Baština Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

Zemljište kao faktor razvoja poljoprivrede i zaštite životne sredine u Bosni i Hercegovini: Zemljište

Čustović, Hamid; Ljuša, Melisa; Beus, Vladimir

2026

https://bastina.anubih.ba/handle/123456789/866

Preuzeto s Baštine Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

https://bastina.anubih.ba/

DOI: 10.5644/PI2026.223.08

STANJE I ZNAČAJ SUVREMENE ZEMLJIŠNE ADMINISTRACIJE KAO MJERE UPRAVLJANJA U PROSTORNOM PLANIRANJU I VOĐENJU AGRARNE POLITIKE

Željko Obradović[1]
[1]*Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove*
zeljko.obradovic@fgu.com.ba

APSTRAKT

Sigurni, točni i pouzdani podaci o nekretninama temelj su gospodarstva svake države te imaju ključnu ulogu u zaštiti imovinskih prava, ali i u prostornom planiranju te provođenju agrarne politike. Povijest katastra i zemljišnih knjiga na području Bosne i Hercegovine seže u razdoblje Austro-Ugarske, kada su uspostavljeni stabilni katastar i gruntovnica u dvojnom sustavu koji se u Federaciji BiH zadržao sve do danas.

Učinkovit sustav zemljišne administracije omogućuje bolje usmjeravanje agrarnih subvencija, praćenje zemljišnih resursa te provedbu održivih poljoprivrednih praksi. Pojedine države Europske unije koje imaju sličan sustav zemljišne administracije kao Federacija BiH, nude pozitivne primjere dobre prakse koje su uvelike doprinijele transparentnosti i učinkovitosti upravljanja zemljištem.

U Federaciji BiH ostvaren je značajan napredak u digitalizaciji katastra i zemljišnih knjiga, a posebno je važno istaknuti usklađivanje katastarskih i zemljišnoknjižnih podataka. Aktivnosti na području infrastrukture prostornih podataka, u okviru INSPIRE (Infrastructure for Spatial information in the European Community) direktive Europske unije snažno doprinose procesima prikupljanja, obrade i dijeljenja prostornih podataka.

Za Bosnu i Hercegovinu, a posebno Federaciju BiH, ključna je perspektiva nastavak izgradnje kvalitetnog sustava zemljišne administracije, međuinstitucionalne suradnje, unaprjeđenje zakonskog okvira te jačanje regionalne suradnje i suradnje s državama Europske unije. Provedba strategija za modernizaciju sustava i integracija dobrih međunarodnih praksi mogu značajno unaprijediti upravljanje zemljištem, potaknuti održivi razvoj gospodarstva i omogućiti ravnomjerniji razvoj ruralnih područja.

Ključne riječi: zemljišna administracija, katastar, zemljišne knjige, Federacija BiH, agrarna politika, prostorno planiranje, digitalizacija, INSPIRE direktiva, prostorni podaci, održivi razvoj, ruralna područja i zakonski okvir.

UVOD

Kvalitetna evidencija o nekretninama koja uključuje i pravnu sigurnost podataka o nekretninama i prava na nekretninama je temelj gospodarskog razvitka bilo koje društvene zajednice. Ažurni sigurni i pouzdani podaci o nekretninama potiču tržište nekretnina, investicije kao i upravljanje prostorom i poljoprivrednim zemljištem.

Kao najstariji katastarski dokument u svijetu spominju se Haldejske tablice pronađene u Telohu, u Arapskoj pustinji,koja potiče još iz 40-tog stoljeća prije nove ere, a koja predstavlja plan i opis grada Dunghi. Riječ katastar vjerojatno potiče od latinske riječi catastrum odnosno capitastrum (caput-glava, lista ljudi) koja je u doba Rimskog carstva bila naziv za knjigu rasporeda poreza i drugih sličnih davanja od zemljišta. Spominje se i grčka riječ katastikhon (list) koja predstavlja službenu evidenciju, odnosno popis poreznih obveznika sa njihovim poreznim računima.

Pretpostavlja se da je krajem XV stoljeća riječ cadastre ušla u širu upotrebu u zemljama zapadne i srednje Europe kao pojam za popisivanje, procjenjivanje i uspostavljanje pregleda o stanju nekretnina. U enciklopediji Larousse objašnjava se da je cadastre javni dokument u kome se registriraju označeni dijelovi teritorija odnosno parcele sa podacima o kulturi, površini i vlasniku.

U svijetu postoje četiri glavna tipa katastra:

-Francuski sustav stvoren je 1855 god. (temeljni princip Napoleonov zakonik). Ovaj sustav egzistira u Francuskoj, Nizozemskoj, Belgiji, Italiji, Španjolskoj, Portugalu, Alžiru i Egiptu.

-Njemački sustav evidencija nekretnina i prava na njima je tzv. sustav zemljišnih knjiga i predstavlja najstroži sustav evidencija nekretnina. Proširio se u srednjoj Europi u vrijeme procvata Austro-Ugarske.

-Engleski sustav evidencija dominira u Velikoj Britaniji i zemljama njihovog utjecaja.

-Torensov sustav evidencija se u različitim modalitetima primjenjuje uglavnom na području primjene anglosaksonskog prava. U svom izvornom obliku ovaj sustav se primjenjuje u Australiji, Kanadi i većem broju Sjedinjenih američkih država.

