – CILAP, May 2013

<sup>55</sup>N. PAŠALIĆ, D. MIŠKOVIĆ, „Godišnji izvještaj o napretku i finansijski izvještaj – Izgradnja kapaciteta za unapređenje zemljišne administracije i procedura u Bosni i Hercegovini“ – CILAP, December 2016

- plan aktivnosti CILAP-a se izrađuje u konsultaciji sa vođama tekućih projekata u BiH u skladu sa potrebama geodetske uprave,
- zajednički pregled trening plana RERP kako bi se izbjeglo preklapanje,
- redovne donatorske koordinacione sastanke tokom kontrolnih misija RERP SB tima dva puta godišnje,
- svakodnevnu komunikaciju sa jedinicama za implementaciju RERP geodetskih uprava,
- zajedničke radionice s drugim donatorskim projektom (na primjer Norveškim u vezi sa digitalnih arhivom i informaciono-komunikacionim tehnologijama),
- zajedničko planiranje i razmjenu informacija i dokumenata između rukovodstava projekata (e-mailove, Skype konferencije, godišnje planiranje, ..).

Zbog procesa izrade nove švedske strategije za region, nije bilo moguće da se sredstva odobre za tako dug period (2013-2019). Zbog toga je prva faza projekta CILAP 1 odobrena za period januar/siječanj 2013 – decembar/prosinac 2015. godine, Aneks na Sporazum o donaciji između Švedske ambasade i GU je potpisana 26 novembra/studenog 2016 čime je omogućeno nesmetano obavljanje CILAP 1 aktivnosti do 31 marta/ožujka 2016 uz očekivanje će u tom periodu biti završena procedura za odobravanje CILAP 2 a projektne aktivnosti će se nastaviti bez prekida.

CILAP podržava i promovira prijedlog *novog Zakona o izmjeri i registraciji nekretnina* koji je izrađen u 2013. godini. Zakon uvodi novu upravu na opštinskoj razini koja će biti odgovorna za održavanje opštinske baze podataka koja će se sastojati od katastarskih podataka i zemljišnoknjižnih podataka. Distribucija podataka također će biti jedno od zaduženja opštinske uprave. FGU FBiH će imati nadzornu ulogu i centralna baza podataka za čitav teritorij FBiH će biti smještena u njoj.

### **6.8.1. CILAP 1**

Opšti razvojni cilj CILAP 1 bio je<sup>56</sup>:

*Putem efikasne zemljišne administracije, doprinijeti ekonomskom i socijalnom razvoju, održivom tržištu nepokretnosti, održivom korišćenju zemljišta, i pristupanju EU;*

---

<sup>56</sup>N. PAŠALIĆ, D. MIŠKOVIĆ, „Uvodni izvještaj – Izgradnja kapaciteta za unapređenje zemljišne administracije i procedura u Bosni i Hercegovini“ – CILAP, May 2013.

dok je glavni cilj bio

*uspostavljen efikasni, sigurni i pouzdani sistem zemljišne administracije.*

CILAP 1 (2013 – mart/ožujak 2016) je imao osam komponenti i dvije podkomponente:

1. Jačanje organizacija zemljišne administracije,
2. Program razvoja ljudskih resursa,
3. Razvoj pravne regulative,
4. Razvoj geodetske infrastrukture i metoda,
5. Unapređenje poslovnih procesa zemljišne administracije,

5.1 Izrada adresnog registra u okviru jedne organizacione jedinice odgovorne za registraciju nekretnina,

5.2 Studija o procjeni vrijednosti nekretnina,

6. Podrška uspostavljanju IKT u zemljišnoj administraciji,
7. Uspostavljanje digitalnog arhiva i integracija u poslovne procese,
8. Upravljanje projektom.

Uprkos velikom broju projekata koji su se prethodnih godina bavili pitanjima vezanim za zemljišnu administraciju, uslijed nedosljednosti izazvanih različitim pristupima i konceptima razvoja zemljišne administracije postignuti rezultati nisu u potpunosti zadovoljavajući. Geodetske uprave su često mjenjale organizacionu formu kao i obaveze i nadležnosti, uglavnom iz političkih razloga. Stoga, jačanje njihovih kapaciteta i sposobnosti da ispune planirane zadatke je neophodno što je predmet **komponente 1**. Očekivani dugoročni rezultat komponente 1 predstavlja: „*Institucionalno jačanje za obavljanje efikasne zemljišne administracije koja doprinosi ekonomskom i socijalnom razvoju, održivom tržištu nepokretnosti i održivom korišćenju zemljišta u skladu sa standardima EU*“<sup>57</sup>. Indikatori uspješne realizacije komponente 1 su slijedeći:

- smanjenje vremena potrebnog za registraciju,
- povećan obuhvat katastra nepokretnosti (RS) i integrisanog registra zemljišta i katastarskih podataka (FBiH),

---

<sup>57</sup>Ibid.

- broj institucija sa razvijenom saradnjom sa geodetskom upravom (memorandumi, okrugli stolovi, zajedničke e-usluge, korišćenje baza podataka, razmjena podataka),
- zadovoljstvo korisnika,
- smanjen broj žalbi,
- povećan stepen samofinansiranja.

