

TREBA LI SE KATASTROM PROVODITI ZEMLJIŠNA POLITIKA

Miodrag Roić¹, Ivan Lesko²

¹Geodetski fakultet Sveučilišta u Zagrebu (e-mail: mroic@geof.hr)

²Uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove HNŽ/K Mostar (e-mail: ivan.lesko@tel.net.ba)

Sažetak. Kroz projekte sustavnog ažuriranja katastra u Bosni i Hercegovini i Republici Hrvatskoj uočene su prepreke za upis stvarnog stanja u katastar, koje su posljedica različitih propisa. Zbog tih propisa, katastar odstupa od temeljnog načela – prikaz stvarnog stanja što ga čini neažurnim. U članku se daje pregled karakterističnih prepreka za upis u katastar u Bosni i Hercegovini i Republici Hrvatskoj. Dalje se govori o njihovom negativnom utjecaju na katastar, te daju preporuke za ostvarenje katastra koji će odgovarati FIG definiciji – katastra za 21. stoljeće.

Ključne riječi: katastar, zemljišna knjiga, zemljišna politika, prepreke upisu

1. UVOD

Kada govorimo o zemljištu, najširi pojam s kojim se susrećemo je zemljišna politika (eng. *Land Policy*). Ona je državni instrument koji obuhvaća strategiju i ciljeve društvenog i gospodarskog razvoja te zaštitu okoliša (Dale i McLaughlin 1999). Zemljišna politika se ostvaruje različitim mjerama gospodarenja zemljištem (eng. *Land Management*). One mogu imati različite oblike, a cilj im je održivo korištenje zemljišta kako poljoprivrednog tako i izgrađenog. Gospodarenje zemljištem se provodi uz pomoć sustava upravljanja zemljištem (eng. *Land Administration*). On omogućava učinkovit razvoj korištenja i očuvanja zemljišta, ostvarivanje prihoda od zemljišta te rješavanje sporova oko zemljišta. Za potrebe upravljanja zemljištem i interesima na njemu osnivaju se katastri u koje se upisuju potrebne informacije. Katastar nužno ovisi i prilagođava se mjerama zemljišne politike, gospodarenja zemljištem te upravljanja zemljištem putem preoblikovanja svog ustroja i sadržaja te prinosi sveukupnom uređenju zemljišta.

Katastar podržava promjene na zemljištu ali ih ne uzrokuje, on upisuje stanje interesa na zemljištu koja su već negdje ostvarena, a jasnim prikazom stanja daje sigurnost tim interesima (Hensen 1995).

U svijetu su uspostavljeni različiti oblici katastara te je teško dati kratku i sveobuhvatnu njegovu definiciju. Višenamjensko korištenje katastra i različitost društvenih odnosa prema zemljištu, najbolje je obuhvaćeno definicijom katastra

(FIG 1995): *Katastar je na česticama utemeljen, zemljišni informacijski sustav koji sadrži zapise o interesima na zemljištu (npr. prava, ograničenja i obveze). U pravilu sadrži položaj zemljišnih čestica povezan s drugim zapisima koji opisuju prirodu interesa, vlasništvo ili upravljanje, i često vrijednost čestice te poboljšanja na njoj. Može biti uspostavljen za porezne potrebe (vrednovanje i pravedno oporezivanje), pravne potrebe (kupoprodaja i zalog), kao podrška upravljanju korištenja zemljišta (prostorno planiranje i druge upravne svrhe), a omogućava održivi razvitak i zaštitu okoliša.*

Različiti korisnici katastra, na temelju onoga što je u katastru upisano donose važne strateške odluke. Zbog toga je važno da on prikazuje stvarno stanje obilježja zemljišta. Zemlje sa nedovoljno razvijenim instrumentima gospodarenja zemljištem ponekad pokušavaju provedbu mjera zemljišne politike prebaciti na katastar (Roić i dr. 2008). Kako bi spriječile bespravnu izgradnju zabranjuju upis građevina nastalih bez propisane dokumentacije u katastar, u naravi podijeljene katastarske čestice se ne smiju podijeliti u katastru jer se nastoji spriječiti usitnjavanje zemljišta kako ono ne bi postalo nesposobno za poljoprivrednu proizvodnju. Očito je da su se nepoželjna stanja već dogodila i da se (ne)upisom u katastar ona neće promijeniti. Možda će samo malo zagorčati život onome na koga se odnose. Sa druge strane korisnici podataka katastra bivaju dezinformirani o stanju u prostoru te planiraju aktivnosti koje su neprovedive na terenu.