POVIJEST ZEMLJIŠNE ADMINISTRACIJE U BIH

Početak organiziranog djelovanja na polju evidentiranja nekretnina i prava na nekretnine veže se uz vladavinu Austro-Ugarske. Istina, i u ranijem razdoblju je bilo određenih aktivnosti na ovom području, ali uspostava katastra zemljišta i zemljišne knjige u obliku kakvog ga danas poznajemo započela je dolaskom austro-ugarske vlasti u Bosnu i Hercegovinu.

U procesu izmjere detaljno je premjereno: 3128 katastarskih općina s ukupno 3.379.987 katastarskih čestica i 622 “pradiuma” (veliki državni šumski kompleksi).

Nakon izvršene izmjere utemeljen je katastar zemljišta s prvenstvenom poreznom ulogom. Zemljišna knjiga je izrađena u razdoblju od 1885. do 1909. god.. Zemljišna knjiga utemeljena je na propisima donešenim 13. rujna 1884. god.

U razdoblju između dva svjetska rata održavanje katastra zemljišta vršila je katastarska služba, a održavanje zemljišne knjige zemljišno- knjižni uredi tadašnjih sreskih- kotarskih sudova.

U tom razdoblju postojala je obveza ovih dvaju tijela o izvještavanju o promjenama koje su provodila u svojim evidencijama. Stoga se može reći da je u tom razdoblju postojala dosta dobra usuglašenost ovih dvaju evidencija.

Tijekom drugog svjetskog rata došlo je do značajnog uništenja evidencija katastra zemljišta i zemljišne knjige.

Evidencije katastra zemljišta i zemljišne knjige nisu se održavale u razdoblju od 1945. do 1953. god.. U tom razdoblju bilo je uvedeno oporezivanje na temelju realnog dohotka, koji su utvrđivala posebna povjerenstva. Ovaj način je vrlo brzo pokazao svoju neprovedivost i neučinkovitost, zbog čega tadašnje vlasti donose odluku o oporezivanju na temelju katastarskog prihoda, što ponovno vraća značaj evidencijama katastra zemljišta. U razdoblju od 1941. do 1951. došlo je do uzurpacija nekretnina državnog vlasništva zabrinjavajućih razmjera. Stoga je za područja za koja je uništen katastar zemljišta, a sačuvana zemljišna knjiga u razdoblju 1948. do 1952. god. provedena revizija katastra, a za područja gdje je uništena i jedna i druga evidencija je 1952. i 1953. izrađen tzv. popisni katastar. Od 1953. i 1954. god. počinje se vršiti oporezivanje na temelju katastarskog prihoda. Sve ovo ostavlja zemljišnu knjigu po strani pa ona polako počinje zaostajati u ažurnosti i na područjima na kojima je sačuvana.

Prethodno navedeni razlozi nagnali su tadašnju vlast da 1953. god. započne novu izmjeru teritorija Bosne i Hercegovine primjenom aerofotogrametrije i uspostavlja novi katastar zemljišta. Ovakva odluka tadašnjih vlasti dovodi do loših posljedica. Naime, imamo situaciju da evidencije katastra zemljišta i zemljišne knjige nisu više vezane zajedničkim grafičkim registrom, već se katastar zemljišta temelji na planovima nove izmjere, a zemljišna knjiga na starim austro-ugarskim planovima, koji su novom izmjerom stavljeni izvan snage. Ovakvo ponašanje tadašnjih vlasti je vrlo čudno, ponajprije iz razloga što su svi propisi iz tog vremena koji se odnose na promet nekretnina i dalje potvrđivali ulogu zemljišne knjige. U tom vremenu nastala je i treća evidencija nekretnina tzv. evidencija nekretnina u društvenom vlasništvu, kao posljedica neprekidnog priliva nekretnina u društveno vlasništvo kroz procese: izvlaštenja, nacionalizacije, konfiskacije i drugih procesa karakterističnih za to vrijeme.

Ovu evidenciju su trebale voditi općinske imovinsko-pravne službe, ali u većini općina ta evidencija nije nikad utemeljena.

Već početkom sedamdesetih se uvidjelo da ovakva praksa nije dobra, te su poduzete mjere u pravcu kvalitetnijeg rješenja. Kao rješenje problema predložen je koncept "Katastra nekretnina" kao jedinstvene evidencije o nekretninama i pravima na nekretninama. Ovaj koncept najbolje je prihvaćen u Bosni i Hercegovini.

Do kraja 1983. god. završena je nova izmjera za oko 60% teritorija Bosne i Hercegovine. Po donošenju Zakona krenulo se još intenzivnije u poslove izmjere, što je trebalo rezultirati završetkom izmjere i uspostavom katastra nekretnina u roku od 10 godina na cijelom teritoriju ali ratna događanja su prekinule navedene aktivnosti uspostave jedinstvene evidencije.