Najvredniji resurs u svim organizacijama za zemljišnu administraciju su njeni zaposleni. Ulaganje u edukaciju i trening osoblja radi prihvatanja novih tehnologija, procedura i efikasnih način poslovanja je visoko profitabilno. Bez dobro obučenog i motivisanog osoblja razvoj prema modernoj i produktivnoj instituciji je praktično nemoguć. **Komponenta 2** se bavi procesom razvoja ljudskih resursa. Komponenta 2 će rezultirati sa obučenijim osobljem koje vodi ka efikasnijem upravljanju i procedurama, smanjenju korupcije i ravnopravnijem tretmanu u pogledu ženskih i muških prava. Indikatori uspješne realizacije komponente 2 su slijedeći:

- broj obučenog osoblja sa odgovarajućim veštinama koje se primenjuju u svakodnevnom radu,
- smanjen broj pritužbi vezanih za neprimjereno ponašanje javnih službenika,
- broj žena i muškaraca na rukovodećim pozicijama.

Različiti pristupi u pogledu sistema zemljišne administracije su trenutno na snazi u BiH. U FBiH sistem se sastoji od zemljišnoknjižnih sudova koji vode računa o vlasničkim pravima dok su opštine odgovorne za katastar. Zakon o katastru je vrlo star i potreba za njegovom modernizacijom je ogromna. U skladu sa tim, nova podzakonska akta, instrukcije i uputstva treba da se izrade. Glavne aktivosti će biti fokusirane na podršci radnoj grupi na izradi novog zakonskog prijedloga koji bi bio zajednički za katastar i zemljišne knjige u FBiH. Od januara 2012 novi zakon o katastru je na snazi u RS. Zakon uvodi katastar nekretnina kao jedinstveni sistem za registraciju kako katastarskih tako i informacija o vlasničkim pravima. Postoji potreba da se zakon podrži podzakonskim aktima i drugim instrukcijama u cilju njegove operativnosti. Nova, pouzdana zakonska regulativa o zemljišnoj administraciji je preduslov za sigurnost vlasničkih i imovinskih prava kao osnove za investicije i sveukupni ekonomski rast i ona je predmet **komponente 3**. Sa novom zakonskom regulativom vlasnička i imovinska prava će biti sigurna, investicije olakšane i uspostaviti će se transparentno tržište nepokretnosti, te će se omogućiti efikasnija upotreba zemljišta. Kao izlazne rezultate komponente 3 predstavljaju:

- Nacrt zakona o integriranim zemljišnoknjižnim i katastarskim podacima u FBiH je izrađen i dostavljen za odobrenje na višem nivou,

- Novi podzakonski akti u FBiH i RS su izrađeni i dostavljeni za odobrenje na višem nivou.

Moderan geodetski sistem stalno operativnih referentnih stanica (CORS) je uspostavljen u FBiH i RS 2011 i 2012 godine uz pomoć finansiranja od strane EU. Tokom tog perioda ukupno 34 permanentne stanice su uspostavljene u skladu sa EUPOS standardima u okviru dvije mreže SRPOS u RS i FBiHPOS u BiH. Neke stanice su zajedničke za oba sistema. Kontrolni centri su formirani u Banja Luci za RS i u Sarajevu za FBiH. **Komponenta 4** uključuje slijedeće aktivnosti: podršku za definisanje, uspostavljanje i održavanje pouzdanih geodetskih i gravimetrijskih referentnih mreža, visoko preciznog nivelmana, unapređenje referentnih sistema i vezu sa evropskim geodetskim referentnim sistemom ETRS89 (engl. *European Terrestrial Reference System 1989*), kao i određivanje geoida za cijelu teritoriju BiH. Ove aktivnosti će obezbjediti visok nivo preciznosti u pozicioniranju i izvođenju geodetskih dinamičkih mjerena. Dok će druge aktivnosti komponente 4 uključiti obuku za izradu digitalnih modela terena zasnovanih na lidar premeru, i implementaciju kartografskih standarda. Komponenta 4 će rezultirati sa preciznjim, pouzdanim i bržim premjerom (uključujući visine) u realnom vremenu za katastarske, inženjerske i potrebe vezane za zaštitu životne sredine.

Prateći glavnu aktivnost u okviru RERP u vezi sa nastavkom i ubrzavanjem registracije nekretnina, **komponenta 5** će podržati geodetsku upravu u unapređenju i razvoju poslovnih procesa kako bi ispunile ciljeve RERP. Imajući u vidu različite sisteme za registraciju u FBiH i RS, procesi moraju biti usklađeni sa važećom pravnom regulativom, što znači izradi katastra nekretnina u RS, i integrisane centralne baze podataka koja se sastoji od zemljišnoknjižnih i katastarskih podataka u FBiH. Ovo će biti urađeno na različite načine, transformacijom postojećih informacija, ili novim premjerom i pravnim procedurama radi razjašnjenja pravnih i geografskih nesaglasnosti, kao i nelegalnog zauzimanja zemlje, između različitih izvora podataka i zahtjeva od strane korisnika zemlje u procesu nazvanom harmonizacija. Suočavajući se sa novim informaciono-komunikacionim trendovima, daljnji razvoj e-usluga je neophodan u procesu transformacije geodetske uprave u moderne, pouzdane institucije spremne da ispunе svoje dužnosti. Komponenta 5 se sastoji iz tri dijela:

- Dio 1: Pilot testovi poslovnih procedura za modernu zemljišnu administraciju koje se odnose na:
  - katastar nepokretnosti u RS,

- integrisane zemljišnoknjizične i katastarske podatke u FBiH,
- razvoj odgovarajućih katastarskih procedura,
- e-usluge za banke, zemljišnoknjizične sudove, opštine, notare i geodete, vlasnike i korisnike zemljišta i druge;
- Dio 2: Izrada adresnog registra;
- Dio 3: Studija o procjeni vrijednosti nekretnina.