Svrha ovog rada je ukazati na karakteristične primjere propisa u BiH i RH koji priječe upis stvarnog stanja u katastar. Analizirati će se najvažniji propisi o gradnji i poljoprivredi te dati preporuke za njihovu doradu na temelju međunarodnih spoznaja i iskustava.

Katastri će se morati prilagoditi, u 21. stoljeću, raznovrsnim načinima i brzinama promjena strukture stanovništva. Stoga će varirati ovisno o okolnostima i profilima stanovništva u različitim zemljama. Usprkos tome, zajednička je katastarska vizija ne samo moguća već i potrebna za napredak svih naroda. Ona pretpostavlja upis stvarnog stanja zemljišta (Kaufman i Steudler 1998).

2. PRIMJERI U BOSNI I HERCEGOVINI

Navest ćemo tri primjera zakonskih rješenja koja u značajnoj mjeri doprinose neažurnosti katastra i zemljišne knjige. Katastar i zemljišna knjiga su organski povezani registri, stoga ih je nemoguće razdvojiti kada se govori o problemima neažurnosti. Zbog nepreciznosti i nedorečenosti propisa vrlo često se ograničenja vezana za jedan registar prenose na drugi.

2.1. Gradnja

To se posebno odnosi na zakone o gradnji u BiH. Riječ zakon je u množini jer trenutno u BiH na snazi imamo 13 zakona o gradnji. Svi su uglavnom slični i svi sadrže zabranu upisa građevina u zemljišnoj knjizi bez posjedovanja uporabne dozvole. Ovdje ćemo citirati stavak 2. članka 60. Zakona o gradnji Hercegovačko-neretvanske županije koji glasi: „**Građevina za koju nije izdana uporabna dozvola ne može se upisati u zemljišne knjige**“. Ovu odredbu je potrebno podvrći analizi. Prvo pitanje koje se nameće je zbog čega se zabranjuje upis građevina u zemljišnoj knjizi koja je po definiciji registar prava na nekretninama, a ne u katastru koji je po definiciji registar nekretnina. Razlog tomu leži u pravnom naslijeđu iz socijalističkog razdoblja, kada su zbog koncepta društvenog vlasništva u pravni sustav bila uvedena izvedena prava (pravo korištenja i pravo raspolaganja). Upravo je zbog različitih varijanti prava korištenja u pravni sustav bila uvedena zabrana upisa građevina u zemljišnu knjigu bez uporabne dozvole. U prvom koraku se dobivalo takozvano pravo korištenja radi građenja, koje se po izgradnji objekta i dobivenoj uporabnoj dozvoli prevodilo u trajno pravo korištenja za predmetno zemljište i pravo vlasništva za izgrađenu građevinu. Danas u uvjetima kada društveno vlasništvo više ne postoji, ovakva odredba, koja je u uvjetima postojanja društvenog vlasništva imala svoju logiku, apsolutno je nepotrebna. Smisljena odredba bi bila da se građevine bez uporabne dozvole ne mogu upisati u katastar. Samo je pitanje dali je takvoj odredbi mjesto u zakonu o građenju ili u Zakonu o katastru.