TRENUTNO STANJE I PERSPEKTIVE

Za sve projekte i aktivnosti Federalne uprave za geodetske imovinsko-pravne poslove (FGU), temelj su Strateški dokumenti i planovi. U tom pravcu je izrađena i aktualna "Strategija Federalne uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove za period 2021-2027 god.". U sklopu izrade Strategije provedena je detaljna analiza postojećeg stanja u oblastima koje su najbitnije za poslovanje i implementaciju budućih aktivnosti FGU. U dokumentu su jasno naznačene prednosti, slabosti, prilike i prijetnje u sustavu zemljišne administracije u Federaciji BiH. Polazeći od vizije i misije FGU, ranije usvojenih strateških dokumenata, nastojanja da se doprinese ispunjenju uvjeta za pristupanje Europskoj uniji, potreba korisnika, detaljne analize postojećeg stanja i razmatrajući izazove strateškog planiranja, identificirane su potrebne promjene i unapređenja u radu FGU i definirani sljedeći strateški ciljevi:

Strateški cilj 1: Unaprijeđena oblast izmjere, osnovnih geodetskih radova, kartografije i komasacije na prostoru Federacije BiH;

Strateški cilj 2: Prostorni podaci FGU trebaju reflektirati stvarno stanje na terenu, uz osigurano prikupljanje i vođenje u digitalnom obliku sukladno definiranim modelima podataka i osigurano dugoročno održavanje kvaliteta i interoperabilnosti;

Strateški cilj 3: Prostorni podaci FGU dostupni korisnicima putem standardiziranih web servisa i e-usluga;

Strateški cilj 4: Kroz zakonito i efikasno rješavanje u upravnim stvarima dati puni doprinos pravnoj sigurnosti i podizanju razine povjerenja u državne organe.

U okviru definiranih strateških ciljeva predviđene su odgovarajuće mjere (programi) koje obuhvaćaju projekte i aktivnosti koje omogućavaju ostvarivanje strateških ciljeva. Strategija i definirani strateški ciljevi se na operativnom nivou realiziraju kroz trogodišnje i godišnje planove rada FGU, gdje je za svaki strateški definirana veza sa Strategijom, drugim područnim strateškim dokumentima i smjernicama, zakonskim propisima, dokumentom okvirnog proračuna, izvorima financiranja i iznosima planiranih sredstava.

PROJEKTI I AKTIVNOSTI

Usuglašavanje katastarskih i zemljišno-knjižnih podataka

Od svih aktivnosti koje provodi i realizira FGU vrijedi spomenuti usuglašavanje katastarskih i zemljišno-knjižnih podataka. Ova aktivnost je realizirana u okviru projekta „Registracija nekretnina".

Kroz realizaciju projekta stečena su iskustva potrebna za poboljšanje zakonski definiranih procedura, kao i iskustva vezana za opće uslove potrebne za realizaciju ovakvih projekata.

Projekt registracije nekretnina se u Federaciji BiH implementira od 2013. god. na osnovu Sporazuma o zajmu između Bosne i Hercegovine i Međunarodne banke za obnovu i razvoj.

Razvojni cilj Projekta je pružanje podrške razvoju održivog sistema registracije nekretnina s usklađenim zemljišnoknjižnim i katastarskim evidencijama na području Federacije BiH.

Projektom su tijekom svih godina implementacije postizani zavidni rezultati usprkos kompleksnom sustavu zemljišne administracije u kojem je provođen, te neophodnosti da se u implementaciju uključi veći broj aktera iz javnog i privatnog sektora, te građana i privrednih subjekata koji su direktni korisnici provedenih aktivnosti. Najvažniji postignuti projektni rezultati koji su u konačnici doprinijeli stvaranju povoljnije poslovne klime u Federaciji BiH su:

-zaključno sa 31.07.2024. god. usaglašeni su podaci za 446 katastarske općine,

-preko 1,7 miliona vlasnika i suvlasnika je do kraja prvog kvartala 2023. god. uknjižilo svoje nekretnine i prava na njima, čime su unaprijeđene pretpostavke za siguran pravni promet nekretnina i razvoj ukupne privrede,

-62% od ukupnog broja zemljišnoknjižnih uložaka je zasnovano na novom katastarskom premjeru,

-skenirane su sve zemljišne knjige i pomoćni registri (registri parcela i vlasnika) u Federaciji BiH i integrirani u informacioni sistem za upravljanje zemljišnoknjižnim podacima,

-zemljišnoknjižni i katastarski informacioni sistemi su razvijeni i dorađeni po najvišim standardima, čime je omogućena transparentnost rada, smanjena mogućnost za korupciju, omogućene statističke analize i praćenje efikasnosti rada svih službi za katastar i svih zemljišnoknjižnih ureda u Federaciji BiH

Izlaganje podataka izmjere i katastarskog klasiranja

„Usvajanjem Uredbe o izlaganju na javni uvid podataka izmjere i katastarskog klasiranja zemljišta („Službene novine Federacije BiH“, broj 92/16) stvoreni su normativni i tehnički uvjeti za nastavak i završetak procesa izlaganja podataka nove izmjere na području Federacije BiH. Na temelju ove Uredbe, FGU je provela aktivnosti na izradi i uspostavi baze podataka izmjere i katastarskog klasiranja (BPIKK) za ukupno 405 katastarskih općina, čime je osigurana jedinstvena digitalna osnova za provedbu postupka izlaganja.

U suradnji sa jedinicama lokalne samouprave (JLS) provedena su brojna izlaganja, te je postupak do danas završen u 77 katastarskih općina, čiji su podaci nakon potvrde povjerenstava stavljeni u službenu uporabu u katastarskom operatu. Time su stvoreni uvjeti za uspostavu novih zemljišnih knjiga i ažuriranje prava vlasništva i drugih stvarnih prava.

