

INTEGRIRANI SUSTAV ZEMLJIŠNE ADMINISTRACIJE - ZA I PROTIV

Ivan Lesko¹, Dino Aličić²

¹Uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove HNŽ/K Mostar (e-mail: ivan.lesko@tel.net.ba)

² Zemljišno-knjižno odjeljenje Općinskog suda u Zavidovićima (e-mail: alicic.dino@gmail.com)

Sažetak

U Bosni i Hercegovini se o „objedinjavanju zemljišne knjige i katastra“ razgovara od sedamdesetih godina prošlog stoljeća. Ova tema je aktualizirana 2013. godine kada je izrađen prednacrt Zakona o izmjeri i registraciji nekretnina. U Prednacrtu se propisuje integracija katastarskog i zemljišno-knjižnog sustava pri čemu se zadržavaju sve izvorne odrednice jednog i drugog registra. U tom trenutku su počele stare rasprave koje su uglavnom bile na „utvrđenim“ stajalištima jedne ili druge struke (geodetske i pravne), bez da se ozbiljno pozabavilo stvarnim sadržajem predloženog rješenja. Zbog „zapinjanja“ prednacrtu Zakona u Parlamentu Federacije BiH, rasprave su utihnule. Kongres o katastru je prava prilika da se ponovo aktualizira pitanje navedeno u naslovu ovog članka.

U članku se u prvom redu na temelju postojećeg stanja u jednom i drugom sustavu (katastarskom i zemljišnoknjižnom) propituje potreba za njihovom integracijom. Također se na temelju utvrđene potrebe za promjenama nude mogući scenariji postupanja u budućnosti.

Ključne riječi: integracija, katastar, zemljišna knjiga, baze podataka, sustav zemljišne administracije.

1. UVOD

Zemljišna administracija obuhvaća mnogo širi dijapazon djelovanja od održavanja i vođenja katastra i zemljišnih knjiga. U ovom članku pod tim pojmom podrazumijeva se upravo taj njegov osnovni i središnji dio, održavanje i vođenje katastra i zemljišnih knjiga. Dakle, u ovom članku razmatramo prednosti i nedostatke integriranog sustava održavanja i vođenja katastra i zemljišnih knjiga.

U Bosni i Hercegovini se od sedamdesetih godina prošlog stoljeća vode razgovori o povezivanju katastra i zemljišnih knjiga. Prvi značajniji korak u tom pravcu bilo je donošenje Zakona o premjeru i katastru nekretnina 1984. godine. Ovim zakonom je predviđena uspostava jedinstvene evidencije o nekretninama i pravima na nekretninama. Zakon se temeljio na tradicijama katastra zemljišta i zemljišne knjige (Lesko, 2001). Iz današnje perspektive može se reći da je pri donošenju tog zakona prevladala tehnička logika, dok je pravna ostavljena u određenoj mjeri po strani. Zapravo smo imali nastojanje tadašnjih čelnih ljudi Geodetske uprave da riješe problem na način kako su ga oni vidjeli. To je potvrdila i implementacija samog zakona gdje su se tehničke procedure (izmjera i katastarsko klasiranje zemljišta) provodile vrlo uspješno, dok su pravne (izlaganje podataka na javni uvid) značajno zapinjale, pa su i u tim postupcima vrlo često geodeti vodili glavnu riječ, a sve u nastojanju da se postupci ubrzaju i što prije završe. Može se reći da je glavni nedostatak ovog koncepta bio nedefinirana precizna granica između struka, što je dovodilo do čestih nesporazuma i razmimoilaženja, a ponekad i do nepotrebne konkurencije. U konačnici je sve to dovelo do relativno loših rezultata na uspostavi katastra nekretnina.

Nakon što je visoki predstavnik nametanjem Zakona o zemljišnim knjigama 2002. godine stvari vratio u prvobitno stanje, ponovo smo vraćeni na početak, a sustav je vrlo brzo počeo pokazivati boljke zbog kojih su 1972. godine započele rasprave o njegovoj izmjeni. Neusklađenost katastra i zemljišnih knjiga, sveprisutna dvostruka dvojnost (Lesko, 2010), ponovo otvaraju raspravu o načinu poboljšanja stanja.

Godine 2013. izrađen je prednacrt Zakona o izmjeri i registraciji nekretnina (ZIRN). Prednacrtom se uvodi termin registra nekretnina. Registar nekretnina je zajednička baza podataka o nekretninama i pravima na nekretninama (Federalno ministarstvo pravde, 2013). On se sastoji iz dva dijela: katastra nekretnina u koji se upisuju (registriraju) nekretnine i zemljišne knjige u koju se upisuju (registriraju) prava na tim nekretninama. Ovako definirani registar nekretnina sukladan je europskoj praksi, njime se katastar nekretnina uređuje kao vlasnički katastar. Rješenje koje je bilo primijenjeno u konkretnom slučaju zasniva se na norveškom modelu integracije katastra i zemljišnih knjiga (Onsrud 2003). Kod ovog modela integracije zadržavaju se sve uobičajene odlike i procedure katastra i zemljišne knjige, dok se njihovo vođenje dodjeljuje jednoj upravnoj strukturi, uz jasnu podjelu odgovornosti pravne i geodetske struke. Ovakvom definicijom registra nekretnina izbjegla bi se mogućnost stvaranja ponovne dvojnosti podataka katastra nekretnina i zemljišne knjige. Dio zakona koji uređuje registar nekretnina sadržavao je sve procesne odredbe vezane za osnivanje i vođenje katastra nekretnina i zemljišne knjige, kao i ostale odredbe kojima se uređuju pitanja bitna za njihovu ažurnost i pouzdanost. Nažalost ovaj zakonski projekt je „zapeo“ u parlamentarnoj proceduri i neizvjesna je njegova sudbina.