U praksi je ovdje došlo do miješanja pojmova, zamijenjeno je pravo sa nekretninom, pa se je ova odredba prenijela na katastar iako nigdje ne piše da se građevine bez uporabne dozvole ne mogu upisati u katastar. Kako su se u Federaciji BiH u 2010. godini počeli provoditi projekti sustavne obnove katastra ovakva praksa postala je problem. Naime veliki broj građevina nije bilo moguće upisati u katastar. Ovo se posebno odnosi na građevine koje su izgrađene prije 40 do 50 godina, koje se uredno koriste, a ne raspolažu nikakvom dokumentacijom. Da bi se građevine bez uporabne dozvole ipak na određeni način upisale u katastru napravljeno je jedno kompromisno rješenje koje se zasniva na odredbama Zakona o premjeru i katastru zemljišta i Zakona o premjeru i katastru nekretnina. Člankom 61. Zakona o premjeru i katastru zemljišta ("Službeni list SRBiH", broj 14/78) propisano je da promjene na zemljištu koje su izvršene protivno propisima (cijepanje parcela, parcelacija, izgradnja i slično) snimaju se na terenu, ali se ne provode u katastru zemljišta. Te promjene se evidentiraju na radnim originalima i o njima se obavještava nadležni općinski organ uprave. Člankom 177. Zakona o premjeru i katastru nekretnina ("Službeni list SR BiH", br. 22/84; 12/87; 26/90) propisano je za

objekte koji su izgrađeni bez odobrenja za građenje ili suprotno danom odobrenju da će se snimati i evidentirati kao bespravno izgrađeni objekti. Praktično su u Bazi podataka katastra nekretnina (BPKN) ovakvi objekti prikazani samo u „grafičkom“ dijelu baze (samo na planu), dok je u atributnom dijelu baze zadržan stari način korištenja zemljišta (ne i u operatu). Ovakvo rješenje zahtijevalo je intervencije u modelu podataka, a u značajno je usložnilo stanje u katastru jer o istom objektu imamo dvije oprečne informacije. Iz prethodnog je jasno da bi odredba o zabrani upisa građevina u katastru bez uporabne dozvole štetna za ažurnost katastra, te je potrebno naći rješenja koja, će omogućiti ažurnost katastra, a na odgovarajući način tretirati i probleme gradnje, s posebnom naznakom na bespravnu gradnju.

2.2. Poljoprivredno zemljište

Stavkom 1. članka 34. Zakona o poljoprivrednom zemljištu (Sl. novine F BiH br. 52/09) propisano je: „Na obradivom poljoprivrednom zemljištu koje nije uređeno putem arondacije i komasacije, fizička dioba parcele može se obavljati samo ako se načini parcela najmanje od 0,5 ha, odnosno u kraškim krajolicima 0,2 ha, izuzev ako to zahtijeva opći interes utvrđen zakonom.“ Ovakva odredba je direktan napad na ažurnost katastra. Činjenica je da u aktualnim katastarskim podacima vrlo mali broj parcela ispunjava postavljene uvjete. U takvom stanju iluzorno je očekivati da se ovakvom odredbom štiti poljoprivredno zemljište. Kroz spomenute projekte sustavne obnove katastra pokazalo se koliko je ova odredba negativna za ažurnost katastra. Naime vrlo često se nailazilo na parcele koje su fizički odavno podijeljene i već se dugo koriste kao takve, ali se to nije moglo evidentirati u katastru. Ovakva odredba ima svoj potpuni smisao samo u uvjetima uređenog (komasiranog) poljoprivrednog zemljišta, dok je u uvjetima sitne parcelacije potpuno negativna za katastar. Zakonodavac bi dakle morao naći druga rješenja za problem usitnjavanja poljoprivrednog zemljišta, primjerice uvesti poticaje za okrupnjavanje.

2.3. Porez na promet nekretnina

Kreiranje propisa kao i naplata poreza na promet nekretnina u Federaciji BiH je u nadležnosti županija. Konstanta svih županijskih zakona je da nema upisa vlasništva u zemljišnu knjigu bez plaćanja poreza na promet nekretnina. Paralelno s tim egzistira i odredba članka 13. Zakona o promjeru i katastru nekretnina kojom je propisano: „da se upis prava na nekretninama: „ne može uvjetovati plaćanjem poreza na promet nekretnina i prava i drugih dažbina“. Suprotnost odredbi zakona o porezima na promet nekretnina koji su redom usvojeni u proteklih

desetak godina odredbama Zakona o promjeru i katastru nekretnina pokazuje neodgovornost predlagača zakona i njegovih donositelja, a istovremeno oslikava odnos „ključnih“ državnih tijela prema katastru i zemljišnoj knjizi.

