

NOVO ZEMLJIŠNOKNJIŽNO PRAVO REPUBLIKE SRPSKE

Dr. sc. Hamid Mutapčić, docent
Pravni fakultet Sveučilišta u Tuzli

Mr. sc. Alvira Selimović Halilčević, dipl. pravnik
Služba za geodetske i imovinsko-pravne poslove Općine Živinicice

SAŽETAK

Zakon o premjeru i katastru Republike Srpske uvodi novi sistem evidentiranja nekretnina i prava na nekretninama u Republici Srpskoj. Novi zakon svojim odredbama objedinjuje evidencije o nekretninama i pravima na nekretninama u jedan registar nekretnina u nadležnosti organa uprave. Time se mijenja raniji sistem odvojenih evidencija: katastarske evidencije o nekretninama koja je u nadležnosti organa uprave i zemljišne evidencije o pravima na nekretninama koja je u nadležnosti suda.

Autori u ovom radu daju legislativni prikaz prvih reformi zemljišnoknjižnog prava u Republici Srpskoj. Napravljen je kratak kritički osvrt na Zakon o katastru Republike Srpske koji je stavljen van snage i pojedine sporne odredbe istog. Analizirana su nova rješenja Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske te pojedine odredbe zakona koje bi mogle izazvati probleme implementacijom ovog zakona.

Ključne riječi: zemljišna knjiga, katastar nekretnina, katastar zemljišta, katastar nepokretnosti, katastarski premjer



UVOD

Prve reforme zemljišnoknjižnog prava u Republici Srpskoj započete su 2003. godine donošenjem entitetskih zakona o zemljišnim knjigama, što je predstavljalo svojevrsan prekid s dotadašnjim pravnim naslijeđem bivše SFRJ u oblasti zemljišnoknjižnog prava. To je bio potpuni zaokret u odnosu na do tada postojeći koncept evidentiranja nekretnina i prava na nekretninama, s obzirom na to da su zakonodavci u tadašnjoj SFRJ sredinom 80-ih godina odlučili da zamijene sistem zemljišnih knjiga jedinstvenom evidencijom nekretnina donošenjem Zakona o premjeru i katastru nekretnina („Službeni list SRBiH“ br. 22/84, 12/87 i 26/90).

Novi entitetski zakoni o zemljišnim knjigama bili su identičnog sadržaja i to: Zakon o zemljišnim knjigama Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“, br.19/03, 54/04) i Zakon o zemljišnim knjigama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 67/03, 46/04, 109/05 i 119/08). Stupanjem na snagu ovih zakona prestala je primjena odredaba Zakona o premjeru i katastru nekretnina koje se odnose na evidenciju i upis prava vlasništva i drugih stvarnih i obligacionih prava na nekretninama i dugogodišnja primjena Zakona o zemljišnim knjigama Kraljevine Jugoslavije („Službene novine Kraljevine Jugoslavije“, br. 146 – LIII od 1. jula 1930. godine i br. 281. XC od 1. decembra 1931.) u onim katastarskim općinama u kojima do tada nije bio uspostavljen katastar nekretnina.

Međutim, zakonodavci u Republici Srpskoj nastavili su sa reformama u ovoj oblasti i one su prikazane u ovom radu. Usvajanjem Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 6/12) ponovno je aktualiziran koncept uspostave sistema jedinstvene evidencije nekretnina. Navedenim Zakonom stavljen je van snage Zakon o katastru Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 60/11), kao i odredbe Zakona o premjeru i katastru nepokretnosti („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 34/06, 110/08, 15/10), Zakona o održavanju premjera i katastra zemljišta Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, 19/96, 15/10) i Zakona o zemljišnim knjigama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 67/03, 46/04, 109/05, 119/08).

Imajući u vidu prethodno navedeno, može se zaključiti da su na prostoru Republike Srpske u zadnjih nekoliko godina aktuelna dva koncepta evidencije nekretnina: dvojna evidencija koja podrazumijeva vođenje odvojene evidencije o nekretninama u okviru organa uprave i evidencije o pravima na nekretninama u okviru suda, te jedinstvena evidencija o nekretninama i pravima na nekretninama u nadležnosti organa uprave. Uspostavljanje jedinstvene evidencije nekretnina u Republici Srpskoj prema ranijim zakonima bilo je dosta neuspješno, s obzirom na to da nisu postignuti očekivani rezultati u pogledu usaglašavanja zemljišnoknjižne i katastarske evidencije nekretnina. Može se uočiti da će na prostoru Bosne i Hercegovine u narednom periodu biti otvoreno pitanje u vezi s uspostavom jednog od dva navedena koncepta evidentiranja nekretnina. Naročit problem predstavlja postojanje različitih sistema u dva bosanskohercegovačka entiteta, s obzirom na to da se na području Federacije BiH posljednjih godina nastojalo utjecati na dalju reafirmaciju zemljišnih knjiga kroz Projekt zemljišnoknjižne administracije. Međutim, i u Federaciji BiH trenutno imamo u Nacrtu Zakon o premjeru i registraciji nekretnina Federacije BiH, koji svojim odredbama propisuje osnivanje jedinstvenog registra nekretnina, a sastoji se od katastra nekretnina i zemljišne knjige u formi jedinstvene baze podataka.

Cilj zakonodavaca je donošenje propisa koji će omogućiti sređivanje i ažuriranje evidencija o nekretninama i prava na nekretninama da bi se osigurao brži i jednostavniji pravni promet nekretninama. Sagledavanjem ovih problema sa teorijskog aspekta, kao i istraživanjem prakse i uočavanjem eventualnih problema i poteškoća, odredit će se vrijednost i ispravnost i jednog i drugog koncepta evidencije nekretnina i prava na nekretninama.

1. REFORME ZEMLJIŠNOKNJIŽNOG PRAVA REPUBLIKE SRPSKE

Nakon završetka rata u Bosni i Hercegovini Republika Srpska je započela aktivnosti na uspostavi jedinstvene evidencije nekretnina



po modelu Zakona o premjeru i katastru nekretnina iz 1984. godine¹. Po istom modelu i sa manjim korekcijama u Republici Srpskoj usvojen je Zakon o premjeru i katastru nekretnina Republike Srpske². Nakon donošenja Zakona usvojen je i desetogodišnji Program rada 1996-2005, ali je njegova realizacija išla veoma sporo tako da u Republici Srpskoj nije postignut procenat od 10% teritorije sa uspostavljenom jedinstvenom evidencijom.³

Članom 201. ovog zakona propisano je da će poslovi oko uspostavljanja jedinstvenog katastra nekretnina biti okončani do 2006. godine. Poslovi na uspostavi jedinstvene evidencije u nadležnosti jedne institucije bili su u samom začetku u ovom entitetu ali su prekinuti jer je reforma stvarnog prava u Bosni i Hercegovini nakon rata obuhvatala i reformu zemljišnoknjižnog prava.⁴U tom pravcu obje entitetske vlade su pripremile istovjetne tekstove Zakona o zemljišnim knjigama za Republiku Srpsku i Federaciju BiH. Prijedlozi zakona upućeni su u parlamentarnu proceduru, ali je Narodna skupština Republike Srpske prijedlog zakona skinula sa dnevnog reda na sjednici od 12.09.2002. godine. U Federaciji BiH prijedlog zakona usvojen je od Doma naroda Parlamenta Federacije BiH na sjednici održanoj 27.09.2002. godine. Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH prijedlog ovog zakona nije ni razmatrao, iako je bio na dnevnom redu sjednice od 24.09.2002. godine.