Od 2009. godine U Bosni i Hercegovini se provode aktivnosti na usuglašavanju podataka katastra i zemljišnih knjiga. Kao rezultat tih aktivnosti kroz dva projekta koji su financirani iz kreditnih sredstava Svjetske banke (Registracija zemljišta i Registracija nekretnina) podatci su usuglašeni za više od 250 katastarskih općina. Potrebno je osigurati održavanje usuglašenosti tih podataka, a također je potrebno nastaviti aktivnosti na daljnjem usuglašavanju. U uvjetima kada brigu o podacima vode dva u potpunosti fragmentirana sustava (u Federaciji BiH 79 katastarskih službi u jedinicama lokalne samouprave (JLS) – katastar i 33 zemljišnoknjižna ureda općinskih sudova –zemljišna knjiga), sasvim je opravdano razmišljati i analizirati potrebu za promjenama u sustavu. Temeljem dobrih iskustava s integriranim sustavom zemljišne administracije, u prvom redu iz skandinavskih zemalja, potrebno je istražiti rješenja koja bi se u Bosni i Hercegovini mogla eventualno primijeniti.

2. POSTOJEĆE STANJE U KATASTARSKOM SUSTAVU

Katastar u Federaciji BiH održava, kao što je rečeno u Uvodu, 79 službi u JLS. Ove službe nadležne su za terenske poslove i upravne procedure u održavanju katastra. Relativno je rijetka praksa da terenske poslove vrši privatni sektor. Pored općinskih službi u katastarskom sustavu ulogu imaju i Županijske/Kantonalne uprave (utemeljene u 4 županije/kantona) i Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove (FGU). Od uspostave Federacije BiH nije donesen propis koji bi uredio nadležnosti ove tri razine, tako da se u praksi postupa po propisima donesenim prije rata. U takvim okolnostima Županijske/Kantonalne uprave uglavnom organiziraju poslove i aktivnosti u JLS, te ih koordiniraju s FGU, dok je FGU u najvećoj mjeri preuzela nadležnosti Republičke geodetske uprave iz vremena socijalizma. Treba istaći činjenicu da Županijske/Kantonalne uprave sudjeluju i u financiranju tih poslova i aktivnosti.

Početak 21. stoljeća započete su aktivnosti na digitalizaciji katastarskih planova. U prvo vrijeme digitalizacija je rađena neovisno o atributnim podacima katastra, koji su u najvećoj mjeri bili digitalizirani ranije. Od 2008. godine, kada je objavljen Pravilnik o bazi podataka katastra nekretnina, digitalizacija se provodi na način da se podatci katastarskog plana i atributni podatci katastra objedinjuju u jedinstvenu bazu podataka. Do danas je baza podataka katastra nekretnina (BPKN) izrađena za 73% od ukupnog broja parcela, odnosno 63% teritorija Federacije BiH. Trenutno se radi na digitalizaciji podataka izmjere i katastarskog klasiranja zemljišta za izmjere započete prije 1992. godine, a u cilju nastavka poslova na uspostavi katastra nekretnina. Zaključno se može reći da se proces digitalizacije katastarskih podataka vrlo uspješno i kvalitetno provodi.

Proces digitalizacije katastarskih podataka pratio je i proces razvoja aplikacije za vođenje katastra. Krajem 2007. Županijska/Kantonalna uprava za geodetske i imovinsko pravne poslove Hercegovačko–Neretvanske županije/kantona je provela natječaj za izradu softvera za održavanje katastra. Softver je izrađen 2008. godine sukladno Pravilniku o BPKN. 2009. godine su na internetu objavljeni atributni podaci katastra za ovu Županiju/Kanton. U narednim godinama taj softver je uz potporu Svjetske banke preuzela FGU. Softver je moderniziran i doraden, te zaključno s 2013. godinom instaliran u sve JLS u Federaciji BiH. Te godine omogućen je uvid u atributne podatke katastra putem Interneta. Početkom 2014. godine omogućen je i uvid u podatke katastarskog plana putem Interneta. Ovime je osigurano standardizirano vođenje katastra na cijelom teritoriju Federacije BiH, po modelu podataka propisanom Pravilnikom o BPKN, u jedinstvenoj bazi podataka. Kroz svoje korištenje u proteklom godinama sustav je potvrdio svoju visoku kvalitetu, pouzdanost i sigurnost.