Provjeda komponente 5 će omogućiti efikasne katastarske procedure koje smanjuju vrijeme potrebno za registraciju, doprinose efikasnoj zemljišnoj administraciji i tržištu nekretnina, lakom pristupu uslugama geodetske uprave i prevenciji korupcije.

Tokom prethodnih godina oba entiteta su razvila IT strategiju. CILAP projekat će podržati implementaciju informaciono-komunikacione tehnološke strategije kroz konsultantsku podršku i obuku. **Komponenta 6** obuhvata aktivnosti koje uključuju osnovni dizajn IT odeljenja, strategije za informaciono tehnološki razvoj, organizaciju komunikacije, *web* orijentisanih aplikacija, održavanje baza podataka, sigurnost podataka, softver i hardver, pultove za pomoć različitim tipovima korisnika itd. Naglasak komponente 6 je na razvoju Intraneta za potrebe upravljanja, kontrole i podrške poslovnim aktivnostima i svakodnevnim aktivnostima zaposlenih. Poslovni procesi i procedure, informacije, pravna regulativa, uputstva, pristup različitim bazama podataka moraju biti organizovani i opisani preko Intraneta radi olakšanja i ubrzanja upravljanja i rada osoblja. Druga aktivnost komponente 6 će biti savjetodavna u vezi tehničkih specifikacija u vezi sa nabavkom od strane SB i drugih donatora kako bi se osigurale najbolje performanse kupljene informacione opreme i servisa.

Podaci i informacije vezani za katastar i imovinu skupljani tokom u nekim slučajevima i više stotina godina imaju veliku vrijednost ne samo zbog historijskih razloga već kao i dokaz legalnosti transakcija nekretnina. Zemljišni zapisi su jedinstveni jer su oni često važeći i čuvaju pravne dokaze čak iako su stotinu i više godina stari. Pred geodetskom upravom je izazov da osiguraju da se svi njihovi stalni zemljišni zapisi dugoročno arhiviraju, zaštite i sačuvaju kao i da ih učine dostupnim kada je to god potrebno korisnicima, internim kao i eksternim uključujući širu javnost. **Komponenta 7** će doprinjeti ovom razvoju putem savjeta kako dokument menadžment sistem može biti korišćen pri formiranju digitalnog arhiva, koji će podržati dnevnu obradu predmeta tako da registracija nekretnina može biti zasnovana na elektronskim informacijama i shodno tome bude efikasnija i sigurnija. Kao rezultat komponente 7 bit će

uspostavljen digitalni arhiv, koji doprinosi efikasnoj zemljišnoj administraciji i lakom pristupu dokumentima za obradu predmeta kao i za tržišne aktere.

Efikasno upravljanje projektom je jedan od ključnih preduslova za sveukupni uspjeh projekta. **Komponenta 8** se bavi efikasnim upravljanjem projekta. CILAP tim za upravljanje projektom sastoji se od tri člana: dva koordinatora, jednog iz geodetske uprave RS i jednog iz geodetske uprave FBiH, i direktora projekta iz *Lantmäteriet-a*. Upravljanje projektom uključuje organizaciju vođa komponenti i komponentnih radnih timova, projektnih kapaciteta, sastanaka upravnog odbora, planiranje i izveštavanje, kao i administraciju projekta. Imajući u vidu veći broj projekta vezanih za zemljišnu administraciju koji počinju ili su u toku u BiH veoma važan aspekt komponente 8 je obuka osoblja u upravljanju projektima. Dobro obučeni i edukovani menadžeri projekta biće sposobni da ispune sve ciljeve projekta u zadatom vremenskom okviru i budžetu.

### 6.8.2. CILAP 2

Druga faza CILAP projekta, sa detaljnim opisom predstojećih aktivnosti za 2016-2019 je u skladu sa novom Švedskom strategijom "*Strategija rezultata za Švedsku reformsku saradnju sa istočnom Evropom, zapadnim Balkanom i Turskom 2014-2020*". Strategija je prihvaćena od strane švedske vlade 2014 godine i između ostalog, strategija se i dalje fokusira na jačanje javne uprave s ciljem da podrži razvoj efikasnije javne uprave i pružanje kvalitetnijih javnih usluga, na načelima nediskriminacije i jednakih prava sa manje korupcije. Ciljevi predviđeni nastavkom CILAP projektnih aktivnosti su u skladu sa strategijom i relevantni su za ostvarenje ciljeva nove strategije.

Ciljevi CILAP 2 ostaju isti kao i u CILAP 1. Projekat doprinosi očekivanom dugoročnom utjecaju [15]:

*„Efikasnom zemljišnom administracijom doprinijeti ekonomskom i društvenom razvoju, održivom tržištu i korištenju nekretnina, kao i pristupanje BiH EU“.*

Očekuje se da će fokus na razvoj kapaciteta dovesti do održivih promjena i praksi kod projektnih partnera RGU i FGU. Glavni cilj projekta je:

*„Učiniti sistem zemljišne administracije efikasnijim, sigurnijim i pouzdanijim“.*

CILAP 2016-2019 sadrži šest (6) komponenti:

1. podrška jačanju organizacija zemljišne administracije, razvoj ljudskih resursa, relevantnog pravnog okvira i upravljanje projektom,
2. podrška uspostavi Adresnog registra,
3. podrška uspostavi Registra kupoprodajnih cijena,
4. podrška razvoju geodetske infrastrukture,
5. podrška razvoju informaciono-komunikacionih sistema i Geoinformacionih sistema,
6. podrška pri uspostavi digitalnog arhiva, njegova integracija u poslovne procese i korištenje u svakodnevnom poslovanju.