Nakon neuspjelog usvajanja Zakona o zemljišnim knjigama od strane entitetskih zakonodavaca visoki predstavnik za Bosnu i Herce-

-
- 1 Zakon o premjeru i katastru nekretnina, Službeni list SRBiH, br. 22/84, 12/87 i 26/90. Bosna i Hercegovina je preuzela Zakon o premjeru i katastru nekretnina kao zakon Federacije BiH, Službeni list R BiH, br. 4/93 i 13/94, u skladu sa odredbama člana IX, V, (1) Ustava Federacije BiH, a u Republici Srpskoj zakon je preuzet donošenjem Zakona o premjeru i katastru nekretnina Republike Srpske.
 - 2 Zakon o premjeru i katastru nekretnina Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 19/96.
 - 3 Fržović, M., *Primjena Zakona o premjeru i katastru nepokretnosti u RS*, Prvi kongres o katastru u Bosni i Hercegovini, Zbornik radova, Geodetsko društvo Herceg-Bosne, Mostar, 2007, 33.
 - 4 Vesković, B., Pašić, H. (2004), *Zbirka propisa o nekretninama Bosne i Hercegovine - sa stručnim objašnjenjima, korelativnim propisima i registrom pojmova, Knjiga prva*, Privredna štampa d.d. Sarajevo, Sarajevo, 298.

govinu je svojim Odlukama od 21.10.2002. godine nametnuo Zakon o zemljišnim knjigama za oba entiteta u Bosni i Hercegovini.⁵

Nakon toga Parlament Federacije BiH usvojio je u istovjetnom tekstu Zakon o zemljišnim knjigama Federacije BiH⁶, a Narodna skupština Republike Srpske Zakon o zemljišnim knjigama Republike Srpske⁷.

Članom 93. Zakona o zemljišnim knjigama ostale su na snazi odredbe Zakona o premjeru i katastru nekretnina, osim onog dijela Zakona koji se odnosi na evidenciju i upis prava vlasništva i drugih stvarnih i obligacionih prava na nekretninama.

Poslije donošenja Zakona o zemljišnim knjigama, kojim se ponovo uspostavlja dvojna evidencija, a upis prava na nekretninama vrše zemljišnoknjižne kancelarije, Republika Srpska donosi novi Zakon o premjeru i katastru nepokretnosti Republike Srpske⁸. U toku implementacije ovog Zakona predstavnici međunarodne zajednice u redovnoj proceduri predložili su novi Zakon o premjeru i katastru nepokretnosti Republike Srpske⁹, koji je usvojila Narodna skupština Republike Srpske. Zakon o premjeru i katastru nepokretnosti donio je i određene novine, a one se prije svega ogledaju u podjeli rada između državnog organa nadležnog za evidenciju o nekretninama, sa jedne strane, i geodetskih preduzeća (geodetskih organizacija), geodetskih radnji i ovlaštenog geodete, sa druge strane.

Nakon osam godina od donošenja Zakona o zemljišnim knjigama zakonodavna vlast u Republici Srpskoj, uz aktivno učešće Republičke

5 Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu Paddy Ashdown koristeći se ovlastima koja su mu data članom V Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini donio je Odluke kojima je proglasio Zakon o zemljišnim knjigama Federacije BiH, Službene novine Federacije BiH, br. 58/02 i Zakon o zemljišnim knjigama Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 74/02. Tekst zakona za oba entiteta je identičan.

6 Zakon o zemljišnim knjigama Federacije BiH, Službene novine Federacije BiH, br.19/03 i 54/04.

7 Zakon o zemljišnim knjigama Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 67/03, 46/04, 109/05 i 119/08.

8 Zakon o premjeru i katastru nepokretnosti Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 55/03.

9 Zakon o premjeru i katastru nepokretnosti Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 34/06, 110/08 i 15/10.



uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove, Republike Srpske ponovo je aktualizirala pitanje katastra nepokretnosti. Kao razlog tome navedeno je loše stanje u oblasti evidencija nekretnina u Republici Srpskoj: u trideset i jednoj opštini u Republici Srpskoj nisu postojale zemljišne knjige, a u šesnaest opština postojala je samo djelimična pokrivenost, postojeća evidencija u zemljišnim knjigama je neažurna jer je u 95 % slučajeva postojećih zemljišnih knjiga upisano stanje koje ne odgovara stvarnom stanju nekretnina, u zemljišnoknjižnim uredima nije došlo do osnivanja evidencije o posebnim dijelovima zgrada, pravu vlasništva i drugim stvarnim pravima na etažnoj svojini.¹⁰ Zbog lošeg stanja u oblasti javnih evidencija o nekretninama i pravima na nekretninama Republika Srpska je započela izradu Prijedloga Zakona o katastru Republike Srpske i njegovom usvajanju po hitnom postupku.

2. ZAKON O KATASTRU REPUBLIKE SRPSKE

Narodna skupština Republike Srpske usvojila je po hitnom postupku 22. februara 2011. godine Zakon o katastru Republike Srpske¹¹. Usvojenim Zakonom predviđeno je uspostavljanje jedinstvene evidencije o nekretninama i pravima na nekretninama u nadležnosti organa uprave, tako da bi svi poslovi iz nadležnosti sudova, odnosno zemljišnoknjižnih kancelarija prešli u nadležnost ovog organa. Zakon je izazvao izuzetno interesovanje stručne i šire javnosti. Otvoreno je pitanje zaštite prava vlasništva.

Klub Bošnjaka u Vijeću naroda Republike Srpske Odlukom br. 03.2-5-16/11 od 04. marta 2011. godine pokrenuo je postupak zaštite vitalnog nacionalnog interesa bošnjačkog naroda na Zakon o katastru Republike Srpske. U obrazloženju Odluke navedeno je da su Zakonom o katastru Republike Srpske povrijeđeni vitalni interesi bošnjačkog naroda po nekoliko osnova: u dijelu koji se odnosi na organizaciju organa javne vlasti, zastupljenosti pripadnika bošnjačkog i drugih naroda u radu komisija za izlaganje na javni uvid podataka o nepokretno-

10 Gligorić, T., Blagojević, M., *Osvrt na neka nerazumijevanja Zakona o katastru Republike Srpske*, Drugi kongres o katastru u Bosni i Hercegovini, Zbornik radova, Geodetsko društvo Herceg-Bosne, Mostar, 2011, 3.

11 Zakon o katastru Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 60/11.

stima, pravo na aktivno učestvovanje u postupcima i radnjama u vezi s uspostavljanjem novog katastra nepokretnosti s obzirom da veliki broj pripadnika bošnjačkog naroda zbog ratnih dešavanja živi izvan Republike Srpske i Bosne i Hercegovine, zaštita državne imovine od moguće neustavne promjene njenog statusa sve dok se ne donese zakon o državnoj imovini na nivou Bosne i Hercegovine.¹²

Vijeću naroda Republike Srpske uz Odluku o pokretanju postupka zaštite vitalnog nacionalnog interesa bošnjačkog naroda dostavljeno je i obrazloženje br. 03.2-5-16/11-1 od 11. marta 2011. godine, koje je Klub delegata bošnjačkog naroda dao na Zakon, Dopuna obrazloženja br. 03.2-5-16/11-2 od 22. marta 2011. godine, Druga dopuna obrazloženja br. 03.2.-5-16/11-3 od 07. aprila 2011. godine i akt visokog predstavnika od 21. februara 2011. godine. S obzirom da klubovi konstitutivnih naroda u Vijeću naroda, kao ni Zajednička komisija Narodne skupštine i Vijeća naroda, nisu postigli konsenzus o zahtjevu za utvrđivanje postojanja povrede vitalnog nacionalnog interesa bošnjačkog naroda u Zakonu, predložili su da o tome odluku donese Vijeće za zaštitu vitalnog interesa Ustavnog suda Republike Srpske.