Aktivnosti na usklađivanju katastra i zemljišnih knjiga započele su u sklopu projekta „Zemljišne administracije“ koji je provoden u BiH u razdoblju od 2003. do 2011. godine. Temeljem studije „Razvoj tehničkih standarda za stvaranje podataka zemljišnog informacionog sistema BiH“ iz 2006. godine koja je predviđala dva rješenja usklađivanja katastra i zemljišne knjige prijelazno i konačno (Mićanović i dr, 2007), počelo se razmišljati o konačnom rješenju koje podrazumijeva usklađenje podataka katastra i zemljišnih knjiga na razini cijele katastarske općine. Pionirski korak je napravljen u katastarskoj općini Klokot u općini Bihać, 2006./2007. godine gdje su izrađeni prijavni listovi usklađenja. Oni su dostavljeni u zemljišnoknjižni ured Općinskog suda u Bihaću, podaci nove izmjere su preuzeti, ali nije do kraja proveden postupak zamjene zemljišne knjige sukladno Zakonu o zemljišnim knjigama.

Temeljem tih iskustava izrađen je projektni zadatak za provedbu projekata usklađivanja, što je rezultiralo provedbom pilot projekata u općinama Čapljina i Gradačac 2010. godine, čime započinje najobimniji poslijeratni projekt u sustavu zemljišne administracije. Te godine u sklopu projekta „Registracija zemljišta“, su na ove dvije lokacije, temeljem projektnog zadatka, testirane procedure usklađivanja podataka katastra i zemljišnih knjiga. Naknadno su pilot projekti realizirani u općinama Travnik, Ljubuški i Maglaj. Testirane procedure su pokazale odlične rezultate. Temeljem toga pristupilo se masovnom usklađivanju podataka u sklopu projekta „Registracija nekretnina“. Krajnji rezultat projekta bit će usklađivanje katastra i zemljišne knjige za 265 katastarskih općina. Izlazni rezultat usklađivanja je zemljišna knjiga u kojoj se podaci o nekretninama vode po podacima nove izmjere. Treba napomenuti da se usklađuju postojeći podaci katastra i zemljišnih knjiga, dakle ne vrši se usklađivanje sa stvarnim stanjem na terenu. Ovime je riješen problem tehničke dvojnosti katastra i zemljišne knjige jer se sada i katastar i zemljišna knjiga vode na temelju podataka nove izmjere. I dalje ostaje prisutna pravna dvojnost jer se u katastru vode podaci o posjednicima, a u zemljišnoj knjizi podaci o vlasnicima nekretnina. Rješavanje ove dvojnosti predstavlja najveći izazov u budućnosti. Ovdje treba navesti i činjenicu da su podaci iz knjige položenih ugovora (KPU) preuzeti u obnovljenu zemljišnu knjigu. Na područjima na kojima je izvršeno usklađivanje imamo faktički usuglašene podatke o nekretninama ali se oni nastavljaju dvostruko voditi u dvije nezavisne baze podataka. Ovakvo stanje može u budućnosti dovesti do ponovne neusklađenosti podataka. Ovaj projekt bilo je izuzetno složeno provoditi u distribuiranom sustavu. Trebalo je potpisati i provesti ugovore u trokutu FGU/JLS/općinski sud za svaku lokaciju i svaku fazu Projekta. Uključeni su i posebni projekt menadžeri koji su koordinirali katastarsku fazu projekta. Sve to značajno je usporavalo aktivnosti.

Katastarski poslovi kao najprepoznatljiviji poslovi geodetske struke imaju prevladavajući utjecaj na njen razvitak. Postojeći katastarski sustav, u kojem najveći utjecaj i moć imaju službe JLS nadležne za katastar, predstavlja veliku prepreku razvitku struke, a posljedično izaziva izostanak benefita koje geodetska struka može pružiti društvu. Trenutno u tim službama imamo pomiješane poslove vođenja katastra i pružanja geodetskih usluga. Takvu praksu rijetko susrećemo u zemljama Evropske Unije. Ako postoji, detaljno je regulirana i svi igrači u sustavu igraju po vrlo jasnim pravilima (Švedska,

Bavarska, ...). S obzirom na izostanak bilo kakve regulative kod nas na području pružanja geodetskih usluga vlada potpuni kaos. Tako imamo situaciju da nadležne službe JLS, pored usluga katastarske izmjere (što bi im u postojećem sustavu i mogla biti obveza), službeno (pod pritiskom čelnika JLS) ili neslužbeno (privatno, u fušu), koristeći geodetsku opremu u vlasništvu JLS, pružaju različite geodetske usluge. Dvije su glavne posljedice ovakvog stanja, održavanje katastra na niskoj razini i izostanak razvitka privatnog sektora. U ovakvim okolnostima djelatnici nadležnih službi su u velikoj mjeri usmjereni prema terenskim poslovima, dok su poslovi održavanja katastra (misli se na administrativni dio) vrlo često u drugom planu. U takvom okruženju vrlo je teško realizirati sustavne projekte u katastru (primjerice projekte usklađivanja katastra i zemljišnih knjiga), a pogotovu osigurati visoku kvalitetu rezultata tih projekata, što je za katastar neophodno. Privatni sektor se u proteklih 20 godina djelomično razvio, ali veliki problem predstavlja djelovanje djelatnika nadležnih službi JLS u poslovima geodetskih mjerenja, koje predstavlja nelojalnu konkurenciju privatnom sektoru, a istovremeno ne može osigurati dovoljnu kvalitetu usluga korisnicima.