3. PRIMJERI REPUBLIKA HRVATSKA

Radikalne promjene društvenog uređenja, na području Hrvatske u 20. stoljeću, uzrok su promjenama odnosa ljudi prema zemljištu kojima je bilo teško upravljati. Promjene propisa o pravima na zemljištu te razne mjere zemljišne politike otežale su upis zemljišta i prava na njemu u katastar i zemljišnu knjigu. Agrarne reforme, nacionalizacije, komasacije i arondacije kojima je zemljišna politika provođena i gospodareno prostorom zahtijevala su dodatna ulaganja u katastar i zemljišnu knjigu što se nije događalo. U 21. stoljeće, katastar i zemljišna knjiga su ušli u mnogo lošijem stanju nego je ono bilo na prijelazu u 20. stoljeće.

Od takvih upisnika društvo očekuje mnogo više nego što oni mogu pružiti, a često se traži i više od onoga za što su oni namijenjeni. Različita tijela javne vlasti, na neprikladan način pokušavajući riješiti jedan problem stvaraju nove. Tako je, Zakonom o porezu na promet nekretnina iz 1990, pokušano nadzor plaćanja poreza na promet nekretnina dati u zadatak zemljišnoj knjizi odredbom: *Bez dokaza o plaćenom porezu na promet nekretnina ne može se upisati prijenos prava vlasništva na nekretnini u zemljišnim knjigama.*

Besmislenost i neusklađenost te odredbe sa Ustavom ocijenio je Ustavni sud te ju ukinuo odlukom U-I-28/1993. od 17. travnja 1996. Između ostalog u obrazloženju stoji:

Kako je, dakle, naše stvarno-pravno uređenje glede prava (vlasništva) na nekretninama oslonjeno na sustav zemljišnih knjiga, to je prijeko potrebno ustrojavati takav pravni sustav koji će potpomagati, unaprjeđivati, a ne otežavati pravni sustav koji će potpomagati, unaprjeđivati, a ne otežavati stvaranje pouzdanog sustava zemljišnih knjiga. To nadalje znači da iz pravnog sustava treba uklanjati sve zapreke tome da sadržaj tih knjiga bude potpun i istinit. To, pak, znači da treba ukloniti iz pravnog sustava sve odredbe posebnih zakona koje su zapreka za učinkovito stjecanje vlasništva na nekretnini upisom u zemljišne knjige. Sve zapreke upisu u zemljišne knjige povećavaju raskorak između faktičnog i zemljišnoknjižnog stanja, slabe povjerenje u zemljišne knjige, slabe povjerenje u promet, ugrožavaju poduzetničku i tržišnu slobodu kao temelj gospodarskog ustroja Republike.

Nedvojbeno je da se naplata poreza na promet i s tim u svezi obveza da svatko sudjeluje u podmirenju javnih troškova u skladu sa svojim gospodarskim mogućnostima (čl. 51/1) može osigurati drugim, primjerenijim, sredstvima (sve

*do zasnivanja hipoteke radi osiguranja naplate dužnog poreza na promet nekretnine koja je predmet prometa). **Zapravo, ovakvo propisivanje sprečava (legalan) promet, a time i naplatu poreza.** Tek upisom obavljene promjene vlasništva u zemljišne knjige promet postaje vidljiv i mogućnost naplate poreza sigurna.*

Kako se u zemljišne knjige upisuju prava na nekretninama koje su upisane u katastru to se navedena odluka posredno može i na njega primijeniti. Sličnih primjera traženja mišljenja o sličnim odredbama, koje se odnose na katastar, još uvijek nemamo te ćemo navesti dvije odredbe koje su mogući kandidati. Jedna se odnosi na poljoprivredno zemljište kojom se uglavnom pokušava spriječiti parcelizacija koja se je u naravi već dogodila, a drugom se također „zatvaraju oči“ pred nepoželjnim stanjem u prostoru koje nastaje bespravnom gradnjom.