Vijeće za zaštitu vitalnog interesa Ustavnog suda Republike Srpske donijelo je Odluku br. UV-2/11 od 18. maja 2011. godine, kojom utvrđuje da Zakonom o katastru Republike Srpske nije povrijeđen vitalni nacionalni interes konstitutivnog bošnjačkog naroda.¹³ U obrazloženju ove odluke navodi se da razlozi zbog kojih je Klub delegata bošnjačkog naroda predložio pokretanje postupka zaštite vitalnog nacionalnog interesa mogu eventualno biti predmet ocjene ustavnosti Zakona u redovnom postupku pred Ustavnim sudom, ali ne i pitanje postojanja povrede vitalnih nacionalnih interesa bilo kojeg konstitutivnog naroda, pa ni bošnjačkog. Također, Vijeće je ocijenilo neosnovanom tvrdnju Kluba delegata bošnjačkog naroda da bi osporenim zakonom građani bošnjačke nacionalnosti dolazili u nepovoljniju i diskriminatorску poziciju zbog toga što Zakon svojim odredbama radikalno mijenja organizaciju i nadležnost vođenja javnih registara o nepokretnostima i prava vlasništva i drugih stvarnih prava na njima,

12 Više o tome: Gligorić, T., Blagojević, M., op. cit. 6–11.

13 Odluka br. UV-2/11 od 18. maja 2011. godine Vijeća za zaštitu vitalnog interesa Ustavnog suda Republike Srpske.



koja su uređena Zakonom o zemljišnim knjigama i u nadležnosti su sudova, odnosno njihovih zemljišnoknjižnih kancelarija i da se osnivanjem katastra nepokretnosti i njegovim izmještanjem iz sudova u organe uprave ugrožavaju i povređuju vitalni nacionalni interesi bošnjačkog naroda u pogledu efektivne zaštite prava vlasništva i drugih imovinskih prava koja su upisana u zemljišnim knjigama, jer se nijednom odredbom Zakona ne daje prednost nekom konstitutivnom narodu, niti se prave razlike među njima.¹⁴

Nakon ove odluke Klub Bošnjaka Vijeća naroda Republike Srpske pokrenuo je 13. juna 2011. godine inicijativu za ocjenu ustavnosti Zakona o katastru Republike Srpske, ističući da je predlagač spornog Zakona bila Republička uprava za geodetske i imovinsko pravne poslove Republike Srpske, suprotno odredbi člana 76. Ustava Republike Srpske¹⁵, da usvojeni zakon nije prošao regularnu proceduru u skladu sa Poslovníkom Narodne skupštine Republike Srpske i da je Zakon donesen po hitnom postupku što je također suprotno Poslovníku Narodne skupštine Republike Srpske¹⁶.

Pokrenuta inicijativa za ocjenu ustavnosti Zakona nije spriječila Republičku upravu za geodetske i imovinsko pravne poslove da počne sa njegovom primjenom, ne čekajući odluku Ustavnog suda Republike Srpske.

Ustavni sud Republike Srpske odlučio je da bi bilo preuranjeno razmatrati zahtjev Kluba Bošnjaka Vijeća naroda dok odluku o ustavnosti Zakona ne donese Ustavni sud Bosne i Hercegovine, s obzirom na to da je član Predsjedništva Bosne i Hercegovine Bakir Izetbegović podnio ovom sudu 19. augusta 2011. godine zahtjev za ocjenu ustav-

14 Odluka br. UV-2/11 od 18. maja 2011. godine Vijeća za zaštitu vitalnog interesa Ustavnog suda Republike Srpske.

15 Član 76. Ustava Republike Srpske glasi: Pravo predlaganja zakona, drugih propisa i općih akata imaju predsjednik Republike, Vlada, svaki narodni zastupnik ili najmanje 3000 birača.

16 Prema Poslovníku Narodne skupštine Republike Srpske izuzetno se po hitnom postupku može donijeti zakon kojim se uređuju pitanja i odnosi nastali usljed okolnosti koje nisu mogle da se predvide, a nedonošenje zakona po hitnom postupku u takvim okolnostima moglo bi prouzrokovati štetne posljedice po život i zdravlje ljudi, bezbjednost Republike i rad organa i organizacija.

nosti Zakona o katastru Republike Srpske. Pored zahtjeva za ocjenu ustavnosti Zakona o katastru Republike Srpske član Predsjedništva Bakir Izetbegović zatražio je da Ustavni sud Bosne i Hercegovine doneše privremenu mjeru kojom bi obustavio primjenu osporenog zakona, do donošenja konačne odluke ovog Ustavnog suda.

U zahtjevu za ocjenu ustavnosti Zakona o katastru Republike Srpske navedeno je da je osporeni Zakon u suprotnosti sa članom II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine¹⁷ i članom 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda¹⁸ u odnosu na pristup sudu, zatim sa članom II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine¹⁹ i članom 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju²⁰, sa članom 13. Evropske konvencije²¹ u pogledu prava na postojanje efektivnih pravnih lijekova i sa Aneksom 2. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini²² iz sljedećih razloga:

17 Član II/3. Ustava Bosne i Hercegovine određuje katalog prava koja uživaju sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine, a pod tačkom e) je pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim pravima i druga prava u vezi sa krivičnim postupkom.

18 Član 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda određuje između ostalog da prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom.

19 Član II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine pravo na imovinu iz kataloga prava.

20 Član 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju glasi: Svako fizičko ili pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uvjetima predviđenim zakonom i općim načelima međunarodnog prava. Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primjenjuje takve zakone koje smatra potrebnim da bi nadzirala korištenje imovine u skladu sa općim interesima ili da bi osigurala naplatu poreza ili drugih doprinosa ili kazni.

21 Član 13. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda glasi: Svako čija su prava i slobode, priznati ovom konvencijom, narušeni ima pravo na pravni lijek pred nacionalnim vlastima, čak i onda kada su povredu ovih prava i sloboda učinila lica u vršenju svoje službene dužnosti.

22 U Aneksu 2. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini o sporazumu o granici između entiteta i o povezanim pitanjima navedeno je da se granica između Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske smije prilagođavati samo uz obostranu saglasnost.



- uvodi potpuno novi sistem evidencije o nekretninama i stvarnim pravima na nekretninama koji će biti u nadležnosti Republičke uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove Republike Srpske, dakle u nadležnosti organa uprave;
- određuje da se u postupku katastarskog premjera podaci o imaoocu prava na nekretninama prikupljaju primarno u skladu sa faktičkim stanjem, a poslije toga prema postojećim podacima u katastru zemljišta, katastru nekretnina i zemljišnoj knjizi;
- određuje da se katastar nekretnina zasniva na podacima premjera Republike Srpske, te da se vlasništvo i druga stvarna prava na nekretninama stiču, prenose i ograničavaju upisom u katastar nekretnina (konstitutivnost upisa);
- određuje da se upis u katastar može izvršiti i na osnovu naknadno prikupljenih podataka o nekretnini, što podrazumijeva i podatke prikupljene na osnovu faktičkog stanja, zbog čega bi se vlasništvo moglo steći faktičkim posjedovanjem nekretnine u trenutku evidentiranja podataka o nekretnini;
- Zakon određuje da će se u postupku osnivanja katastra nekretnina voditi zapisnik koji će se postaviti na oglasnu ploču područne jedinice ukoliko ne bude uručen licima koja su upisana u katastar zemljišta, katastar nekretnina i zemljišnu knjigu, što bi moglo izazvati nesagledive štetne posljedice za sva ona lica koja su zbog ratnih dešavanja napustila Bosnu i Hercegovinu i žive izvan zemlje;
- iz razloga što Bosna i Hercegovina nikada nije donijela zakon o državnoj imovini, a osporeni zakon omogućava da imovina Bosne i Hercegovine na osnovu faktičkog stanja bude upisana na Republiku Srpsku;
- pojedinac koji bi propustio javni oglas za učešće u postupku evidentiranja i rokove koji su propisani ne bi imao mogućnosti pred sudom preispitati postupak u kome je lišen svoje imovine;
- sporni zakon predviđa i premjer entitetske linije i vođenje registra entitetske linije.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je na sjednici održanoj 23. septembra 2011. godine donio Odluku o privremenoj mjeri br. U-12/11, kojom je obustavljena primjena Zakona o katastru Republike Srpske do donošenja konačne odluke Ustavnog suda.²³ Zanemarujući Odluku o privremenoj mjeri Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske donosi Uredbu o vođenju evidencija o nekretninama i pravima na nekretninama, kojom je precizirano da se evidentiranje podataka o nekretninama i pravima na nekretninama nastavlja u skladu sa Zakonom o katastru Republike Srpske.²⁴