3. POSTOJEĆE STANJE U ZEMLJIŠNOKNJIŽNOM SUSTAVU

Za vođenje zemljišnih knjiga nadležni su zemljišnoknjižni (zk) uredi Općinskih sudova, njih ukupno 33. U njima se održavaju baze podataka zemljišnih knjiga (BPZK). Sukladno mjesnoj nadležnosti sudova oni su nadležni za jednu ili više JLS. Rad zemljišnoknjižnih ureda prije realizacije projekata „Registracija zemljišta“ i „Registracija nekretnina“ karakterizirao je nedostatak osoblja, opreme i sredstava za rad. Kroz realizaciju projekata stanje je značajno poboljšano, naročito u segmentima opreme i sredstava za rad. Posebni naponi su učinjeni na edukaciji i stručnom usavršavanju kadrova (stalnih i privremenih), obzirom da su djelatnici zk ureda isključeni iz svakog vida edukacije i stručnog usavršavanja koje provodi Visoko sudsko i tužilačko vijeće (VSTV BiH) ili resorna ministarstva. Iz projekata se financira dodatno osoblje, koje se angažira na privremenoj bazi, računalna i uredska oprema, te uredski materijal. Pitanje je kako će sve to funkcionirati jednog dana kad prestanu projekti, a sve se vrati u „normalu“ - financiranjem iz proračuna županija/kantona.

Realizacijom projekta „Zemljišne administracije“ započela je digitalizacija podataka zemljišnih knjiga. Kroz ovaj projekt razvijena je prve verzija softvera za vođenje zemljišnih knjiga „LARIS“, preuzeti su podatci do tada uspostavljenog katastra nekretnina (zemljišna knjiga po novoj izmjeri), a također je izvršen unos podataka postojeće zemljišne knjige za cca 20% zemljišnoknjižnih uložaka u Federaciji BiH. Digitalizacija podataka zemljišnih knjiga nastavljena je kroz projekt „Registracije zemljišta“, te je u cijelosti završena 2012. godine kada je završen projekt.

Sustav vođenja zemljišnih knjiga značajno je poboljšan uvođenjem nove verzije softvera pod nazivom "E-grunt", koja je razvijena u sklopu projekta „Registracija zemljišta“ 2012. godine. Za ovaj softver je zanimljivo istaći i jedan problem koji karakterizira nefunkcionalnost sustava vođenja zemljišnih knjiga. Neposredno po završetku projekta „Registracija zemljišta“ 2012. godine prestalo je financiranje održavanja ovog softvera. Projekt „Registracija nekretnina“ započet je krajem 2013. godine. U međuvremenu nadležno Federalno ministarstvo pravde nije pronašlo načina da preuzme ovu obvezu. Izgovor je bio da su za to nadležni sudovi, koji su se u tom razdoblju morali snalaziti na različite načine kako bi uspostavljeni sustav funkcionirao. S početkom projekta „Registracija nekretnina“ financiranje je nastavljeno (2014. godine) iz sredstava tog projekta. Na kraju je odlukom Federalne Vlade, (krajem 2018. godine) nadležnost za održavanje ovog softvera, a samim tim i internet portala „E-grunt“, koji je uspostavljen početkom 2017. godine prebačena na FGU.

Od 2010. godine provode se u zemljišnoknjižnim uredima projekti zamjene i uspostave zemljišne knjige, koji rezultiraju uspostavom zemljišne knjige po novoj izmjeri. Postignuti su zaista impresivni rezultati. Stanje po usklađivanju podataka opisano je u prethodnom poglavlju, pa ga nema potrebe ovdje ponovno opisivati. Kroz realizaciju projekta veliki izazov predstavljala je nemogućnost standardizacije postupanja u zemljišnoknjižnim uredima. Iako je još kroz pilot projekte utvrđena

najbolja praksa kod zamjene zemljišnih knjiga, pojedini zemljišnoknjižni uredi su, i pored kvalitetno odrađene edukacije o postupanju, uspostavljali svoje prakse. Ove prakse su uglavnom bile lošije od utvrđenih najboljih praksi, te su dovodile do lošijih rezultata u upisu prava u novo uspostavljenu zemljišnu knjigu (nekritički je davano povjerenje upisima u postojeće zemljišne knjige). Sve ovo je posljedica deklarirane nezavisnosti pravosuđa, iz koje se crpi sloboda postupanja zemljišnoknjižnih ureda i nepostojanja ni minimalne vertikalne hijerarhije u sustavu.

Slične su karakteristike u sustavu i kada je u pitanju postupanje zemljišnoknjižnih ureda u redovnim zemljišnoknjižnim predmetima. U svakom nestandardiziranom zemljišnoknjižnom predmetu postoji onoliko načina postupanja i praksi koliko i zemljišnoknjižnih ureda. I pored činjenice da svi zemljišnoknjižni uredi primjenjuju isto procesno i materijalno pravo, u praksi se javljaju tolike krajnosti da određeni pravni aranžmani u nekim zemljišnoknjižnim uredima mogu biti provedeni bez posebnih problema dok u nekim uredima nikako ne mogu biti provedeni. Bez pozivanja na neke kompleksnije pravne aranžmane, svakodnevni primjeri su postupanje zemljišnoknjižnih ureda po prijavnim listovima nadležnih službi za katastar i postupanje po zahtjevima za pretvorbu prava korištenja u pravo vlasništva po Zakonu o stvarnim pravima FBiH.