Poredjenjem navedenih komponenti CILAP 2 sa komponentama CILAP 1 mogu se uočiti dvije promjene:

- CILAP 1 komponente 1, 2, 3 i 8 su spojene u jednu komponentu, te praktično formirajući "kišobran" za sve aktivnosti koje one obuhvataju;
- dvije podkomponente komponente 5 (koje se odnose na adresni registar i procjenu vrijednosti nekretnina) u okviru CILAP 1 su dvije nezavisne komponente CILAP 2. To je bilo neophodno kako bi se omogućilo planiranje, izvršenje i praćenje aktivnosti na pravi način.

**Komponenta 1** je dizajnirana i zasnovana na četiri osnovna cilja:

- da aktivno učestvuje i podržava razvoj i implementaciju nove Strategije zemljišne administracije za BiH, strateških poslovnih planova geodetske uprave (pravna obaveza koju nameće RERP), osnovnih strategija i akcionalih planova;
- da podrži razvoj politika i pravni razvoj, kako bi se dostigao razvojni cilj projekta / komponenti;
- da djeluje kao krovna komponenta i vodilja za ostale komponente omogućavajući efikasno donošenje odluka i rješavanje problema u toku njihove realizacije;
- da razvije blisku saradnju sa zainteresovanim stranama (uprave, ministarstava, banke, građani).

Korisnički orijentisano strateško poslovno planiranje, strategija ljudskih resursa i razvojni plan ljudskih resursa, komunikaciona strategija i politika, politike upravljanja i zaposlenih, su prepoznate kao ključni preduslovi za transformaciju geodetske uprave u moderne i efikasne organizacije koje će doprinijeti ekonomskom i društvenom razvoju. Saradnja sa akterima uključenim u zemljišnu administraciju u BiH će pozicionirati geodetske uprave kao atraktivne

institucije koje su spremne da preuzmu odgovornost i u koje oni mogu imati povjerenja. Promocija rodne ravnopravnosti i saradnje između javnih institucija ne samo da će poboljšati kvalitet i kapacitete javne uprave, već će i na pozitivan način doprinjeti minimiziranju korupcije, nediskriminaciji i otvorenijim i transparentnijim informacijama za korisnike.

Adresni registar ozbiljno utiče na svakodnevni život, izborne procese, javne službe kao što je hitna pomoć, policija i vatrogasne službe koje često nisu u mogućnosti da pronađu ispravne adrese i pruže pomoć na vrijeme, što može uzrokovati čak i gubitak ljudskih života. Socijalne usluge i pomoć starima nije moguće organizovati na pravi način bez ispravnih adresa, što može dovesti do nedostatka znanja o problemima siromašnih i starijih ljudi i samim tim nepružanja odgovarajuće pomoći i njege. Planiranje za izgradnju škola, vrtića, bolnica, trgovačkih centara se ne može postići bez dobrog znanja o stanovništvu koje živi u određenim područjima a što se može dobiti samo kroz dobar Adresni i registracijski sistem. Na poslovnoj strani, za razvoj poslovanja pravnih lica i turizma potrebno je imati ispravne adrese kako bi se omogućila laka komunikacija i dostupnost, kao i da se olakša rad poreznih organa. Geodetska uprava i cjelokupna zemljivođno administrativna zajednica u BiH su prepoznale **komponentu 2 (Podrška uspostavi Adresnog registra)** kao izuzetno značajnu za građane BiH u procesu stvaranja dobro organizovanog društvo, posebno imajući u vidu da je oko 40% građana BiH sa prijavljenim prebivalištem registrovano na privremenim adresama (NN - bez kućnog broja) (podatak iz 2015). Njihov interes je praktično pokretačka sila koja je zahtijevala velike napore i intenzivan rad u okviru komponente. Aktivnosti se sastoje od seminara, radionica, terenskih posjeta, edukacija, treninzima uz rad, razvoj glavnih projekata, pripremu podataka, podršku/rad iz kancelarije i stalnu podršku putem e-maila i telefona.

Održivo i transparentno tržište i korištenje nekretnina u skladu sa standardima EU vodi ka bržem ekonomskom razvoju i povećanju investicija. Pružanje relevantnih i pouzdanih informacija akterima na tržištu nekretnina putem Registra cijena (RCN) predstavlja ogromnu priliku za geodetsku upravu u oba entiteta, sto je predmet **komponente 3 (Podrška uspostavi Registra cijena)**. Izrada RCN će stvoriti neophodnu osnovu za razvoj sistema masovne procjene vrijednosti nekretnina u budućoj reformi poreskog sistema. Neke od prednosti implementacije ove vrste sistema su povezani sa: nižim kamatama za domaćinstva na kreditnom tržištu, nižim naknadama osiguranja, sigurnošću investicija, stabilnošću fiskalnih prihoda od oporezivanja nekretnina, itd.