Zbog ovakvog postupka Vlade Republike Srpske član Predsjedništva Bosne i Hercegovine Bakir Izetbegović uputio je Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine 06. oktobra 2011. godine zahtjev za osiguranje izvršenja Odluke o privremenoj mjeri kojom je primjena Zakona o katastru Republike Srpske obustavljena do donošenja konačne odluke Ustavnog suda. Istoga dana Vlada Republike Srpske je na svojoj 34. sjednici usvojila prijedlog Zakona o premjeru i katastru nekretnina Republike Srpske. Prijedlog Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske po hitnom postupku se uvrštava u dnevni red 11. redovne sjednice Narodne skupštine Republike Srpske i usvojen je 13. oktobra 2011. godine.²⁵ S obzirom da pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine postupak za ocjenu ustavnosti Zakona o katastru Republike Srpske još uvijek nije bio okončan, Narodna skupština Republike Srpske obavijestila je Ustavni sud svojim dopisom br. 1535/11 od 14. oktobra 2011. godine da je donijela Zakon o premjeru i katastru Republike Srpske, čijim stupanjem na snagu prestaje da važi osporavani Zakon o katastru Republike Srpske. Nakon toga je Ustavni sud Bosne i Hercegovine donio Odluku o obustavi postupka br. U-12/11 od 30. marta 2012. godine²⁶, pokrenut povodom

23 Odluka o privremenoj mjeri br. U-12/11 od 23. septembra 2011. godine, Ustavni sud Bosne i Hercegovine.

24 Uredba o vođenju evidencija na nekretninama i pravima na nekretninama, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 97/11.

25 <http://www.narodnaskupstinars.net/stranica/zapisnik-sa-11-redovne-sjednice>, Zapisnik sa 11. redovne sjednice Narodne skupštine Republike Srpske održane dana 11, 12, 13, 25. i 26. oktobra 2011. godine, preuzet dana 15. marta 2014. godine.

26 Odluka o obustavi postupka br. 12/11 od 30. marta 2012. godine, Ustavni sud Bosne i Hercegovine.



zahtjeva Bakira Izetbegovića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti Zakona o katastru Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 60/11), iz razloga što je osporeni akt prestao postojati. Donošenjem ove odluke prestala je važiti i Odluka o privremenoj mjeri br. U-12/11 Ustavnog suda Bosne i Hercegovine od 23. septembra 2011. godine.

3. ZAKON O PREMJERU I KATASTRU REPUBLIKE SRPSKE

Narodna Skupština Republike Srpske je na svojoj 11. redovnoj sjednici održanoj 13. oktobra 2011. godine po hitnom postupku usvojila Zakon o premjeru i katastru Republike Srpske.²⁷

Nakon usvajanja ovog zakona Klub Bošnjaka Vijeća naroda Republike Srpske 24. oktobra 2011. godine donio je Odluku o pokretanju postupka zaštite vitalnog nacionalnog interesa bošnjačkog naroda br. 03.2-5-66/11 na Zakon o premjeru i katastru Republike Srpske.²⁸ U naknadnom obrazloženju ove odluke od 01. novembra 2011. godine navedeno je da je osporenim zakonom povrijeđen vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda koji se odnosi na organizaciju organa javne vlasti, kako to izričito definira Amandman LXXVII, kojim je dopunjen član 70. Ustava Republike Srpske; povrijeđeno je pravo bošnjačkog naroda da efektivno učestvuje u postupku osnivanja katastra nepokretnosti u cilju zaštite svojih vlasničkih prava i interesa; pravo na imovinu koja treba da bude vraćena vlasnicima Bošnjacima u postupku restitucije oduzete imovine; zaštita državne imovine od moguće neustavne promjene njenog statusa sve dok se ne donese zakon o državnoj imovini na nivou Bosne i Hercegovine. Velike zamjerke iznijete su i zbog toga što se zakoni koji pravno reguliraju ovu materiju donose po hitnom postupku bez rasprave u stručnim krugovima i javne rasprave građana, te se time isključuje učešće struke, raznih udruženja i

27 Zakon o premjeru i katastru Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 6/12.

28 http://vijecenarodars.net/index.php?option=com_content&view=article&id=138%3Aa&catid=1%3A2011-02-24-07-34-05&Itemid=4&lang=sr-lat, Odluka o pokretanju postupka zaštite vitalnog nacionalnog interesa bošnjačkog naroda br. 03.2-5-66/11 od 24. oktobra 2011. godine na Zakon o premjeru i katastru Republike Srpske, preuzeta dana 18. marta 2014. godine.

drugih zainteresiranih lica, odnosno građana, da daju svoja mišljenja, primjedbe i prijedloge o pojedinim članovima Zakona, kao i o konceptu Zakona uopće.

Pored pokretanja postupka zaštite vitalnog nacionalnog interesa, Klub Bošnjaka donio je 01. novembra 2011. godine i Amandman na Zakon o premjeru i katastru Republike Srpske br. 03.2-5-66/11-2, kojim predviđa da se primjena ovog Zakona odlaže i zavisit će od konačne odluke Suda Bosne i Hercegovine o zahtjevu za ocjenu ustavnosti Zakona o katastru Republike Srpske.

Na sjednici održanoj 10. decembra 2011. godine Vijeće za zaštitu nacionalnog interesa Ustavnog suda Republike Srpske donijelo je rješenje kojim se prihvata zahtjev Kluba Bošnjaka. Vijeće je o ovom zahtjevu meritornu Odluku br. UV-11/11 donijelo na sjednici održanoj 28. decembra 2011. godine, kojom je utvrdilo da Zakonom o premjeru i katastru Republike Srpske nije povrijeđen vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda.²⁹

Predsjedavajući predsjedništva Bosne i Hercegovine Bakir Izetbegović podnio je 27. aprila 2012. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske iz razloga što je osporeni zakon u suprotnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Istim zahtjevom od Suda je zatražio i donošenje privremene mjere o obustavi primjene spornog zakona do donošenja konačne odluke. U dopuni svog zahtjeva podnosilac je naveo da su odredbe člana 4, 7, 10, 11, 40, 45, 46, 56, 62, 71. i 105. Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske suprotne Ustavu Bosne i Hercegovine i Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine o zahtjevu za donošenje privremene mjere odlučio je na sjednici održanoj dana 26. maja 2012. Godine, kada je donio Odluku o privremenoj mjeri U-5/12³⁰, kojom se odbija kao neosnovan zahtjev za donošenje privremene mjere. U obrazlože-

29 Odluka br. UV-11/11 od 28. decembra 2011. godine, Vijeće za zaštitu vitalnog interesa Ustavnog suda Republike Srpske.

30 Odluka o privremenoj mjeri br. U-5/12 od 26. maja 2012. godine, Ustavni sud Bosne i Hercegovine.



nju svoje odluke Ustavni sud je naveo da razlozi za donošenje privremene mjere ne mogu biti zasnovani na argumentima koje je podnositelj navodio u ranije podnesenom zahtjevu za donošenje privremene mjere o obustavi Zakona o katastru Republike Srpske, kao ni na tome da li je ranije donesena privremena mjera Ustavnog suda bila izvršena ili ne. U vezi s tim navodima istaknuta je činjenica da je prestalo pravno dejstvo ranije donesene Odluke o privremenoj mjeri U-12/11 od 23. septembra 2011. godine, s obzirom na to da je ranije osporeni Zakon o katastru Republike Srpske prestao važiti. Ustavni sud je zaključio da je podnositelj u prijedlogu za donošenje privremene mjere propustio navesti odgovarajuće argumente koji bi u konkretnom slučaju opravdali njeno donošenje u interesu stranaka ili pravilnog vođenja postupka.

Odluka o dopustivosti i meritumu po zahtjevu za ocjenu ustavnosti u zahtjevu navedenih odredaba spornog zakona donesena je na sjednici Ustavnog suda dana 28. septembra 2012. godine. Ovom Odlukom br. U-5/12³¹ odbijen je zahtjev za ocjenu ustavnosti koji je podnio Bakir Izetbegović, predsjedavajući Predsjedništva Bosne i Hercegovine, jer je Ustavni sud utvrdio da su odredbe člana 4, 7, 10, 11, 40, 45, 46, 56, 62, 71. i 105. Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. U obrazloženju Odluke navedeno je da zakonodavac spornim zakonom postupak evidentiranja nekretnina i prava na nekretninama daje u nadležnost organa uprave, ali je sud zaključio da „izbor organizacione i institucionalne sheme evidentiranja nekretnina i prava na njima ne pokreće pitanje ustavnosti.“³² Također, Ustavni sud je zaključio da su sporne odredbe Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske u skladu sa „... pravom na pravično suđenje iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije, pravom na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju, pravom na djelotvoran pravni lijek iz člana 13. Evropske konvencije, te sa principom pravne sigurnosti iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine“³³, jer

31 Odluka o dopustivosti i meritumu br. U-5/12 od 28. septembra 2012. godine, Ustavni sud Bosne i Hercegovine.

32 Ibid.

33 Ibid.

je osporeni zakon omogućio svakom licu koje smatra da ima konstituirano neko stvarno pravo na nekretninama da pred nadležnim sudom pokrene parnični postupak radi zaštite tog prava.