Trenutno su u tijeku aktivnosti na pripremi i provođenju izlaganja u 35 katastarskih općina, koje obuhvaćaju snimanje promjena, ažuriranje baze podataka i rad povjerenstva za izlaganje. Kroz ove aktivnosti osigurava se kontinuiran napredak u harmonizaciji katastarskih i zemljišnoknjižnih evidencija, što predstavlja jedan od ključnih koraka u daljem digitalnom unapređenju zemljišne administracije Federacije BiH.“

Katastar komunalnih uređaja (KKU)

KKU predstavlja zbirnu tehničku evidenciju o nadzemnim i podzemnim komunalnim instalacijama. Podaci iz KKU svakodnevno se koriste u inženjerskim i građevinskim radovima, u svim fazama realizacije građevinskih projekata – od planiranja i projektiranja do same gradnje. Njihova primjena ključna je za sprječavanje nastanka šteta te za povećanje sigurnosti svih sudionika u građevinskim procesima.

Pravni temelj za uspostavu evidencije KKU definiran je Zakonom o katastru komunalnih uređaja („Službeni list SR BiH“, broj 21/77, 6/88 i 36/90), kojim je utvrđena nadležnost JLS za izradu i održavanje ove evidencije. Kako zakonom nisu bile detaljno propisane tehničke procedure i standardi, donesen je Pravilnik o izradi i održavanju katastra komunalnih uređaja („Službeni list SR BiH“, broj 30/78).

Prepoznajući potrebu za modernizacijom ovog segmenta prostorno-informacijskog sustava, FGU je pokrenula proces izrade novog pravilnika, usklađenog s najnovijim tehnološkim dostignućima i praksama koje se primjenjuju u geodetskoj struci. Zahvaljujući predanom radu FGU, novi Pravilnik o izradi i održavanju katastra komunalnih uređaja objavljen je 2021. god. u „Službenim novinama Federacije BiH“ (broj 50/21).

Ovim pravilnikom po prvi put su jasno definirani sadržaj, način izrade, održavanja, distribucije i čuvanja podataka KKU. Uspostavom baze podataka katastra komunalnih uređaja (BPKKU) omogućeno je jedinstveno i sustavno vođenje evidencije na području cijele Federacije BiH. Upravljanje procesima i održavanje BPKKU odvija se putem softvera koji posjeduje certifikat FGU, čime je osigurana visoka razina sigurnosti i vjerodostojnosti podataka. Dodatno, FGU je financirala razvoj i implementaciju jednog takvog softverskog rješenja, koje je od 2021. god. u službenoj uporabi.

Izrada KKU temelji se na programu koji donosi Općinsko ili Gradsko vijeće JLS, a koji obuhvaća pripremu i ažuriranje podataka, opseg, dinamiku i financiranje projekta. Nakon donošenja programa, nadležni organ JLS izrađuje Projektni zadatak za uspostavu KKU i BPKKU, koji se provodi uz prethodnu suglasnost FGU.

Od stupanja na snagu novog pravilnika 2021. god. do danas, evidencija KKU i BPKKU uspostavljena je u oko 25 općina Federacije BiH. Većina tih projekata realizirana je uz financijsku i stručnu potporu FGU, koja dosljedno pokazuje opredijeljenost za unaprjeđenje sustava geodetskih i imovinsko-pravnih evidencija te razvoj digitalne infrastrukture Federacije BiH.

Zahvaljujući strateškom pristupu i kontinuiranoj potpori FGU, Federacija BiH danas raspolaže modernim i pouzdanim sustavom evidencije komunalne infrastrukture, koji predstavlja važan korak prema učinkovitijem planiranju prostora i održivom razvoju.

Adresni registar

Adresni registar predstavlja osnovu za preciznu identifikaciju lokacija, stanovnika i objekata u prostoru. On omogućava efikasno funkcioniranje javnih servisa (dostava, hitne službe, komunalije, planiranje infrastrukture, prijava prebivališta, izbori, e-Uprava). Ažurne i točne adrese su temelj digitalne transformacije i funkcioniranja državnih registara (Agencija za identifikacijske/identifikacione dokumente,evidenciju i razmijenu podataka-IDDEEA, Ministarstva unutarnjih poslova-MUP, Federalni zavod za statistiku-FZS).

Prema podacima iz 2016. god., više od 1,5 miliona građana BiH bilo je prijavljeno na adrese bez kućnog broja („bb“), što je činilo oko 50% svih objekata. Danas je taj udio smanjen na 15–20%, zahvaljujući implementaciji softvera FGU za upravljanje adresnim registrom i definiranom modelu podataka usklađenom s INSPIRE i ISO (International Organization for Standardization) standardima. Ipak, manje od polovine JLS ima u potpunosti implementiran adresni registar.

FGU je svim JLS stavio na raspolaganje softver za unos, ažuriranje i upravljanje podacima adresnog registra. Kroz ovaj softver implementiran je jedinstveni model podataka adresnog registra kojeg sačinjava: kućni broj (objekt), linija ulice, poligon (obuhvat) ulice, naseljeno mjesto, granica općine/grada. Softver se redovno unapređuje i održava od strane FGU, te svi korisnici imaju na raspolaganju tehničku podršku. Registar je povezan s Registrom prostornih jedinica (RPJ) i stvoreni su preduvjeti za razmjenu podataka sa IDDEEA i FZS.

Trenutno se na Geoportalu Infrastrukture prostornih podatka (IPP) FBiH prikazuju podaci adresnog registra 35 jedinica lokalne samouprave koje su završile uspostavu i rade na održavanju istog. Osim toga, podaci su u pripremi da se dijele putem usluga Google Maps a u cilju poboljšanja usluga i korištenja službenih podataka od strane kompanije Google.