Naročito se mora priznati bolna istina, da je položaj zemljišne knjige, zemljišnoknjižnih ureda i zemljišnoknjižnog kadra apsolutno marginaliziran i podcijenjen u pravosudnoj zajednici. Položaj ovih subjekata marginaliziran je i u široj društvenoj zajednici i nezamislivo je da će doći do pozitivne promjene u okviru trenutno postojećeg sustava.

4. POTREBA ZA POBOLJŠANJEM STANJA

Razina digitalizacije katastarskih i zemljišnoknjižnih podataka u Federaciji je vrlo visoka, kako je to navedeno u prethodnom tekstu. Podatci se vode na lokalnoj razini (JLS i općinski sudovi) u odvojenim bazama. Iako su podatci digitalizirani cijeli proces ažuriranja jedne i druge baze još uvijek se odvija u analognom okruženju. U nadležnim službama JLS izrađuju se analogni prijavni listovi za promjene u BPZK i dostavljaju općinskim sudovima. Istovremeno se primjerci isprava koji su osnova za upis prava u zemljišnu knjigu, dostavljaju nadležnim službama u JLS radi provođenja promjena u BPKN. U budućnosti će biti neophodno osigurati elektronsku komunikaciju između baza, ili bar između općinskih sudova i nadležnih službi JLS.

Kao što je već rečeno kroz projekte usklađivanja katastra i zemljišnih knjiga osigurano je da su u obje baze podatci o nekretninama identični. Očuvanje te identičnosti u uvjetima analognog postupanja, bez automatizma u ažuriranju BPZK, ili bar bez automatizma u obavještanju općinskog suda o provedenoj promjeni, vrlo je teško zadržati. Faktički imamo situaciju da se ista promjena provodi dva puta u dvije različite baze. Ovakvo postupanje produžuje vrijeme potrebno za upis vlasništva, a također izaziva i nepotrebne troškove. Tu je i problem „dvojnosti“ podataka o pravima, koji treba riješiti. Pošto to nije tema ovog rada, nema potrebe da se o njemu šire elaborira. Poznato je da postoje prijedlozi u pravcu rješavanja ovog problema. Nadati se da će FGU te prijedloge što prije provesti u praksi. Kad usuglasimo podatke o pravima (uspostavimo katastar nekretnina) tada ćemo i promjene u pravima provoditi dva puta. Imat ćemo dakle dvostruko provođenje promjena na nekretnina i promjena u pravima. Uz današnje tehnološke mogućnosti zasnovane u prvom redu na web servisima potpuno je oportuno ovako postupati.

Potreba za usuglašavanjem podataka katastra i zemljišnih knjiga bit će prisutna još dugi niz godina. Upravljanje projektima usklađivanja u postojećem distribuiranom sustavu, kao što je rečeno u poglavlju 2., vrlo je komplicirano i traži uključivanje svih subjekata koji su nadležni za pojedine poslove u procesu usklađivanja. Ta kompliciranost izaziva nepotrebne troškove i značajno produžava vremenski okvir potreban za realizaciju projekata. Uspostava jednostavnijeg sustava zemljišne administracije bi smanjila troškove i značajno ubrzala provođenje projekata.

Sve naprijed navedeno upućuje na potrebu integracije sustava zemljišne administracije. Jednostavno je to zaključiti i reći, a teško u okolnostima Federacije BiH provesti. Pri nastojanju da se provede integracija sustava u prvom redu je potrebno, zbog tradicijskih razloga, očuvati njegove temeljne sastavnice katastar i zemljišnu knjigu. Moglo bi se reći da od 1880. godine sustav stoji na „dvije noge“, i da je faktički nemoguće jednu odsjeći ili ove dvije spojiti u jednu da bi sustav funkcionirao na korektan način. Potrebno je zatim povući jasnu crtu razgraničenja nadležnosti između sastavnica, najbolje na načelu katastar (geodeti) je odgovoran za „A“ list zemljišnoknjižnog uložka (nekretnine), a zemljišna knjiga (pravnici) za „B“ i „C“ list. Na taj način se izbjegava preklapanje nadležnosti struka i omogućava da svaka struka radi isključivo svoj dio posla. Ove postavke uglavnom nisu sporne, a problem kod integracije nastaje na pitanju nadležnosti pojedinih razina vlasti. Tu imamo različite „zakonske“ prepreke koje kada se krivo tumače onemogućuju postizanje bilo kakvog rješenja (ustavne nadležnosti, nadležnosti lokalne samouprave, trodioba vlasti). O mogućim rješenjima integracije u nastavku.