Odluka o dopustivosti i meritumu sadrži i izdvojeno mišljenje sudije Mirsada Ćemana suprotno odluci Ustavnog suda iz razloga djelimičnog neslaganja sa mišljenjem i odlukom većine. U izdvojenom mišljenju navedeno je neslaganje sa mišljenjem većine da je odredbama Zakona o sudskoj zaštiti u dovoljnoj mjeri zaštićeno pravo na pravično suđenje, te navodi:

„Iako sporni zakon sadrži odredbe o sudskoj zaštiti (član 11, te čl. 85–89) očigledno je, kada se uzme u obzir i relevantna odredba Zakona o stvarnim pravima, da u pravnom sistemu Republike Srpske egzistiraju nekompatibilna rješenja u pogledu roka zastare podnošenja vlasničke tužbe (reivindicatio). To su: 3 godine prema članu 89. spornog zakona, odnosno: vlasnička tužba ne zastarijeva (član 126. Zakona o stvarnim pravima Republike Srpske)“.³⁴

Ćeman smatra da neusklađenost odredbe člana 11. spornog zakona i člana 126. Zakona o stvarnim pravima Republike Srpske nosi rizik proizvoljnosti u njihovoj primjeni, jer će kontinuirano biti otvoreno pitanje koji od ova dva zakona je *lex specialis*, što će se odraziti i na efikasnost vođenja postupka.

3.1. Odredbe Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske

Zakon o premjeru i katastru Republike Srpske ima ukupno 201 član. Zakon je sistematiziran u 16 poglavlja i to: Osnovne odredbe, Upravni i stručni poslovi, Tehnička dokumentacija (projektovanje), izvođenje i stručni nadzor nad izvođenjem geodetskih radova, Osnovni geodetski radovi, Premjer Republike Srpske, Katastar nepokretnosti, Katastar vodova, Topografsko-kartografska djelatnost, Geoinformacioni sistem Republičke uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove Republike Srpske, Infrastruktura geoprostornih podataka Republike Srpske, Geodetski radovi u inženjersko-tehničkim oblastima, Čuvanje, uvid, izdavanje i naknada za korištenje podataka i pružanje

34 Ibid.



usluga, Stručni nadzor, Ovlaštenje za donošenje podzakonskih akata, Kaznene odredbe i Prelazne i završne odredbe.

3.1.1. Osnovne odredbe

U osnovnim odredbama članom 1. Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske propisano je da se ovim zakonom uređuju upravni i stručni poslovi koji se odnose na premjer Republike Srpske, katastar nepokretnosti, katastar vodova, osnovne geodetske radove, adresni registar, topografsko-kartografsku djelatnost, Geoinformacioni sistem Republičke uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove Republike Srpske, infrastrukturu geoprostornih podataka Republike Srpske i geodetske radove u inženjersko-tehničkim oblastima. U ovom poglavlju navedeno je i značenje pojedinih izraza koji su upotrijebljeni u Zakonu. Data je definicija katastra nepokretnosti: „Katastar nepokretnosti je osnovni i javni registar o nepokretnostima i stvarnim pravima na njima.“³⁵ Citiranjem odredbom Zakona u Republici Srpskoj uveden je jedinstveni registar o nekretninama i pravima na nekretninama.³⁶ U odgovoru koji je Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine u postupku ocjene ustavnosti citiranog člana Zakona dostavila Narodna skupština Republike Srpske, Narodna skupština ističe da je njeno pravo da cijeneći društvene potrebe sama usvoji najsvrsishodnije zakonodavstvo, a to je u ovom slučaju formiranje jedinstvene evidencije i povjeravanje ingerencija u ovoj oblasti Republičkoj upravi za geodetske i imovinsko-pravne poslove.³⁷

35 Član 4. stav 1. Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske.

36 U zemljama članicama Evropske unije ne postoji jedinstven i standardiziran organizacioni sistem evidencije o nekretninama i pravima na nekretninama. U nekim zemljama Evropske unije zemljišna knjiga i katastar vode se zajednički i u nadležnosti su jedne institucije (Belgija, Češka, Slovačka, Francuska, Mađarska, Holandija), dok se u drugim zemljama zemljišna knjiga i katastar vode odvojeno i u nadležnosti su različitih institucija (Austrija, Njemačka, Danska, Finska, Estonija, Slovenija, Španija).

37 Odluka o dopustivosti i meritumu br. U-5/12 od 28. septembra 2012. godine, Ustavni sud Bosne i Hercegovine.

3.1.2. Upravni i stručni poslovi

Osnovni subjekt koji je nadležan da obavlja stručne i upravne poslove predviđene ovim zakonom je Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove Republike Srpske. Članom 10. Zakona taksonativno su navedeni geodetski radovi i poslovi koji su u nadležnosti Uprave. Član 10. Zakona bio je i predmet rasprave Ustavnog Suda Bosne i Hercegovine po pitanju njegove ustavnosti gdje je zaključeno da: „(...) Ustavni sud smatra da uspostavljanje jedinstvenog sistema evidencije nekretnina i prava na njima, te određivanje organa uprave kao nadležnog za poslove u vezi s tim, predstavlja izbor nadležnog zakonodavca, u konkretnom slučaju Narodne skupštine, koji je u granicama propisane nadležnosti. Stoga se, samim izborom određenog modela evidencije nekretnina i prava na njima, kao i organa koji će obavljati sve poslove u vezi s tim, ni na koji način ne pokreće pitanje ustavnosti čl. 4. i 10. osporenog zakona u odnosu na pravo na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.“³⁸

Geodetske radove može da obavlja i geodetska organizacija. U ovom poglavlju određeni su uvjeti koje mora da ispunjava geodetska organizacija kako bi joj bila izdata licenca za rad³⁹, kao i dužnosti geodetske organizacije kojoj je izdata licenca⁴⁰.

3.1.3. Premjer Republike Srpske

Premjer Republike Srpske su stručni poslovi premjera, po propisanoj metodologiji – katastarski premjer, premjer u postupku uređenja zemljišne teritorije komasacijom (komasacioni premjer), premjer vodova i topografski premjer.

Katastarski premjer je geodetsko mjerenje i prikupljanje podataka o nepokretnostima i imaocima prava na nepokretnostima.⁴¹ Ti podaci čine elaborat premjera. Kao i u ranijim zakonima katastarske

38 Odluka o dopustivosti i meritumu br. U-5/12 od 28. septembra 2012. godine, Ustavni sud Bosne i Hercegovine.

39 Član 13. stav 3. Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske.

40 Član 18. navedenog zakona.

41 Član 35. stav 1. navedenog zakona.



teritorijalne jedinice su: katastarska parcela, katastarska opština i katastarski srez. U postupku katastarskog premjera prikupljaju se podaci o prostornim jedinicama, parcelama, objektima i posebnim dijelovima objekata prema raspoloživoj dokumentaciji ili se preuzimaju iz postojećih evidencija i tehničke dokumentacije. Članom 46. Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske određeno je da se u postupku katastarskog premjera podaci o imaoču prava na nepokretnostima prikupljaju u skladu sa raspoloživom dokumentacijom (postojeći katastar zemljišta, zemljišna knjiga ili katastar nepokretnosti). U odnosu na raniji Zakon o katastru Republike Srpske izostavljena je odredba prema kojoj su se u toku katastarskog premjera podaci o imaočima prava na nepokretnostima prikupljali u skladu sa faktičkim stanjem. Prema ranijem zakonu faktičko stanje imalo je prioritet, a tek ukoliko se podaci o imaočima prava na nepokretnostima ne bi mogli prikupiti na osnovu faktičkog stanja, koristili bi se podaci koje sadrži postojeći katastar zemljišta, zemljišna knjiga ili katastar nepokretnosti.