Adresni registar je preduvjet moderne i funkcionalne e-Uprave. Njegova potpuna implementacija u svim JLS Federacije BiH ključna je za digitalnu transformaciju i usklađivanje sa evropskim standardima u oblasti prostornih podataka.

Službena kartografija

FGU je nadležna za izradu topografskih karata i ova oblast je relativno mlada u Federaciji BiH (službene topografske karte za područje Bosne i Hercegovine do 1992. su izrađivane u Beogradu – u Vojnogeografskom institutu op.a.).

FGU posjeduje topografske karte mjerila 1:25000 (TK25) koje su ažurirane i izdane u periodu 1974-1976. god. Pored ovih u dostupne su i digitalne TK25 koje su dobivene implementacijom projekta pod nazivom "Digital Topographic Maps for Bosnia and Herzegovina" financiranog od strane Japanske agencije za međunarodnu suradnju.

Dostupan je i digitalni ortofoto (DOF) u mjerilu 1:5000 za cijelu Bosnu i Hercegovinu, a za gradske sredine i u mjerilu 1:2500. Dodatni proizvod aerofotogrametrijskog snimanja je digitalni model terena (DTM).

Strategija razvoja službene kartografije Federacije BiH je usvojena 2014 god., kojom se definirao model razvoja službene kartografije. Odabran je model sa temeljnom topografsko-kartografskom bazom podataka u mjerilu 1:10000 (TTB10).

Na temelju INSPIRE i drugih međunarodnih standarda kreiran je Topografski informacijski sustav FBiH (topografski model), a na temelju važećeg topografskog modela do 2023. formirane su temeljne topografske baze podataka u mjerilu 1:10000 (TTB10) za cijelu Federaciju BiH. Značaj uspostave TTB10 ogleda se u tome što je omogućen jednoznačan prikaz podataka za različita mjerila Topografske Karte (bilo kojeg mjerila). Trenutne TTB10 baze podataka omogućavaju integraciju i uvoz podataka u GIS (Geographic Information System) softvere, na osnovu zapisa na tvrdom disku. Koriste se kao podloga za potrebe izrade prostornih i urbanističkih planova na županijskoj/kantonalnoj razini, te kao osnova za izradu topografskih karata mjerila 1:25000 i 1:50000. Samim tim, korištenje podataka TTB10 je ograničen na jako mali broj korisnika. Postoji mogućnost korisničkog postavljanja prostornih upita i analiza.

Izvedeno je integriranje TTB10 (pojedinačne baze po županijama/kantonima), izvedena analiza implementiranih baza, te su dani prijedlozi za poboljšanje topografskog modela podataka. Također je izvedena i vizualizacija podataka TTB10 Federacije BiH. Vizualizacija se može smatrati baznom (bez obzira na milijune podataka koji se nalaze u bazi), jer je zaključeno da je potrebno raditi na ažuriranju i dopuni TTB10.

Registar cijena (RCN) i masovna procjena nekretnina

Da bi se olakšalo posao procjene vrijednosti nekretnina i omogućio prijelaz na tržišnu procjenu u Federaciji BiH se javila potreba za bazom podataka, tzv. Registrom Cijena nekretnina (RCN).

Svrha uspostavljanja i vođenja RCN-a je evidencija pravnih poslova vezanih za promet nekretnina (kao što su kupoprodaja, darovanje, zamjena nekretnina, nasljeđivanje, dioba i dr.), te plansko praćenje cijena i analiza tržišta nekretnina na osnovu podataka dobivenih iz kupoprodaja.

U tijeku 2016. i 2017. god. izvršen je razvoj IT (Information Technology) sustava Registra cijena nekretnina Federacije BiH. Obzirom na važeće zakonske i institucionalne okvire sustav je razvijen u bliskoj suradnji sa Poreznom upravom Federacije BiH (PU), čiji su službenici interni korisnici sistema zajedno sa komisijama za procjenu vrijednosti nekretnina JLS u Federaciji BiH.

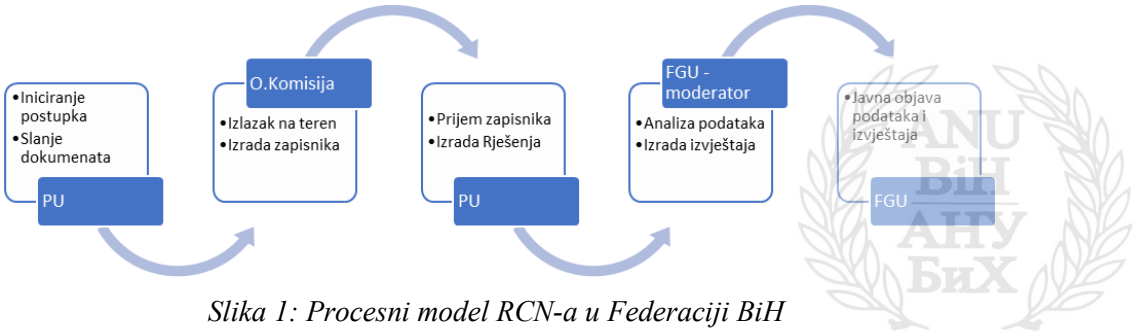
Temelj za suradnju između PU, općinskih komisija i FGU bio je Sporazum o suradnji između FGU i PU. Također se radilo na potpisivanju pojedinačnih sporazuma sa svakom od JLS u FBiH.