Dokument "Strategija za implementaciju novih referentnih sistema u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj" razvijen uz podršku CILAP u 2015 godini je strateški dokument koji daje mapu puta za kompletну tranziciju sa klasičnih referentnih sistema, baziranih na referentnom elipsoidu i nivelmanskim mrežama, na globalni terestrički referentni sistem sa definisanim rešenjem za geodetske referentne površi. Strategija definiše parametre novog referentnog sistema zasnovane na međunarodnom globalnom referentnom sistemu i daje procedure za njegovu implementaciju. Uspostavljanje i implementacija novih referentnih sistema će podržati tačne katastarske i topografske premjere omogućavajući korišćenje modernih tehnologija i povezivanje sa Evropskim geodetskim mrežama. Moderna geodetska infrastruktura će omogućiti precizna, pouzdana i brza mjerena u realnom vremenu za katastarske, inženjerske i potrebe zaštite životne sredine. U skladu sa prioritetima koji su postavljeni zajedno sa geodetskom upravom glavni fokus aktivnosti u okviru komponente 4 CILAP projekta tokom 2017 pa do juna/lipnja 2018 će biti rekognosciranje i stabilizacija repera u oba entiteta i distriktu Brčko. Rekognosciranje i stabilizacija je preduslov za sve naredne korake u NVT3 i reperi moraju biti stabilizovani godinu dana prije mjerena. Ova odluka je posljedično izazvala promjenu CILAP indikatora *Realizovana detaljna gravimetrijska mreža za BiH* u *Rekognosciranje i stabilizacija repera za NVT3* i odgovarajućih godišnjih i krajnjih ciljeva.

Geodetske uprave su posvetile velike napore poboljšanju informaciono-komunikacionog sistema jer je to bez ikakve sumnje jedan od ključnih preduslova za modernizaciju i efikasnost servisa geodetske uprave. Ovo zahtijeva stalnu podršku u edukaciji od strane projekta. Aktivnosti **komponente 5** imaju za cilj dalji razvoj e-usluga i modernizaciju zemljštine administracije na nivou cijele teritorije BiH. Profesionalci i šira javnost u BiH će kroz e-usluge imati pristup svim informacijama geodetske uprave što će značajno olakšati njihov svakodnevni rad, osigurati transparentnost i samim tim spriječiti korupciju. To će doprinijeti stvaranju jasne slike u pogledu nadležnosti i odgovornosti geodetske uprave, kao i njihove važnosti za zaštitu imovine, rast investicija i ukupni ekonomski razvoj.

**Komponenta 6** CILAP 2 je proširenje komponente 7 CILAP 1. Kako je već rečeno, geodetske uprave imaju veliki izazov da sačuvaju ogroman broj papirnih dokumenata i karata koji sadrže informacije neophodne za formiranje sistema zemljišnih informacija. Geodetske uprave se suočavaju sa izazovom da osiguraju da svi njihovi dokumenti budu arhivirani dugoročno, na sigurnom mjestu i očuvani kao i da budu transparentni i dostupni internim i eksternim

korisnicima uključujući i širu javnost kad god je to potrebno. Glavni fokus aktivnosti u 2016 je bio na implementaciji pilot projekata digitalnog arhiva (DA) u općini Gradačac, zk uredi Općinskog suda i općinskom odjeljenju za geodetske i imovinsko-pravne poslove, i RGU područnoj jedinici Laktaši. Prve aktivnosti na realizaciji pilot projekata su počele u decembru/prosincu 2015. godine, kada je postalo jasno da razvoj DAIT sistema u okviru norveškog projekta ozbiljno kasni i ne može biti završen u 2016. Zbog toga, RGU, FGU i CILAP su se dogovorili o nastavku realizacije pilot projekata bez čekanja. U cilju podrške implementaciji pilot projekta i prezentacije dobre prakse, sprovedena je studijska posjeta RGAS tokom maja/svibnja 2016. Učesnici su se detaljno upoznali sa kompletnim radnim procesom DA, počevši od prijema dokumentacije, pripreme oštećenih dokumenata i različitih mapa, njihovom reparacije, procesom skeniranja, različitim skenerima i njihove karakteristikama, kao i softverom za DA i njegovom upotrebom. Još jedan važan zadatak koji će omogućiti punu implementaciju DA je razvoj DA IT sistema.

## 6.9. Registar cijena nekretnina

Registar cijena nekretnina Federacije BiH (RCN FBiH) je rezultat saradnje Federalne uprave za geodetske i imovinsko pravne poslove (FGU) i Porezne uprave Federacije BiH (PU FBiH), te jedinica lokalne samouprave (JLS) u Federaciji BiH u realizaciji aktivnosti CILAP projekta. Kroz realizaciju aktivnosti 3. komponente CILAP 2 projekta, tokom 2016. i 2017. godine izvršen je razvoj IT sustava Registra cijena nekretnina Federacije BiH. Složeni radni procesi zahtijevali su fleksibilan razvoj IT sustava RCN-a kako bi se izvršavali poslovni procesi u sklopu postojećeg zakonskog okvira i organizacije. Komisije za procjenu vrijednosti nekretnina jedinica lokalne samouprave zajedno sa službenicima poreznih ispostava u FBIH prikupljaju sve potrebne podatke za unos u RCN kroz usuglašenu formu zapisnika, tokom procesa procjene vrijednosti nekretnina koje su predmet kupoprodaje. Svrha uspostavljanja i vođenja Registra cijena nekretnina je evidencija pravnih poslova vezanih za promet nekretnina (kao što su kupoprodaja, darovanje, zamjena nekretnina, nasljeđivanje, dioba i slično.), te plansko praćenje cijena i analiza tržišta nekretnina na osnovu podataka dobivenih iz kupoprodaja<sup>58</sup>.