U ovom poglavlju Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske izostavljena je odredba o premjeru entitetske linije koja je postojala u ranije ukinutom Zakonu u članu 51. i kojom se detaljno razmatra pitanje premjera entitetske linije suprotno Aneksu 2. Dejtonskog mirovnog sporazuma.

3.1.4. Katastar nepokretnosti

Poglavlje Zakona pod nazivom „Katastar nepokretnosti“ zbog svoje kompleksnosti i velikog broja članova podijeljeno je u više dijelova: Načela katastra nepokretnosti, Sastav i sadržaj katastra nepokretnosti, Osnivanje katastra nepokretnosti, Osnivanje katastra nepokretnosti prema podacima katastarske evidencije, knjige uložениh ugovora i zemljišne knjige, Izlaganje na javni uvid podataka o nepokretnostima i utvrđivanje prava na nepokretnostima, Upis u katastar nepokretnosti, Opšti uslovi za upis stvarnih prava, predbilježbe i zabilježbe, Upis stvarnih prava prema podacima katastra zemljišta i katastra nepokretnosti sa utvrđenim korisnikom uspostavljenih na osnovu premjera u Gaus-Krigerovoj projekciji, zemljišne knjige i knjige uložениh ugovora, Zabrana upisa u katastar nepokretnosti, Osnivanje katastra nepokretnosti prema podacima katastarskog premjera, Obnova kata-

stra nepokretnosti, Centralni adresni registar i registar prostornih jedinica, Održavanje katastra nepokretnosti, Postupak upisa promjena na nepokretnostima i stvarnim pravima na njima i Ispravljanje grešaka u održavanju katastra nepokretnosti.

Načela na kojima se zasniva katastar nepokretnosti su: načelo upisa, javnosti, pouzdanja, načelo legaliteta, formalnosti, obaveznosti i načelo određenosti.

Upisom u katastar nepokretnosti stiču se, prenose, ograničavaju i prestaju prava na nepokretnostima, osim ako zakonom nije drugačije određeno.⁴² Tako npr. lice koje zaključi ugovor o kupoprodaji nepokretnosti ili ugovor o poklonu nepokretnosti u svojstvu kupca, odnosno poklonoprimca ne postaje vlasnik predmetne nepokretnosti samim zaključenjem ugovora, nego tek onda kada svoje pravo na osnovu tog ugovora upiše u katastar nepokretnosti. Svako ima pravo da izvrši uvid u podatke koje sadrži katastar nepokretnosti, da mu se izda list nepokretnosti ili potvrda da je određena nepokretnost ili pravo upisano u katastar nepokretnosti.⁴³

S obzirom da je katastar nepokretnosti javna knjiga, svako zainteresirano lice može izvršiti uvid u podatke koji su upisani u katastar nepokretnosti i ukoliko zatraži da mu se izda list nepokretnosti ili potvrda o podacima upisanim u službenoj evidenciji ovog registra.

Za podatke upisane u katastar nepokretnosti važi pretpostavka da su istiniti i da je sticalac koji je u dobroj vjeri postupio sa povjerenjem u te podatke pravno zaštićen ako nije znao niti je, s obzirom na okolnosti, imao dovoljno razloga posumnjati u ono što je upisano.

Katastar nepokretnosti sastoji se od: elaborata premjera, zbirke isprava i baze podataka katastra nepokretnosti.⁴⁴ Katastar nepokretnosti se osniva na osnovu odluke Uprave za cijelu katastarsku opštinu, dio katastarske opštine, a najmanje za jednu parcelu. Postupak u kojem se osniva katastar nepokretnosti zove se postupak izlaganja na javni uvid podataka o nepokretnostima i prava na nepokretnostima. Postupak izlaganja provodi komisija za izlaganje na osnovu podataka

42 Član 54. stav 1. Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske.

43 Član 55. Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske.

44 Član 65. navedenog zakona.



katastarske evidencije, zemljišne knjige, knjige uloženi ugovora o otkupu stambenih zgrada i stanova i knjige uloženi ugovora o prodaji poslovnih zgrada, poslovnih prostorija i garaža i na osnovu podataka katastarskog ili komasacionog premjera. Na osnovu prikupljenih podataka formira se baza podataka katastra nepokretnosti.

Od dana početka osnivanja katastra nepokretnosti sve promjene vezane za nepokretnosti i imaoce prava na nepokretnostima neće se provoditi u katastarskoj evidenciji, zemljišnoj knjizi i knjigama uloženi ugovora, a neriješeni i novi zahtjevi za upis promjena dostavit će se Upravi kako bi bili riješeni u postupku osnivanja katastra nepokretnosti.

Podaci premjera i katastarskog klasiranja zemljišta o površinama, kulturama, klasama, zgradama i posebnim dijelovima zgrada, drugim objektima, prikupljeni podaci o pravima na nepokretnostima, kao i o posjednicima nepokretnosti, izlažu se na javni uvid putem popisnog lista.⁴⁵ Komisija koja obavlja poslove izlaganja podataka sastoji se od predsjednika, njegovog zamjenika, dva člana i njihovih zamjenika. Predsjednik komisije i njegov zamjenik imenuju se iz reda diplomiranih pravnika, jedan član i njegov zamjenik iz reda diplomiranih inženjera geodezije, geodetskih inženjera ili geometara sa najmanje tri godine radnog iskustva na poslovima premjera, izrade i održavanja katastra zemljišta, odnosno katastra nepokretnosti, svi sa položenim stručnim ispitom za rad u organima državne uprave, a drugi član i njegov zamjenik iz reda građana sa područja katastarske opštine u kojoj se izlažu podaci o nepokretnostima i utvrđuju prava na nepokretnostima na prijedlog jedinice lokalne samouprave. Izuzetno, za drugog člana komisije može se imenovati državni službenik geodetske struke sa srednjom stručnom spremom, položenim stručnim ispitom za rad u organima državne uprave i najmanje pet godina radnog iskustva u geodetskoj struci.⁴⁶ Način formiranja komisije za izlaganje u odnosu na raniji Zakon o katastru Republike Srpske je izmijenjen jer je izostavljen uvjet da predsjednik komisije i jedan član budu iz reda zaposlenih Republičke uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove Republike Srpske.

45 Član 75. stav 1. navedenog zakona.

46 Član 76. stav 3. i 4. Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske.

Komisija je obavezna prije početka izlaganja da pribavi kopije katastarskih planova i elaborat novog premjera, kao i podatke o licima za koja se na osnovu ranije prikupljenih podataka pretpostavlja da im pripadaju prava na nekretninama. Također, komisija je obavezna da koristi: podatke iz zemljišne knjige, stare katastarske planove i katastarske operate, odluke sudova i organa uprave kojima je odlučeno o pravima na nepokretnostima, a koje nisu ranije provedene u zemljišnim knjigama, neprovedene odluke agrarnih i drugih komisija koje se odnose na nepokretnosti kao i sve druge dokaze i isprave koji mogu poslužiti za upis prava u katastru nepokretnosti.⁴⁷

U katastarskoj opštini u kojoj se osniva katastar nepokretnosti komisija u postupku izlaganja objavljuje javni oglas o osnivanju katastra nepokretnosti najkasnije 30 dana prije početka izlaganja podataka. Javni oglas objavljuje se i na internet stranici Uprave.

U cilju obezbjeđenja učešća stranaka u postupku izlaganja prema odredbi člana 79. Zakona komisija će svakom fizičkom ili pravnom licu, za koja su prikupljeni podaci i adrese i za čije se nepokretnosti vrši izlaganje, dostaviti najkasnije osam dana prije dana izlaganja podataka pismeni poziv sa popisnim listom ili kopijom popisnog lista da u određeno vrijeme dođe u radnu prostoriju komisije i donese sve isprave koje služe kao dokaz o pravima na nepokretnostima. Licima koja se ne jave na javni oglas, a čije je prebivalište odnosno boravište nepoznato, kao i licima koja su pojedinačno pozvana radi učešća u postupku izlaganja podataka a koja se nisu odazvala niti su opravdala svoj izostanak, komisija postavlja privremenog zastupnika.