Za napredak i blagostanje svake države nužno je postojanje učinkovitog upisnika s podacima o stvarnom stanju zemljišta i interesa na njemu. On podržava bolje korištenje zemljišta i olakšava kupoprodaju. Daje sigurnost pravima koja su upisana te omogućava dostupnost kapitala zalogom zemljišta. Zbog svoje neaktivnosti i sporosti, tijela javne vlasti, povećavaju količinu neupisanih zemljišta, a time potpomažu razvoj neslužbenog tržišta tim zemljištima (De Soto 2000).

3.1 Poljoprivredno zemljište

Veličina i oblik katastarskih čestica važni su za učinkovitije korištenje zemljišta. U poljoprivrednim područjima to znači što veće katastarske čestice pravilnog oblika. Istraživanja su pokazala da je optimalan broj katastarskih čestica neke zemlje jednak broju stanovnika podijeljeno sa 2. U Hrvatskoj sa oko 4 milijuna stanovnika u katastru je upisano oko 14 milijuna katastarskih čestica. Dakle umjesto jedna katastarska čestica na dva stanovnika, svaki stanovnik ima 3.5 katastarskih čestica. To je rascjepkanost koja poljoprivrednu proizvodnju čini neodrživom što se u praksi jasno vidi. Stvarni pokušaji ispravljanja tog stanja zemljišnom politikom su vrlo rijetki te se pribjegava odredbama koje sigurno neće pridonijeti okrupnjavanju zemljišta. Zakonom o poljoprivrednom zemljištu iz 2008. godine propisano je: [Katastarske čestice poljoprivrednog zemljišta ne mogu se parcelacijom dijeliti, osim uz suglasnost Agencije.](#) Već usitnjeno poljoprivredno zemljište teško će se ovom odredbom okrupniti. Jedini rezultat ove odredbe je to što se nigdje neće vidjeti koliki je stupanj rascjepkanosti zemljišta te će biti nemoguće poduzimanje zemljišne politike koja će se temeljiti na stvarnim podacima.

Kao dobar primjer na ovom području može nam poslužiti Austrija, gdje se ne dopušta dioba obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava kod nasljeđivanja. Tom mjerom koja je na snazi odavno sačuvane su poljoprivredna zemljišta od

prekomjernog dijeljenja, tako da danas Austrija ima gotovo idealan omjer katastarskih čestica i stanovnika.

3.2 *Gradnja*

Izgradnja građevina mimo propisa nije dopuštena u Hrvatskoj od 1968. godine. Iako su se propisi od tada mijenjali, osnovna im je karakteristika da su pokušavali urediti razvoj prostora sukladno propisima. Od tada su izrađivani prostorni planovi, iako najčešće kampanjski i bez utemeljenja na strategiji i planovima gospodarskog razvoja.

Građani najčešće ne poštuju propise, ne zato jer to ne žele već zato jer su propisi neprikladni (De Soto 2000). To se može primijeniti i na situaciju sa bespravnom gradnjom u Hrvatskoj. Administrativne procedure ishoda dozvola i učinkovitost tijela javne vlasti potiču investitore na nepoštivanje propisa i bespravnu gradnju. Ona je već postala navika, jer vlast nakon određenog razdoblja priznaje pogreške i donosi posebne propise po kojima se bespravne građevine legaliziraju. To se ponavlja u pravilnim razmacima tako da investitori bespravnih građevina „računaju“ sa nekom novom „1968“. Jedan takav prijedlog upravo je u proceduri te bi 2011. mogla biti još jedna „1968“, ako Sabor usvoji *Zakon o postupanju s nezakonitim zgradama*.

Spoznaje o opsegu bespravne gradnje ne postoje, a odredbom propisa o gradnji: *Katastarski ured evidentira građevinu u katastarskom operatu ako je za tu građevinu izdana uporabna dozvola za građevine za koje se izdaje građevinska dozvola, odnosno potvrda glavnog projekta, završno izvješće nadzornog inženjera za građevine za koje se izdaje rješenje u uvjetima građenja, rješenje o izvedenom stanju i potvrda izvedenog stanja, odnosno potvrda nadležnoga upravnog tijela da se za građevinu ne izdaje uporabna dozvola niti drugi navedeni akti, ako ovim Zakonom nije propisano drukčije*, samo se ona još više zamagljuje. Takva odredba uzrok je izgledu katastarskog plana na kojemu, u nekim potpuno izgrađenim područjima, nije upisana nijedna građevina (*Slika I*).