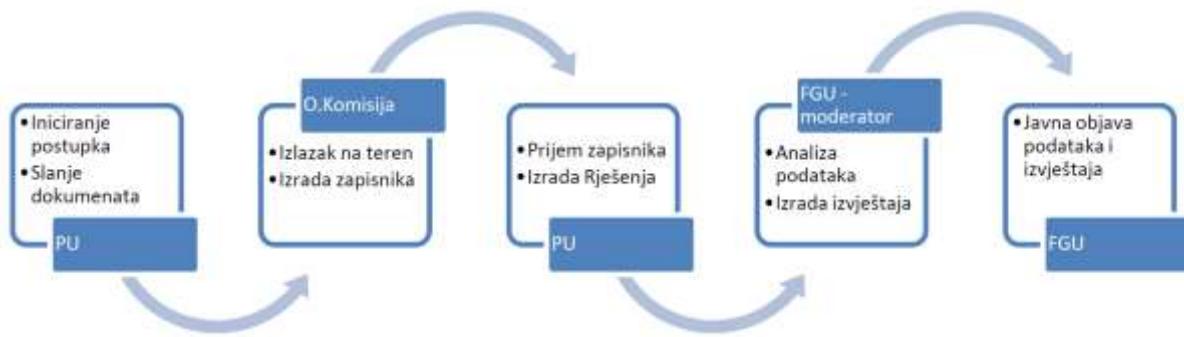
---

<sup>58</sup>POREZNA UPRAVA FEDERACIJE BIH. „Izvještaj o stanju tržišta nekretnina u Federaciji BiH za 2018. godinu“. Mart 2019, 1.

U Federaciji BiH interni korisnici RCN sustava su porezni službenici zajedno sa komisijama za procjenu vrijednosti nekretnina ispred jedinica lokalne samouprave u Federaciji BiH, te Federalna uprava za geodetske i imovinsko pravne poslove. Postupak prikupljanja podataka kreće iniciranjem predmeta u Registar cijena nekretnina od strane poreznog službenika. Porezni službenik, prilikom zaprimanja zahtjeva za razrez/oslobađanje od poreza na promet nekretnina, koristeći funkcionalnosti aplikacije RCN FBiH upisuje opće podatke ugovora (općina, broj protokola, datum ugovora, notar, broj ugovora, ukupnu cijenu iz ugovora, vrstu prometa, i podatke kupca i prodavca), te učitava skenirani ugovor sa svim prilozima. Nakon unosa općih podataka predmet je dostupan JLS na postupanje. Komisije po zaprimanju zahtjeva od strane poreznog službenika izvrše preuzimanje predmeta u aplikaciji RCN FBiH, te vrše lociranje nekretnine i popunjavanje zapisnika na licu mjesta. Po bilježenju svih zahtijevanih podataka te procjene vrijednosti same nekretnine, komisija se vraća u kancelariju gdje vrši skeniranje zapisnika i unos podataka u RCN. Komisije za procjenu vrijednosti nekretnina jedinica lokalne samouprave prikupljaju sve potrebne podatke za RCN kroz usuglašenu formu zapisnika, tokom procesa procjene vrijednosti nekretnina.

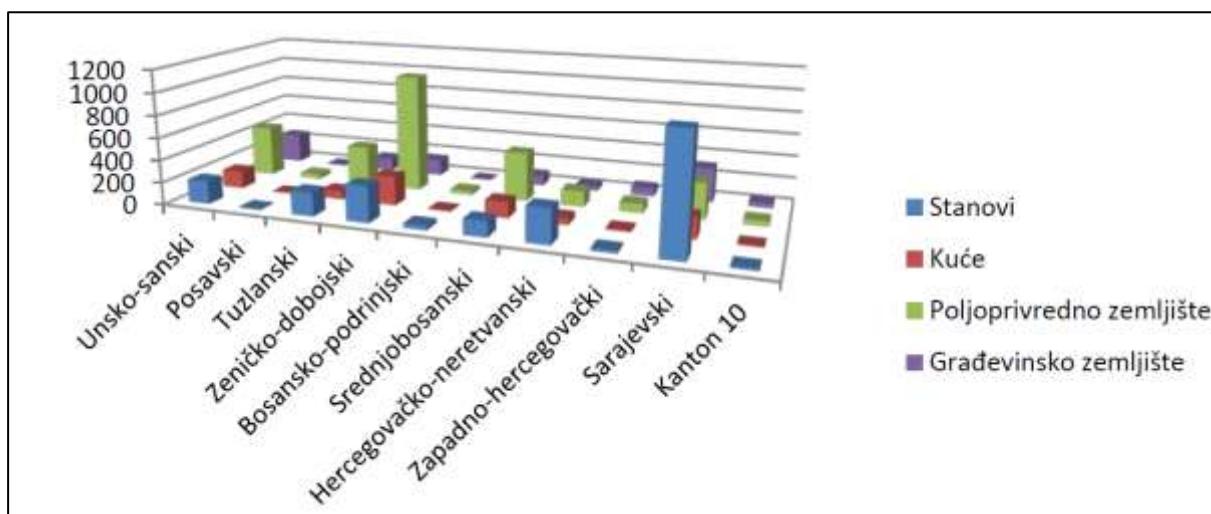
Završno zaključivanje poreznog predmeta o razrezu poreza vrše službenici Poreznih ispostava, a podaci iz RCN se također preuzimaju u interni sustav poslovanja PU radi razreza poreza na promet nekretnina. Nakon unosa u RCN osnovni podaci o kupoprodajnim ugovorima se arhiviraju u svrhu analize podataka, odnosno vrši se izdvajanje kvalitetnih podataka za analize. Ove aktivnosti vrše se na centralnom nivou od strane FGU. Još jedna od aktivnosti je objava osnovnih podataka o kupoprodaji na javnom uvidu za potrebe transparentnosti i povećanja sigurnosti tržišta nekretnina, te analiziranje podataka u svrhe kreiranja izvještaja sa tržišta.