U toku postupka izlaganja podataka sastavlja se zapisnik koji potpisuju stranke, drugi učesnici u postupku i članovi komisije. Stranke u postupku izlaganja podataka mogu stavljati primjedbe na podatke utvrđene premjerom i katastarskim klasiranjem zemljišta koje je komisija dužna razmotriti i izvršiti određene promjene podataka ako utvrdi da su primjedbe osnovane.

Utvrdjivanje prava na nepokretnostima vrši se na osnovu: stanja upisanog prava u zemljišnoj knjizi ako se ustanovi da taj upis odgovara stvarnom stanju; pravosnažnih odluka nadležnih organa i sudo-

47 Član 77. navedenog zakona.



va, zaključenih ugovora i drugih isprava koje su osnov za upis prava na nepokretnostima; podataka iz katastarskog operata koji odgovara stvarnom stanju, a ako ne postoje dokazi o pravu na nepokretnostima u tom slučaju i na osnovu drugih provedenih dokaza (saslušanje svjedoka, posljednje stanje upisa, izjave stranaka).⁴⁸

Odredbama člana 85. Zakona regulirana je situacija kada u toku postupka izlaganja podataka komisija utvrdi da je sporno pravo vlasništva ili drugo pravo na nepokretnostima. U tom slučaju komisija stranku sa manje vjerovatnim pravom upućuje da u roku od 30 dana od dana izlaganja pokrene spor kod nadležnog suda i komisiji podnese dokaz o pokretanju spora u roku od osam dana. U primjedbi popisnog lista označit će se postojanje spora, ali se primjedba o postojanju spora briše ukoliko stranka u određenom roku ne podnese komisiji dokaz da je pokrenula spor kod nadležnog suda. U tom slučaju u popisnom listu vrši se upis osnovnog prava u korist lica čije pravo je vjerovatnije. Ako stranka u cilju utvrđivanja prava na nepokretnosti pokrene spor kod nadležnog suda komisija prekida postupak do pravosnažnog okončanja postupka kod suda.

Nakon provedenog postupka izlaganja komisija donosi rješenje koje sadrži: podatke o nepokretnostima, podatke o nosiocima prava na nepokretnostima, ograničenja vezana za raspolaganje nepokretnostima, nalog za upis podataka o nepokretnostima i nosiocima prava na nepokretnostima. Sastavni dio rješenja je i popisni list sa podacima o nepokretnostima i pravima na nepokretnostima.⁴⁹

Žalbom se može pobijati rješenje komisije samo u pogledu utvrđenih podataka premjera i katastarskog klasiranja zemljišta. Žalba se podnosi Republičkoj upravi za geodetske i imovinsko-pravne poslove Republike Srpske u roku od 15 dana od dana prijema rješenja. Nije dopuštena žalba na rješenje komisije u dijelu koji se odnosi na utvrđivanje prava na nepokretnostima. U pogledu utvrđivanja prava na nepokretnostima može se pokrenuti spor kod nadležnog suda u roku od 30 dana od dana prijema rješenja.⁵⁰

48 Član 84. Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske.

49 Član 86. navedenog zakona.

50 Član 87. navedenog zakona.

U cilju zaštite trećih lica čija prava mogu biti povrijeđena izvršenim upisom prava na nepokretnosti odredbom člana 89. Zakona omogućeno je da ta lica mogu tužbom kod nadležnog suda osporavati izvršeni upis u roku od tri godine od dana stupanja na snagu katastra nepokretnosti.

U članu 90. Zakona sadržane su odredbe o vrstama upisa u katastar nepokretnosti: upis nepokretnosti, upis stvarnih prava, upis određenih obligacionih prava koja se od trenutka upisa mogu suprostaviti trećim licima, predbilježba i zabilježba.

Član 103. Zakona odnosi se na isprave na osnovu kojih se vrši upis u katastar nepokretnosti. Isprave mogu biti privatne ili javne, ali po sadržaju i formi moraju biti podobne za upis. Isprava je podobna za upis ako sadrži: mjesto i datum sastavljanja i ovjere, odnosno datum donošenja isprave; označenje nepokretnosti na koju se isprava odnosi prema podacima katastra nepokretnosti; lične podatke za lice u čiju korist se zahtijeva upis u katastar nepokretnosti i lične podatke za lice koje je upisano kao pravni prethodnik. Upis u katastar nepokretnosti vrši se na osnovu valjane isprave koja je po sadržini i formi sačinjena u skladu sa zakonom i kao takva podobna za upis i sadrži izjavu clausulaintabulandi koja nije uslovljena niti oročena. Clausulaintabulandi, odnosno izričiti pristanak upisanog prethodnika o dozvoli upisa, nije neko novo zakonsko rješenje, nego je riječ o institutu koji je preuzet iz ranije važećih pravila zemljišnoknjižnog prava. Pored svega navedenog isprava mora biti notarski obrađena da bi bila podobna za upis u katastar nepokretnosti.

Obnova katastra nepokretnosti je ponovno osnivanje katastra nepokretnosti prema podacima katastarskog ili komasacionog premjera u katastarskoj opštini ili dijelu katastarske opštine u postupku izlaganja na javni uvid podataka o nepokretnostima i pravima na nepokretnostima od strane komisije za izlaganje i prema odredbama ovog zakona o osnivanja katastra nepokretnosti.⁵¹ Odluku o katastarskom premjeru i obnovi katastra nepokretnosti donosi Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove Republike Srpske, a vrši se u cilju unapređenja tačnosti postojećeg premjera i ako su podaci katastra nepokretnosti uništeni ili neupotrebljivi.⁵²

51 Član 116. Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske.

52 Član 117. navedenog zakona.



Odredbe o održavanju katastra nepokretnosti sadržane su u članovima 120. do 127. Zakona. Održavanje katastra nepokretnosti obuhvata prikupljanje, utvrđivanje i provođenje nastalih promjena na nepokretnostima, stvarnim pravima na njima i imaocima tih prava, koje su od utjecaja na podatke katastra nepokretnosti nastale poslije potvrđivanja katastra nepokretnosti. Zakon obavezuje imaoce prava na nepokretnostima da u roku od 30 dana od nastanka promjene podnesu zahtjev za njeno provođenje zajedno sa ispravom za upis koja je osnov za provođenje promjene Republičkoj upravi za geodetske i imovinsko-pravne poslove Republike Srpske.

3.1.5. Katastar vodova

Sedmo poglavlje Zakona posvećeno je katastru vodova. Katastar vodova je osnovni registar o vodovima, stvarnim pravima na njima i imaocima tih prava, a sastoji se od elaborata premjera vodova, zbirke isprava i baze podataka katastra vodova.⁵³

3.1.6. Čuvanje, uvid, izdavanje i naknada za korištenje podataka i pružanje usluga

Članovi od 171. do 174. Zakona sadrže odredbe o čuvanju, uvidu, izdavanju i naknadama za korištenje podataka i pružanje usluga. Članom 171. Zakona određena je obaveza Republičke uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove Republike Srpske da čuva originalne i periodične kopije baza podataka osnovnih geodetskih radova, katastra nepokretnosti, katastra vodova, topografsko-kartografske baze, kao i dokumentaciju u analognom obliku. Za korištenje podataka i za usluge koje pruža Uprava plaća se naknada čiju visinu utvrđuje Vlada na prijedlog Uprave, a sredstva od naknada su namjenska sredstva Uprave.

3.1.7. Stručni nadzor

Odredbama članova od 175. do 178. reguliran je stručni nadzor koji vrši Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove

53 Član 141. i 142. Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske.

Republike Srpske putem lica ovlaštenih za vršenje nadzora. Stručni nadzor obuhvata nadzor nad poslovima iz nadležnosti Uprave i nad radom geodetskih organizacija.