5. MOGUĆI SCENARIJI INTEGRACIJE

U našim razmišljanjima načelno smo identificirali tri moguća scenarija:

- a) Integracija podataka uz očuvanje nadležnosti administracije
- b) Integracija podataka uz postupnu integraciju administracije
- c) Potpuna integracija podataka i administracije

Prije nego opišemo te scenarije, potrebno je istaći da se u katastarskom dijelu sustava integrira samo administrativni dio. To su samo poslovi vođenja i održavanja katastra. Geodetske usluge u tom slučaju se povjeravaju privatnom sektoru i JLS pod jasno propisanim uvjetima. Također, bitno je napomenuti da svaki od ovih scenarija podrazumijeva da se poslovi vođenja i održavanja zemljišne knjige temelje na najvišim mogućim načelima i dostignućima zemljišnoknjižnog prava i znanosti, odnosno, procedura upisa prava u zemljišnu knjigu bila bi najsuvremenija i najmodernija moguća, bez obzira pod kojim krovom se provodila.

5.1 Integracija podataka uz očuvanje nadležnosti administracije

Ovo rješenje podrazumijeva integraciju podataka katastra i zemljišnih knjiga u jednu bazu podataka, dok se postojeći administrativni aranžmani zadržavaju, katastar vode nadležne službe u JLS, a zemljišnu knjigu općinski sudovi. Iako se čini relativno jednostavno, pojavljuje se problem razine na kojoj će se fizički integrirati podatci. Katastar se trenutno održava na razini jedne JLS, a zemljišna knjiga na razini jednog općinskog suda koji može teritorijalno obuhvaćati više JLS. Integracija podataka na bilo kojoj od ovih razina stvara potrebu za uspostavljanjem računalnih veza lokacije vođenja s lokacijom baze. Iluzorno je očekivati da tehnički i tehnološki te veze rješavaju JLS i općinski sudovi samostalno. Isto tako bilo bi komplicirano da brigu o osiguranju tehničkih preduvjeta preuzme, primjerice FGU, jer bi ona mogla imati samo organizacijsku ulogu, a zbog nadležnosti JLS i općinskih sudova, oni bi morali voditi brigu o opremi, od instalacije do održavanja, što uključuje i plaćanje naknade mrežnim operaterima.

To upućuje na potrebu da se integracija podigne na višu razinu. Moguće je integraciju provesti na razini Županije (Kantona), po načelu jedna Županija (Kanton) – jedna baza. Na tu bazu bi se onda povezivale nadležne službe JLS i općinski sudovi. Ovo rješenje ima određenu logiku u nadležnosti Županija (Kantona) za financiranje pravosuđa. Međutim i ovdje se pojavljuje problem, tko će provesti integraciju i tko će se brinuti o cijelom sustavu. Imamo 4 Županije (Kantona) u kojima postoje uprave nadležne za geodetske poslove. Logično bi bilo da one preuzmu tu ulogu. Postavlja se pitanje tko bi to

proveo u drugim Županijama(Kantonima). Možda ministarstva nadležna za pravosuđe. Ali i to je pitanje s obzirom na nisku razinu IT znanja u njima.

Na kraju imamo (uz uvjet političkog pristanka) integraciju na razini Federacije BiH, što podrazumijeva jednu bazu podataka za cijelu Federaciju BiH, koju bi vjerojatno uspostavila i administrirala FGU. Na tu bazu bi se onda povezivale nadležne službe JLS i općinski sudovi. Ovo je po broju veza i tehnološki najjednostavnije rješenje. Za ovo rješenje potrebno je istražiti postoji li mreža koja može svim distribuiranim lokacijama osigurati dovoljno brz i kvalitetan pristup kako bi sustav ispravno funkcionirao. Naravno ovdje postoji i financijski aspekt kojeg je također potrebno uzeti u obzir.

5.2 Integracija podataka uz postupnu integraciju administracije

Ovo rješenje predstavlja rješenje zasnovano na iskustvima skandinavskih zemalja (Norveška i Švedska) u kojima je izvršena integracija podataka, a administraciji je ostavljena mogućnost da se postupno integrira u sustav geodetskih uprava (Statens Kartverk, Lantmäteriet). Integracija podataka ovisno o dogovorenom rješenju provela bi se na razini Županija (Kantona) ili Federacije, a JLS i općinskim sudovima bi se ostavila mogućnost da prenesu vođenje katastra odnosno zemljišnih knjiga na institucije(u) koje bi dobile tu nadležnost. Ovdje je moguće više različitih rješenja. U nastavku ćemo opisati rješenje koje bi sukladno postojećim prilikama bilo najpraktičnije.

Nadležnost za vođenje i održavanje integrirane baze podataka dodijelila bi se FGU. Umjesto jedne baze podataka uspostavilo bi se županijske/kantonalne ili regionalne baze. Pod regionalnim bazama podrazumijeva se uspostava baze za dva kantona (slično organizaciji Agencije za državnu službu, Federalnog zavod za statistiku). Uspostavu svake od ovih baza pratila bi uspostava županijskog/kantonalnog, odnosno regionalnog ureda FGU, koji bi u prvom redu vodio brigu o toj bazi, a također bi bio nadležan za planiranje i koordinaciju katastarskih i zemljišnoknjižnih aktivnosti na svom području.