Slika 1. Katastarski plan i stanje na terenu

Ako bi se u katastar upisalo stvarno stanje, uz navođenje statusa građevine, to bi omogućilo vrlo pouzdanu informaciju o broju bespravnih građevina. Osim toga, izrada budućih planova razvoja i prostornih planova bi bila pouzdanija. Izrada prostornog plana na temelju stanja upisanog u katastru je danas praktično nemoguća. Nužno je korištenje i drugih podataka koji najčešće nisu službeni, a potrebna je njihova dodatna obrada što poskupljuje planiranje.

4. PUT DO KATASTRA 21. STOLJEĆA

U svrhu definiranja puta ka katastru 21. stoljeća potrebno je posebno tretirati probleme vezane za upise građevina u katastar, a posebno različita ograničenja i režime na zemljištu koje propisuju različiti pravni akti.

Kad govorimo o upisu građevina smatramo da ograničenja za upis građevina u katastar ne smije biti. Koja svojstva građevina (npr. nepostojanje uporabne dozvole) se upisuju treba biti određeno propisima o katastru. Trenutno se na takvom rješenju radi u Republici Hrvatskoj, dok se slično rješenje nalazi i u prijedlogu Zakona o izmjeri i katastru nekretnina u Federaciji BiH. Sukladno tomu nema potrebe za bilo kakvim odredbama ove vrste u posebnim propisima, a pogotovu o zabrani upisa građevina u zemljišnu knjigu.

Jedan od povoda za pisanje ovog članka je iskustvo stečeno prilikom studijskog posjeta Danskoj. U danskim katastarskim bazama podataka registrirana su sva ograničenja vezana za pojedinu parcelu (od ograničenja vezanih za cijepanje parcele zbog zabrane usitnjavanja do ograničenja vezanih za zaštitu okoliša). U Bosni i Hercegovini i Republici Hrvatskoj treba raditi na izgradnji katastra koji će uključivati i javna prava kao što je to u Danskoj. Činjenica je da je od strane mjerodavnih institucija u obje zemlje ova tendencija prepoznata, te da je u važećim zakonskim aktima ili zakonskim aktima koji se tek trebaju donijeti propisana obveza registracije javnih ograničenja u katastru. U Zakonu o izmjeri i katastru nekretnina Republike Hrvatske (Narodne novine RH br. 16/07), člankom 30. propisano je da se u postupku katastarske izmjere ili tehničke reambulacije za svaku katastarsku česticu, pored ostalih, prikupljaju i obrađuju podatci o „posebnim pravnim režimima koji su uspostavljeni na katastarskoj čestici“. Slična odredba postoji i u prijedlogu Zakona o izmjeri i katastru nekretnina Federacije BiH. Stavkom 3. članka 17. spomenutog prijedloga propisano je pored ostalog „Katastarski operat je opisni dio katastra nekretnina i sadrži osobito podatke o: katastarskim parcelama s njihovim brojevima, nazivima, načinima korištenja ili kulturama i klasama zemljišta, površinama, **posebnim pravnim režimima** i vrijednostima.“ Dakle zakonske pretpostavke postoje ili će postojati, sustav treba zaživjeti u praksi.

Kako do toga doći?

Dosadašnja praksa je bila da su različita tijela vlasti donosila propise koji su uvodili različite zabrane i ograničenja na zemljištu. Donošenjem takvih propisa loptica za njihovo provođenje prebacivana je na katastarske urede. Oni su bili dužni voditi brigu da se takve odredbe poštuju, dok su bilo kakve obveze tijela vlasti i drugih tijela iz domene na koju se odnosi propisa donošenjem tog propisa uglavnom prestajale. U praksi je provođenje takvih propisa ovisilo od odnosa djelatnika katastarskih ureda prema njima. Sve to je bilo pogodno tlo za uvođenje različitih pravila postupanja od ureda do ureda, kao i za pojavu različitih oblika korupcije.