Od početka 2019. god. RCN sustav podržava poslovanje oba izravna partnera, odnosno PU i FGU. Podaci iz RCN-a prenose se u interni poslovni sustav PU u svrhu razreza poreza na promet nekretnina. Sustav je interoperabilan s katastrom, adresnim registrom, registrom građana, registrom poslovnih subjekata i poreznim sustavom te uključuje preko 400 aktivnih korisnika.

Postupak prikupljanja podataka kreće iniciranjem predmeta u Registar cijena nekretnina od strane poreznog službenika. 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. Komisije za procjenu vrijednosti nekretnina JLS prikupljaju sve potrebne podatke za RCN kroz usuglašenu formu zapisnika, tijekom 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 središnjoj razini 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 svrhu kreiranja izvještaja sa tržišta.



Slika 1: Procesni model RCN-a u Federaciji BiH

Javni uvid u podatke RCN FBiH dostupan je od 05.06.2018. na portalu www.katastar.ba/rcn.

Svrha javnog uvida u podatke RCN Federacije BiH je da svim sudionicima i investitorima na tržištu nekretnina u Federaciji BiH pruži realni uvid u razvoj i kretanje tržišta nekretnina, te podatke o ostvarenim cijenama i drugim karakteristikama nekretnina na različitim lokacijama i vremenskim razdobljima kako bi se na taj način postigla transparentnost i sigurnost tržišta nekretnina.

Analiza tržišta nekretnina provedena tijekom proteklih godina omogućila je FGU bolje razumijevanje tržišnih trendova i potreba za uspostavom sustava masovne procjene nekretnina. Dobiveni uvidi poslužili su kao temelj za definiranje koraka potrebnih za izgradnju budućeg IT sustava masovne procjene te za planiranje daljnjih aktivnosti u ovom području.

Kao rezultat provedenih analiza, FGU je pripremila Uredbu o bazi podataka Registra nekretnina, koju je Vlada Federacije Bosne i Hercegovine usvojila. Također, predložen je Projekt određivanja vrijednosti nekretnina, koji je uvršten u Program javnih investicija Federacije BiH. Vlada Federacije BiH je prepoznala Projekt kao vrijednu inicijativu u sektoru zemljišne administracije i kao dio strateškog pristupa reformi zemljišne administracije u BiH te je isplanirana provedba putem kredita Svjetske Banke kroz projekt GIVE (Geospatial Infrastructure and Valuation Enhancement Project).

Cilj projekta je uspostaviti sustav za procjenu vrijednosti nekretnina na području cijele Federacije BiH. Preduvjet za ostvarenje ovog cilja jest sustavno prikupljanje, obrada i upravljanje podacima o nekretninama, što će omogućiti transparentno i učinkovito funkcioniranje tržišta nekretnina.

U tehničkom smislu, podršku ovom procesu pruža švedski projekt "Digitalno unapređenje upravljanja zemljištem za evropsku budućnost Bosne i Hercegovine" (DELEF). Projekt DELEF predstavlja nastavak dugogodišnje suradnje i ulaganja u jačanje kapaciteta, gdje će FGU zajedno sa stručnjacima iz DELEF projekta pripremati metodologije predviđene po Uredbi kako bi aktivnosti bile provedive kroz Projekt Svjetske Banke.

Cilj je uspostaviti održiv i tehnološki napredan sustav masovne procjene nekretnina, koji će doprinijeti transparentnosti tržišta, pravednijem oporezivanju i učinkovitijem upravljanju nekretninama u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Infrastruktura prostornih podataka (IPP)

Da bi se ubrzao razvoj u području prostornih podataka, Europska Unija(EU) je usvojila INSPIRE direktivu čija je namjera unificirati i povezati nacionalne infrastrukture prostornih podataka. INSPIRE direktiva je stupila na snagu 15. maja 2007. godine i predstavlja okvir za infrastrukture prostornih podataka unutar država članica EU kao i država koje imaju namjeru sticanja članstva.

Zbog toga se smjernice INSPIRE mogu smatrati obveznim za bilo koje daljnje aktivnosti IPP. Direktivom se nalaže svim članicama EU uspostava infrastruktura prostornih podataka i osiguravanje pristupa prostornim podacima svim građanima EU. U tom smislu, nadležne institucije u Federaciji BiH sa dužnom ozbiljnošću i posvećenošću pristupile su donošenju Uredbe o infrastrukturi prostornih podataka FBiH (Službene novine Federacije BiH, broj 85/14) tokom 2014. god., te izradi Strategije o uspostavi i održavanju IPP Federacije Bosne i Hercegovine koje je podržana i usvojena od Vlade Federacije BiH 2016. god.. Uzimajući u obzir značaj IPP za privredni razvoj Federacije BiH i proces pristupanja EU, javila se potreba da se ovo područje regulira propisom zakonske snage. Vlada Federacije BiH (u daljem tekstu: Vlada FBiH) je na 258. sjednici održanoj 11.03.2021. god. utvrdila Prijedlog Zakona o infrastrukturi prostornih podataka Federacije BiH (Zakon o IPP FBiH) i uputila isti Parlamentu Federacije BiH. Zakon je usvojen od strane oba doma Parlamenta Federacije BiH, a stupio je na snagu 24.07.2021. god., osmog dana od objave u Službenim novinama Federacije BiH, broj 55/21.