Katastar i zemljišnu knjigu bi vodile nadležne službe JLS i općinski sudovi, koji bi temeljem odluke predstavničkog tijela JLS, odnosno predsjednika suda, mogli to vođenje prepustiti FGU. korak.

5.3 Potpuna integracija podataka i administracije

Potpuna integracija podataka i administracije podrazumijeva istovremenu integraciju podataka i cijele administracije u jedan sustav. Ovaj sustav je moguće organizirati na dva načina. Prvo rješenje je rješenje koje je bilo propisano nacrtom ZIRN-a, koje je predviđalo integraciju na razini Županije (Kantona). Bilo je predviđeno osnivanje Uprave za registraciju nekretnina na županijskoj/kantonalnoj razini, koja bi imala ispostave u svakoj JLS, a bila nadležna isključivo za vođenje i održavanje registra nekretnina (katastar i zemljišna knjiga).

Drugo rješenje je još radikalnije. Njime bi se uspostavilo jedinstveno federalno tijelo nadležno za upis nekretnina i prava (postojeća FGU ili posebna uprava za registraciju nekretnina), koje bi preuzelo brigu o integriranoj bazi podataka i ostalim poslovima vezanim za upis. U okolnostima koje trenutno vladaju u Federaciji vrlo je teško očekivati provedbu ovakvih rješenja, iako su ona, u zemljama koje su uspostavile sličan sustav polučila najbolje rezultate, te osigurala učinkovit i pouzdan sustav zemljišne administracije.

6. ZA I PROTIV

U prvom redu ćemo istaći razloge protiv s obzirom da smo identificirali samo dva razloga, a to su: očuvanje tradicije i vođenje zemljišne knjige u okviru sudbene vlasti kao garancija neovisnosti i nepristranosti.

Tradicija podijeljenog sustava zemljišne administracije u BiH stara je koliko i katastar, 140 godina. Građani i cijela stručna javnost su navikli na ovakav sustav. Zbog toga je eventualnu integraciju potrebno provesti s najvećom pažnjom. Čim se započne rasprava o eventualnim promjenama u sustavu vođenja zemljišnih knjiga, kao glavni argument ističe se nezavisnost pravosuđa i samim tim osiguranje nepristranosti u postupanju i smanjenje mogućnosti za moguće malverzacije.

Razloga za bilo koji vid integracije sustava je značajno više. To su u prvom redu lakše upravljanje sustavom, osiguranje uvjeta za očuvanje usuglašenosti podataka, bolja dostupnost građanima, manji troškovi održavanja sustava i mogućnost specijalizacije institucije(a) i njenog(njihovog) osoblja isključivo za brigu o podacima.

Svaki od ponuđenih scenarija pojednostavit će upravljanje sustavom. Scenarij integracije podataka omogućava: jednostavniji pristup upravljanju podacima, izbjegava se dvostruko provođenje promjena, a samo administriranje sustavom u značajnoj mjeri pojednostavnjuje. Scenarij potpune integracije podataka i administracije, pored toga, omogućava vertikalnu povezanost sustava, smanjenje broja subjekata koji odlučuju o pitanjima bitnim za sustav, standardizaciju procedura unutar institucija(e) i lakše planiranje i provođenje projekata na sustavnom sređivanju stanja. Scenarij integracije podataka uz postupnu integraciju administracije osigurava postupan put do rješenje koje predviđa scenarij potpune integracije. Kvalitetno provedenom integracijom gdje se zapravo integriraju samo podatci i administracija, a zadržavaju sve postojeće procedure vođenje i održavanja katastra i zemljišnih knjiga (rješenje iz nacrtu Zakona o izmjeri i registraciji nekretnina), faktički se u osnovi zadržava tradicija vođenja katastra i zemljišnih knjiga.

Uvjeti za usuglašenost podataka osigurani su po automatizmu, jer se integracijom baza izbjegava dvostruko provođenje, pa samim tim više nije moguće proizvesti neusuglašenost podataka.

Bolja dostupnost građanima osigurava se jer se podatci katastra i zemljišnih knjiga dobivaju na jednom mjestu. Provedbom odredbi iz nacrtu Zakona o izmjeri i registraciji nekretnina o uspostavi ispostava središnje institucije u svakoj JLS, osigurava se bliži pristup podacima zemljišnih knjiga, koji se trenutno mogu dobiti samo u općinskim sudovima. Ovo znači da bi se za veliki broj JLS zemljišna knjiga približila korisnicima. Također u uvjetima integriranih podataka postoje bolje mogućnosti za pristup podacima putem web servisa.

Integracija podataka omogućuje smanjenje troškova održavanja IT komponente sustava, jer se smanjuje broj potrebnih veza između baza podataka, a omogućava i centralizirani sustav nabave svih komponenti sustava vezanih za podatke. U slučaju potpune integracije administracije, smanjenjem broja lokacija (sustav bi se zasnivao na 79 lokacija u JLS, bez lokacija u sudovima), smanjili bi se materijalni troškovi, troškovi osoblja, a također bi mogućnost centralizirane nabave svih sredstava potrebnih za funkcioniranje doprinijela smanjenju troškova.