Praksu je potrebno promijeniti boljom koordinacijom tijela javne vlasti koja usvajaju propise koji se odnose na upise u katastar. Onaj tko donosi različite pravne akte kojima se uspostavljaju javna prava na nekretninama dužan je kroz te akte osigurati i provođenje tih akata u katastru, kako bi se javna prava koja taj akt donosi upisala u katastar. Upisom tih javnih prava katastar će podržati provođenje tih akata, jer će korisnici katastarskih podataka i djelatnici katastarskih ureda vidjeti ograničenja, a njihovo provođenje može biti podržano softverima koji služe za održavanje katastra. Na ovaj način će se izbjeći

subjektivno odlučivanje na provođenju propisa, a odgovornost za provođenje tih istih propisa ostati će na njihovim kreatorima.

U katastarskim sustavima Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske trenutno se provođenje mjera zemljišne politike zasniva na angažmanu osoba koje vode katastar. Ovo u konačnici znači da se odredbe tih propisa obično različito tumače i provode od katastarskog ureda do katastarskog ureda. Ovakva praksa je neodrživa ukoliko želimo imati katastar usklađen s FIG definicijom odnosno katastar 21. stoljeća. Ovo stanje mora biti promijenjeno na način da sva prava, ograničenja i obaveze koje se odnose na nekretnine moraju biti upisani u katastru.

Zbog toga preporučujemo:

1. Održavati katastar na način da se upisuje stvarno stanje na terenu, uz upis više svojstava upisanih obilježja (npr. pravnog statusa svih građevina).
2. U katastar upisati sva javna prava koja se odnose na zemljište, kako bi ona bila vidljiva svima. U katastru koji bi sadržavao ovakve podatke izbjegao bi se utjecaj ljudskog faktora, jer bi svima bilo poznato što se smije/ne smije raditi s pojedinom česticom zemljišta.

5. ZAKLJUČAK

Katastar nije sredstvo za provođenje zemljišne politike. Za to služe mjere gospodarenja zemljištem, kao što su npr. komasacije, prostorno planiranje itd. On treba upisivati stvarno stanje obilježja zemljišta kakao bi se na temelju stvarnog stanja u prostoru mogle provoditi mjere gospodarenja zemljištem. Ako je to potrebno, uz naznake da je to stanje nelegalno, kako bi razni korisnici dobili potpunu informaciju o stanju zemljišta i na temelju istinitih podataka izrađivali strategije i planove razvoja.

LITERATURA

- Dale, P., McLaughlin, J. (1999): *Land Administration*. Oxford University Press, Oxford.
- De Soto, H. (2000): *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Basic Books, New York.
- FIG (1995): *Statement on the Cadastre*. Publikacija 11. Canberra, Australija.
- Kaufman, J., Staudler, D. (1998): *Cadastre 2014 - a vision for a future cadastral system*. FIG publikacija.

- Hensen, J. (1995): [Basic Principles of the Main Cadastral Systems in the World](#), Seminar FIG, Delft-Nizozemska.
- Lesko I. (2005): [Harmonizacija podataka katastra nekretnina i zemljišne knjige pojedinačnim pristupom](#). Godišnjak geodetskog društva Herceg-Bosne, Mostar, 79-87.
- Roić, M., Fjalestad, J. B., Steiwer, F. (2008): [Regionalna studija o katastru/Regional Cadastral Study](#). Državna geodetska uprava, Zagreb.

SHOULD CADASTRE BE UTILIZED TO IMPLEMENT LAND POLICY

Abstract: *The obstacles to registration, resulting from various laws and regulations, were identified through the projects involving systematic updating of the cadastres in Bosnia and Herzegovina and the Republic of Croatia. It is due to such laws and regulations that the cadastres have departed from the main principle of having to reflect the actual situation, rendering them obsolete. The article provides an overview of the characteristic obstacles to registrations in the cadastres in Bosnia and Herzegovina and the Republic of Croatia. Furthermore, it speaks about the adverse impacts of these obstacles on the cadastres and lays out recommendations for attainment of the cadastres that will match FIG's definition of the 21st century cadastre.*

Key words: *cadastre, land policy, land registry, obstacles to registration*