Sistem RCN je u upotrebi u 72 jedinice lokalne samouprave od ukupno 79 i u 75 poreznih ispostava od ukupno 77 u Federaciji BiH (mart 2019).



S1.5.2 Procesni model RCN-a u Federaciji BiH<sup>59</sup>

Ukupan broj kupoprodajnih ugovora registriran u periodu od 01.01.2018. do 31.12.2018. godine, na području Federacije BiH iznosi 12 759, dok ostvarena vrijednost iz kupoprodajnih ugovora iznosi 762 240 614 KM. Na slici 5.2 prikazan je broj registriranih kupoprodajnih ugovora u 2018. godini po najzastupljenijim vrstama nekretnina razvrstanih po kantonima u FBIH.



S1.5.3 Broj transakcija po najzastupljenijim vrstama nekretnina razvrstanih po kantonima<sup>60</sup>

## 6.10. Analiza reforme zemljišne administracije u BiH

Na osnovu gore navedenih projekata, već implementiranih i onih koji su još u toku, moguće je diskutovati hipoteze date u Tabeli 5.1.

<sup>59</sup>Ibid, 2.

<sup>60</sup>Ibid, 5

Svi gore navedni projekti imali su za cilj da nametnu i implementiraju unaprijed stvoreno rješenje (ponovno uspostavljanje sistema s dvije knjige). Cilj reforme zemljišne administracije u BiH je bio da se stvori institucionalni okvir i razjasne odgovornosti (između entitetskih geodetskih organa i sudskih zemljišno-knjizičnih ureda). Ovaj okvir je bio osnova za implementaciju i podršku donatora. Nadalje, ovaj okvir je ukinio domaću zakonodavnu nepomirljivost i neslaganja. Konačno, poboljšanja u Indeksu *Doing Business* i specifičnim pokazateljima uspješnosti projekta sugeriraju da je reforma aproksimirala "međunarodne standarde"- čak i povećala aktivnost tržišta nekretnina - i unaprijedila zemlju prema otvorenom pristupu. Ukratko, ključni dokazi mogu se koristiti za potvrdu dijela hipoteza o rješenju SLDC - teorija reforme (H1-4 - vidi tabelu 5.1).

Međutim, svaki od projekata ne predstavlja sveobuhvatno ili trajno rješenje; već polaznu tačku za potragu za jednim takvim rješenjem. S druge strane, to je značilo prihvatanje dubokog i evoluirajućeg problema. Kako je već ranije rečeno, nasljeđe socijalizma i rata učinili su zemljišne knjige krajnje nepouzdanim. Donošenjem Zakona o zemljišnim knjigama omogućeno je stvaranje pravnog okvir i institucionalne odgovornosti, ali bez plana kako ga implementirati. Tako se H5 (ne H1) može potvrditi (vidi tabelu 5.1).Što se tiče ko je upravljaо implementacijom: nije postojao jedan akter koji je vodio implementaciju: radije koalicija domaćih aktera i donatora počela je da pronalazi i prilagođava rješenja iterativno, postepeno i adaptivno. Svaki akter je igrao drugačiju ulogu, koja se vremenom mijenjala.Kako su entiteti i Svjetska banka nastavili da se slažu da je glavni cilj bio da se zemljišna knjiga učini funkcionalnijom: centralizirana vlast u zamjenu za sve veću harmonizaciju zemljišnih knjiga i sistema registracije u Bosni i Hercegovini bila je prihvatljiva za sve ključne zainteresirane strane.Očigledno je da je Svjetska banka tvrdila da centralizacija neće potkopati njihove pokazatelje uspješnosti projekta. Prema tome hipoteza H6 može potvrditi. Olakšavanje pristupa uslugama registracije zemljišta i jasne evidencije čini se da je napredak prema otvorenom nalogu za pristup - baš kao što je predložena poboljšana ocjena *Doing Business* za jednostavnost registracije imovine. Ipak, to je bio rezultat pristupa koji nije podrazumijevao slijepo praćenje unaprijed definiranih standarda, te je ostavio prostor za vanjske i unutarnje ideje za prilagodbu reforme nakon što je ona usvojena i provedena, sto potvrđuje hipotezu H8. Kako svaki projekt ima definiran plan aktivnosti, sto implicira da se hipoteza H7 ne može potvrditi.

## Zaključak

Katastar zemljišta i zemljišna knjiga predstavljaju stub svake države i imaju presudan utjecaj na održiv ekonomski, socijalni i ekološki razvoj. Katastarski sistem pokriva sve aktivnosti povezane sa upravljanjem zemljištem i prirodnim resursima koji su potrebni za ispunjavanje političkih i društvenih ciljeva i postizanje održivog razvoja. Ovo uključuje odluke o pristupu zemljištu, prava na zemljiste, korišćenju zemljišta i razvoju zemljišta. Uloga katastarskih sistema je vremenom evoluirala, prvenstveno služeći kao osnova za oporezivanje zemljišta i / ili sigurnost zakupa zemljišta, ka ključnom pokretaču za postizanje dobrog upravljanja zemljištem i prirodnim resursima kao podrška nacionalnim politikama i globalnom planu. Zemljišna administracija se sve više shvata kao dugoročna investicija, te se njenom usavršavanju i modernizaciji posvećuje velika pažnja. Krajnji cilj reforme zemljišne administracije je potpuno spajanje katastra zemljišta i zemljišne knjige, te njihovoj potpunoj digitalizaciji, kao i uvođenje transperetnih procedura i komunikacion-informacionih tehnologija koje podržavaju čuvanje, održavanje i brz pristup podataka i informacija.