Postojanja jedne ili deset institucija odgovornih za upis nekretnina i prava na nekretninama, uz jasno definiranu nadležnost, omogućilo bi potpunu posvećenost te institucije(a) i njenog(njihovog) osoblja podacima. Time bi se napravio značajan iskorak od današnjeg stanja (pogotovo u katastru), gdje je briga za podatke u najvećoj mjeri gurnuta u drugi plan. Također bi se omogućilo da se osoblje koje obavlja poslove kvalitetnom edukacijom pretvori u vrhunske profesionalce. Kao konačni rezultat tih nastojanja osigurala bi se potpuna standardizacija, a u bližoj budućnosti i digitalizacija svih procedura.

7. ZAKLJUČAK

Rezultati postignuti na području zemljišna administracije u Federaciji BiH u proteklih 10 godina tjeraju nas na razmišljanje o promjenama u pravcu poboljšanja sustava. Iskustvo iz proteklih 20 godina nas uči da se promjene, ma koliko bile nužne, vrlo teško mogu dogovoriti, a kamo li provesti. U ovom članku učinjen je još jedan pokušaj da se elaborira potreba za promjenama i da se ponude određena rješenja.

Smatramo da je veliki broj profesionalaca svjestan da su promjene potrebne. Potreba za promjenama proističe iz postojećeg stanja katastarskog i zemljišnoknjižnog sustava. Iz poglavlja 2., 3. i 4. ona je jasno vidljiva.

Aktualno stanje u Federaciji ne ide u prilog započinjanju bilo kakvog procesa promjena, pa tako i procesa promjena u sustavu zemljišne administracije. Pored toga konstantno postoje dvije glavne zapreke za integraciju sustava zemljišne administracije. To je nadležnost JLS nad katastarskim poslovima (posebno na administrativnom dijelu) i inzistiranje da se zemljišne knjige moraju voditi u sudovima. Kad se razgovara o preuzimanju nadležnosti nad administriranjem katastra u JLS se to shvaća kao da se preuzimaju sve postojeće nadležnosti vezane za geodetske usluge, pa se javljaju nekritički otpori. S druge strane zagovornici ostanka vođenja zemljišnih knjiga u sudovima teško prihvaćaju činjenicu da vođenje zemljišne knjige nije nikakvo sudovanje nego redovan administrativni postupak koji se provodi na temelju odgovarajuće dokumentacije, koja nastaje neovisno o zemljišnoknjižnim procedurama. Ako se želi provesti integracija sustava zemljišne administracije potrebno je kontinuirano raditi na objašnjavanju ovih činjenica kako bi se postojeće zablude otklonile.

Svjesni naprijed navedenih ograničenja smatramo da bi za Federaciju BiH najbolje bilo raditi na provedbi scenarija koji bi proveo integraciju na razini podataka, a gdje bi se integracija administracije provodila postupno i ovisila o volji JLS i općinskih sudova da prepuste održavanje katastra i zemljišnih knjiga nezavisnim institucijama(i). Na određeni način već je napravljen prvi korak u tom pravcu kad je FGU dodijeljena obveza održavanja softvera „e-Grunt“. Ovakva postupanja su provedena u zemljama koje su integrirale sustav zemljišne administracije (Norveška i Švedska), što je u relativno kratkom roku dovelo do uspostave vrlo kvalitetnog sustava.

LITERATURA

Lesko I. (2001), *Katastar nekretnina u Bosni i Hercegovini*; II. hrvatski kongres o katastru – Zbornik radova, Hrvatsko geodetsko društvo, Zagreb

Lesko I. (2010), *Aktualni izazovi zemljišne administracije u BiH*, IV. Hrvatski kongres o katastru – Zbornik radova, Hrvatsko geodetsko društvo, Zagreb

Federalno Ministarstvo pravde (2013), *Zakon o izmjeri i registraciji nekretnina* –prednacrta, Sarajevo

Onsrud H. (2003) Integrating the Cadastre and the Land Register in a Single Organisation in Norway; Proceedings FIG Working week 2003, Paris

Mićanović I., Lesko I. (2007), *Harmonizacija podataka zemljišne knjige i katastra zemljišta na primjeru k.o. Klokot*, I. Kongres o katastru u Bosni i Hercegovini –zbornik radova, Geodetsko društvo Herceg Bosne, Neum

INTEGRATED LAND ADMINISTRATION SYSTEM - FOR AND AGAINST

Abstract

"The unification of land registry and cadastre" has been discussed since the seventies of the last century in Bosnia and Herzegovina. This topic was actualized in 2013 when the draft Law on surveying and real property registration was made. The draft of Law prescribes the integration of cadastral and land registry systems, which preserve all original determinants of one and the other registry. At that moment, old discussions began, which were mostly on the "established" views of one or another profession (geodetic and legal) without seriously dealing the actual content of the proposed solution. Due to the "apprehension" of the Law draft in the Parliament of federation B&H, the discussion was silent. The Cadastre Congress is a real opportunity to re-actualized the issue mentioned in the title of this article.

In the first place, the article deals with the need for integration based on the existing situation in one and other system (cadastre and land registry). The article also provides potential scenarios for future action on the basis of the identified need for change.

Key words: *integration, cadastre, land register, database, land administration system.*