Stupanjem na snagu Zakona prestala je važiti Uredba o infrastrukturi prostornih podataka Federacije Bosne i Hercegovine.

Geoportal IPP FBiH uspostavlja, održava i razvija Koordinaciono tijelo IPP FBiH, u svrhu upravljanja metapodacima i davanja usluga pronalaženja, pregledavanja, preuzimanja, transformacije i pozivanja izvora prostornih podataka te drugih informacija koje se odnose na IPP FBiH. Geoportal predstavlja čvornu tačku za objavu metapodataka i pronalaženje prostornih podataka koji su dio IPP. Sastoji se od kataloga metapodataka i preglednika prostornih podataka u nadležnosti subjekata IPP. Na pregledniku Geoportala se trenutačno može izvršiti uvid u preko 90 dostupnih slojeva podataka čija je struktura usklađena prema zahtjevima INSPIRE direktive, kao i prateći podsetovi podataka koji se mogu pronaći u okviru INSPIRE tema.

Vizija IPP-a: Infrastruktura prostornih podataka Federacije Bosne i Hercegovine omogućiti će svakome jednostavno, brzo i učinkovito pronalaženje i korištenje harmoniziranih prostornih podataka te stvoriti geoosposobljeno društvo. Primarnu grupu proizvođača i korisnika prostornih podataka dostupnih kroz IPP FBiH čine stručnjaci za prostorne podatke i usluge, ali ne smije se zanemariti i one koje nisu stručnjaci. Temeljem toga, IPP treba biti dostupna svima. To se odnosi na institucije, firme, ali i građane odnosno sve one koji su zainteresirani za harmonizirane prostorne podatke i njihovo korištenje. Geoosposobljeno društvo podrazumijeva znanja potrebna za pravilnu interpretaciju i stvaranje zaključaka na temelju prostornih podataka.

Misija tijela IPP-a FBiH u predstojećem razdoblju je: Uspostava djelotvorne Infrastrukture prostornih podataka Federacije Bosne i Hercegovine koja osigurava pristup, razmjenu i korištenje prostornih podataka i usluga a svim tijelima IPP-a, javnom i privatnom sektoru, akademskoj zajednici i građanima. Kroz misiju treba osigurati jednostavno pronalaženje i korištenje prostornih podataka i usluga svima zainteresiranima, a posebno javnom sektoru i privredi u svrhu stvaranja novih proizvoda i dodatne vrijednosti te inovacija što će doprinijeti napretku društva u cjelini i održivom razvoju. Geoosviješteno i geoosposobljeno društvo biti će sposobno nositi se sa izazovima budućnosti i graditi suživot s prirodom u skladu s ciljevima održivog razvoja.

UTVRĐIVANJE KATASTARSKE KULTURE I KLASE, VOĐENJE PODATAKA U KATASTARSKOJ EVIDENCIJI I TRETMAN GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA U KONTEKSTU PRAVA KORIŠTENJA I RASPOLAGANJA

Postupak utvrđivanja katastarske kulture i klase zemljišta predstavljao je jednu od ključnih faza u osnivanju katastra prema Zakonu o premjeru i katastru zemljišta (1978. godina) i Zakonu o premjeru i katastru nekretnina (1984. godina). Katastarsko klasiranje obuhvatalo je razvrstavanje svakog zemljišnog posjeda prema njegovom prirodnom i ekonomskom potencijalu za proizvodnju.

Na osnovu izmjere i prikupljenih podataka o načinu iskorištavanja zemljišta, svaka katastarska parcela dobijala je oznaku katastarske kulture (npr. njiva, voćnjak, vinograd, livada, pašnjak, šuma, šikara, trstik ili močvara) te katastarsku klasu (od I do VIII), čime se izražavala kvalitativna i proizvodna vrijednost zemljišta. Osnova za takvo razvrstavanje bile su ugledne parcele i mjesta za mjerenje u okviru katastarskih srezova, prema unaprijed utvrđenim kriterijima.

Oba zakona imala su istu metodološku osnovu – utvrđivanje katastarske kulture i klase na temelju stvarnih proizvodnih mogućnosti zemljišta i bonitetnih karakteristika tla. Kako su oba propisa bili zakoni poreznog tipa, svrha klasiranja nije bila samo tehnička, nego i fiskalna: određena kultura i klasa bile su osnova za izračun katastarskog prihoda, koji je predstavljao osnovicu za obračun poreza i drugih javnih davanja. Time je katastarsko klasiranje imalo i ekonomsko-pravni značaj jer je povezivalo geodetsko utvrđivanje površina i kvaliteta zemljišta s poreskim sistemom i prihodima jedinica lokalne samouprave.

Pored klasiranja, vršeno je i bonitiranje zemljišta, kojim se utvrđivala bonitetna vrijednost zemljišta u bonitetne klase i podklase. Ovi podaci su potom bili uneseni u katastarski operat i čuvali se kao sastavni dio katastarske evidencije.