Bosna i Hercegovina je ostvarila značajan napredak u ispunjavanju nacionalnih potreba i potreba i zahtjeva građana u pogledu katastarskog sistema. Pored tehničkih problema, BiH je post-ratna država čiji složen politički sistem dodatno otežava i usporava proces reforme zemljišne administracije. Unatoč tomeuz podršku međunarodnih partnera (Svjetska banka, Švedska, Norveška), geodetske uprave u BiH stalno poboljšavaju načine dostupnosti, pristupačnosti, efikasnosti i djelotvornosti pružanja usluga javnosti, profesionalnim korisnicima i vladinim organizacijama. Od 2002, reformu zemljišne administracije moguće je bolje opisati preko PDIA teorije za institucionalnu reformu, nego sa SLDC teorijom. SLDC teorija je upotpunosti opisivala reformu zemljišne administracije u BiH nakon Dejtona do 2002. Kako bi se donio generalni zaključak koja teorija institucionalnu reformu je bolja za post-ratne države, neophodno je detaljno analizirati rizike i prednosti teorija na većem broju post-ratnih država. Također, na osnovu analiziranih podataka možda je moguće definisati neku hibrid teoriju. Ovo su neke od budućih smjernica za istraživanja procesa reforme zemljišne administracije.

# Literatura

- [1] M. TOMIĆ. „Katastar zemljišta“. Tehnička encikopledija. 6 svezak G-Ka, 1979. [Online]. Dostupno: <http://tehnika.lzmk.hr/tehnicka-enciklopedija-1966-1997/>
- [2] C. Slave, I. Vizireanu. „CADASTRE 2015Complete legal situation of land, public rights and restrictions“. International Journal of Academic Research in Environment and Geography Vol. 2, No.1, June, 2015, pp. 40 – 45E-ISSN: 2313-769X
- [3] T. YOMRALIOGLU, J. McLAUGHLIN. „Cadastre: Geo-InformationInnovations in LandAdministration“. Springer, 2017. DOI 10.1007/978-3-319-51216-7\_2
- [4] N. MAČAK, „Model podataka Katastra nekretnina Bosne i Hercegovine“. Diplomski rad, Geodetski fakultet u Zagrebu, 2002.
- [5] M. ŠTEFANEK. „Pretvorba katastarskih planova u digitalni oblik – K. O. Veli Iž.“ Diplomski rad, Geodetski fakultet u Zagrebu, 2002.
- [6] S. ENEMARK. „The Evolving Role of Cadastral Systems in Support of Good Land Governance“. The digital cadastral Map, FIG Commission 7 Open Symposium, Karlovy Vary, Czech Republic, September 2010.
- [7] Zakon o zemljišnim knjigama federacije Bosne i Hercegovine. „Službene novine Federacije BiH“, br. 58/02, 19/03 i 54/04.
- [8] Zakon o premjeru i katastru nekretnina. "Službeni list SR BiH", br. 22/1984, 12/1987, 26/1990 i 36/1990, "sl. List RBiH", br.4/1993 -dr. Uredba i "sl. Novine FBiH", br. 58/2002 - dr. Zakon.
- [9] Nacrt zakon o premjeru i registraciji nekretnina. Vlada FBiH. Februar 2014.
- [10] M. ROIĆ, I. FANTON, V. MEDIĆ. „Katastar Zemljišta i Zemljišna knjiga“. Skripta na Geodetski Fakultet, Sveučilište u Zagrebu. Februar, 1999
- [11] J. IMAMOVIĆ. „Evidencije nekretnina i prava na nekretninama u Bosni i Hercegovini od XV vijeka do danas“. Geodetski glasnik broj 24. Vol. 21 . Savez udruženja građana geodetske struke u Bosni i Hercegovini. Juni 1987.

- [12] B. FETAI. „Analysing the effect of merging land registration and cadastre“. Master Thesis. Faculty of Geo-Information Science Observation, University of Twente. Netherlands, March, 2015.
- [13] Z. OBRADOVIĆ, M. KOMLJENOVIC, B. LIPEJ.,„Towards Sustainable Land Administration in Bosnia and Herzegovina with Improved Customer Service Delivery“. 2016 World Bank Conference on Land and Poverty: Scaling up Responsible Land Governance. Washington DC.
- [14] N. PAŠALIĆ, D. MIŠKOVIĆ. „Uvodni izvještaj – Izgradnja kapaciteta za unapređenje zemljišne administracije i procedura u Bosni i Hercegovini“ – CILAP, May 2013, [www.cilap.org](http://www.cilap.org)
- [15] N. PAŠALIĆ, D. MIŠKOVIĆ. „Godišnji izvještaj o napretku ifinansijski izvještaj – Izgradnja kapaciteta za unapređenje zemljišne administracije i procedura u Bosni i Hercegovini“ – CILAP, December 2016, [www.cilap.org](http://www.cilap.org)
- [16] POREZNA UPRAVA FEDERACIJE BiH. „Izvještaj o stanju tržištanekretnina u Federaciji BiH za 2018. godinu“. Mart 2019, <https://www.katastar.ba/rkn>
- [17] S. PARRAMORE. „Overcoming obstacles to land registration reform in Bosnia-Herzegovina through problem-driven iterative adaptation“. World Bank Annual Land and Poverty Conference, March 20-24, 2017
- [18] J. L. HORISBERGER. „Land Administration in Bosnia and Herzegovina after the war“. Symposium on Land Administration in Post Conflict Areas. Geneva, April 2004.