Posebno obilježje tadašnjeg sistema bila je pravno-vlasnička diferencijacija zemljišta na nacionalizirano i društveno vlasništvo. U skladu sa tada važećim društveno-pravnim uređenjem, zemljište koje je bilo u društvenoj svojini nije imalo klasično pravo vlasništva, već su bila utvrđena dva osnovna prava: pravo korištenja i pravo raspolaganja. Pravo korištenja podrazumijevalo je mogućnost građenja, upotrebe i održavanja objekata na građevinskom zemljištu u društvenoj svojini, dok je pravo raspolaganja pripadalo organima društveno-političkih zajednica (najčešće općinama) koje su upravljale tim zemljištem. U katastru nekretnina se, shodno tome, upisivala društvena svojina uz navođenje općine kao nosioca prava raspolaganja i pravnog lica ili građanina kao nosioca prava korištenja. Na taj način katastarski zapisi nisu bili evidencija vlasništva u današnjem smislu, već kombinirana pravna i ekonomska evidencija o korištenju i upravljanju zemljištem.

U novom Nacrtu Zakona o premjeru i katastru nekretnina Federacije Bosne i Hercegovine, koncept je bitno moderniziran i usklađen s postojećim stvarnopravnim sistemom i propisima o vlasništvu. Naglasak je stavljen na stvarno utvrđivanje načina upotrebe zemljišta, odnosno na evidentiranje stvarnog stanja na terenu – kako se parcela koristi, koji je njen faktički oblik, površina, kultura i način eksploatacije. Time se omogućava da katastarska evidencija odražava realno stanje korištenja prostora i postane pouzdana podloga za prostorno planiranje, agrarnu politiku, zaštitu zemljišnih resursa i upravljanje imovinom. Istovremeno, pravni režimi nad zemljištem – uključujući vlasništvo, ograničenja u raspolaganju, status javnog dobra, građevinskog, poljoprivrednog ili šumskog zemljišta – preuzimaju se od nadležnih organa i drugih službenih registara. Na taj način katastar nekretnina ne utvrđuje pravni status zemljišta, već tehničko-faktički evidentira stvarno stanje, dok se pravna valjanost i izvori prava oslanjaju na registre nadležnih tijela (zemljišne knjige, evidencije ministarstava, prostorne planove i dr.).

Takav pristup osigurava da novi katastar postane integrirana, ažurna i interoperabilna baza podataka u kojoj se fizičko stanje zemljišta i objekata usklađuje s pravnim podacima iz drugih službenih evidencija, čime se ostvaruje stvarna jedinstvenost podataka o prostoru i nekretninama u Federaciji BiH.

ZAKLJUČAK

Sigurni, točni i pouzdani podaci o nekretninama preduvjet je i osnovica za ekonomski razvitak svake države.

Početak modernog katastra u Bosni i Hercegovini veže se sa vrijeme austro-ugarske administracije.

Trenutne aktivnosti na polju zemljišne administracije u Bosni i Hercegovini imaju perspektive stvaranja integrirane-jedinstvene baze o nekretninama što je jedan od uvjeta za sveukupan razvitak bosanskohercegovačkog društva.

FGU i sektor zemljišne administracije imaju jasne strateške ciljeve i usvajanje nove zakonske regulative predstavlja poseban izazov i potrebu, a sve u cilju poboljšanja usluga zemljišne administracije njenim korisnicima.

Katastarska evidencija treba odražavati realno stanje korištenje prostora i postane pouzdana podloga za prostorno planiranje, agrarnu politiku , zaštitu zemljišnih resursa i upravljanje imovinom.

АНУ БиХ АНУ БиХ

LITERATURA

Lukić V.(1995): Katastar nekretnina. Univerzitet u Banjoj Luci, Šumarski fakultet.

Strategija Federalne uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove Federacije BiH za period 2012-2027.

Strategija Infrastrukture prostornih podataka Federacije BiH za period 2023-2027.

THE STATE AND IMPORTANCE OF MODERN LAND ADMINISTRATION AS A MEASURE OF MANAGEMENT IN SPATIAL PLANNING AND AGRICULTURAL POLICY IMPLEMENTATION

Željko Obradović[1]
[1]*Federal Administration for Geodetic and Real Property Affairs*
zeljko.obradovic@fgu.com.ba

ABSTRACT

Secure, accurate, and reliable real estate data are the foundation of economy of every state community, and play a key role in protecting property rights, as well as in spatial planning and the implementation of agricultural policy. The history of the cadaster and land registry in Bosnia and Herzegovina dates back to the Austro-Hungarian period, when a stable cadaster and land registry were established in a dual system which has been persisted in the Federation of Bosnia and Herzegovina to this day.

An efficient land administration system enables better targeting of agricultural subsidies, monitoring of land resources, and the implementation of sustainable agricultural practices. Certain European Union countries with similar land administration systems offer positive examples of good practices that have contributed to transparency and efficiency in land management.

The Federation of BiH has made significant progress in the digitalization of the cadastre and land registry, with special emphasis on the harmonization between cadastral and land registry data. Activities in the field of spatial data infrastructure, within the EU INSPIRE directive, support the processes of collecting, processing, and sharing spatial data.

For Bosnia and Herzegovina, and especially the Federation of BiH, it is crucial to continue building a quality land administration system, interinstitutional cooperation, improve the legal framework, and strengthen regional cooperation and cooperation with European Union countries. The implementation of strategies for system modernization and the integration of good international practices can improve land management, encourage sustainable economic development, and enable more balanced development of rural areas.

Keywords: land administration, cadaster, land registry, agricultural policy, spatial planning, digitalization, INSPIRE directive, spatial data, sustainable development, rural areas, legal framework