3.1.8. Kaznene odredbe

Petnaestim poglavljem Zakona predviđene su kazne za prekršaje odredbi Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske, koje se primjenjuju kako na geodetske organizacije u obavljanju poslova iz njihove djelatnosti tako i na pravna i fizička lica koja postupe suprotno odredbama ovoga zakona.

3.1.9. Prelazne i završne odredbe

U prelaznim i završnim odredbama Zakona sadržana su sva pitanja vezana za vrijeme uspostavljanja katastra nepokretnosti. Članom 190. Zakona određeno je da će najkasnije u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona područne organizacione jedinice Uprave preuzeti sve zemljišne knjige i ostalu prateću dokumentaciju od nadležnih sudova u Republici Srpskoj. Primopredaju zemljišnih knjiga i ostale prateće dokumentacije izvršit će šefovi područnih organizacionih jedinica Uprave i predsjednici osnovnih sudova, o čemu će sačiniti zapisnik koji će potpisati i ovjeriti službenim pečatima. Također, Uprava će preuzeti svu opremu i službena lica koja su bila u radnom odnosu na neodređeno vrijeme u zemljišnoknjižnim kancelarijama osnovnih sudova.

Stupanjem na snagu Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske prestaju da važe odredbe Zakona o održavanju premjera i katastra zemljišta („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 19/96 i 15/10), Zakona o premjeru i katastru nepokretnosti („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 34/06, 110/08 i 15/10) i Zakona o zemljišnim knjigama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 67/03, 46/04, 109/05 i 119/08), osim odredaba tih zakona koje se odnose na korištenje i održavanje evidencija iz člana 189. Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske.⁵⁴ Stupanjem na snagu Zakona o premjeru i

54 Član 189. Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske.



katastru Republike Srpske prestaje da važi i Zakon o katastru Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 60/11).⁵⁵

ZAKLJUČAK

U Bosni i Hercegovini postoji duga tradicija vođenja odvojenih evidencija o nekretninama (katastar zemljišta) i pravima na nekretninama (zemljišna knjiga). Prvi opći katastarski premjer zemljišta u Bosni i Hercegovini izvršila je Austro-Ugarska u periodu od 1880. do 1884. godine i uspostavila katastar zemljišta. Nakon toga započela je sa uspostavljanjem zemljišne knjige 1886. godine i taj posao okončala 1910. godine.

Međutim, vremenom su evidencije o nekretninama i pravima na nekretninama postale nesređene, zastarjele, neažurne, a u mnogim mjestima i uništene u toku rata tako da je 1984. godine donesen Zakon opremjeru i katastru nekretnina kojim je predviđeno stvaranje jedinstvene evidencije o nekretninama i pravima na nekretninama u okviru organa uprave. Plan je bio da se uspostava katastra nekretnina sa objedinjenim katastarskim podacima i podacima zemljišnoknjižnih ureda okonča u roku od deset godina, a do uspostave katastra nekretnina i dalje bi se održavale postojeće evidencije.

Do početka rata u Bosni i Hercegovini katastar nekretnina uspostavljen je samo na 10 % teritorije Bosne i Hercegovine. Ideja o stvaranju jedinstvene evidencije nekretnina i prava na nekretninama je napuštena, a to je podrazumijevalo ponovno vraćanje sistemu zemljišnih knjiga. Zakoni o zemljišnim knjigama u oba entiteta u Bosni i Hercegovini usvojeni su 2003. godine. Zakon o premjeru i katastru nekretnina ostao je na snazi, osim u dijelu koji se odnosi na evidenciju i upis prava vlasništva i drugih stvarnih i obligacionih prava na nekretninama.

Poslije osam godina primjene Zakona o zemljišnim knjigama Narodna skupština Republike Srpske je 22.02.2011. godine donijela Zakon o katastru Republike Srpske. Ovim zakonom predviđeno je uspostavljanje jedinstvene evidencije o nekretninama i pravima na nekretninama

55 Član 200. navedenog zakona.

ma u okviru organa uprave. Zakon je izazvao burne reakcije javnosti u Bosni i Hercegovini. Klub Bošnjaka u Vijeću naroda Republike Srpske pokrenuo je postupak zaštite vitalnog nacionalnog interesa bošnjačkog naroda, a nakon toga i inicijativu za ocjenu ustavnosti Zakona kod Ustavnog suda Republike Srpske. Zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o katastru Republike Srpske Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine podnio je i član Predsjedništva Bosne i Hercegovine Bakir Izetbegović. Zbog zakonskih rješenja koja bi svojom primjenom mogla izazvati velike štetne posljedice i ugroziti prava na imovinu stečenu na osnovu ranijih propisa, Narodna skupština Republike Srpske usvojila je 13. oktobra 2011. godine Zakon o premjeru i katastru Republike Srpske. Navedenim zakonom stavila je van snage Zakon o katastru Republike Srpske. I Zakon o premjeru i katastru Republike Srpske bio je predmet postupka zaštite vitalnog nacionalnog interesa Vijeća za zaštitu nacionalnog interesa Ustavnog suda Republike Srpske kao i postupka ocjene ustavnosti kod Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

Zakon o premjeru i katastru Republike Srpske kao i raniji Zakon o katastru Republike Srpske određuje osnivanje katastra nepokretnosti kao osnovnog i javnog registra o nepokretnostima i stvarnim pravima na njima. Poslovi vezani za premjer Republike Srpske, osnivanje i obnovu katastra nepokretnosti u nadležnosti su Republičke uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove Republike Srpske. Podaci o nosiocima prava na nepokretnostima prikupljaju se u skladu sa raspoloživom dokumentacijom i to postojećim katastrom zemljišta, zemljišnom knjigom ili katastrom nepokretnosti. Katastar nepokretnosti osniva se u postupku izlaganja na javni uvid podataka o nepokretnostima i prava na nepokretnostima.

Sasvim je razumljiva težnja zakonodavca da uspostavljanjem registra nekretnina u formi jedinstvene baze podataka katastra nekretnina i zemljišne knjige dođe do tačne i potpune evidencije o nekretninama i prava na nekretninama. Takva evidencija omogućila bi građanima da na jednom mjestu mogu dobiti sve podatke o nekretninama koje su im potrebne.

Može se zaključiti da je Republika Srpska usvajanjem Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske u oktobru 2011. godine zamijenila dugogodišnju tradiciju postojanja odvojenih evidencija o neket-



ninama i pravima na nekretninama sa jedinstvenom evidencijom nekretnina. Međutim, imajući u vidu činjenicu da je samo 10 % teritorije Bosne i Hercegovine imalo uspostavljenu jedinstvenu evidenciju od usvajanja Zakona o premjeru i katastru 1984. godine do početka rata u Bosni i Hercegovini postavlja se pitanje da li Republika Srpska ima dovoljno novčanih sredstava, stručnog kadra za rad u komisijama i vremena za jedan tako veliki projekat kao što je uspostavljanje jedinstvene evidencije nekretnina. U situaciji kada je u Bosni i Hercegovini potrebno ubrzati i poboljšati ekonomski napredak, obezbijediti nova ulaganja i strane investicije, a to podrazumijeva između ostalog i ažurnu evidenciju o nekretninama zakonodavci u Republici Srpskoj su se odlučili za reformu u oblasti evidencija nekretnina. Reforma u ovoj oblasti zahtijeva velika finansijska sredstva i svakako duži vremenski period za uspostavu nove jedinstvene evidencije. U ovom vremenu kada treba obezbijediti pretpostavke za siguran i slobodan pravni promet nekretninama reforma u oblasti evidencija nekretnina mogla bi sve dodatno otežati.

LITERATURA

- Fržović, M., *Primjena Zakona o premjeru i katastru nepokretnosti u RS*, Prvi kongres o katastru u Bosni i Hercegovini, Zbornik radova, Geodetsko društvo Herceg-Bosne, Mostar, 2007, 33.
- Gligorić, T., Blagojević, M., *Osvrt na neka nerazumijevanja Zakona o katastru Republike Srpske*, Drugi kongres o katastru u Bosni i Hercegovini, Zbornik radova, Geodetsko društvo Herceg-Bosne, Mostar, 2011, 3.
- Vesković, B., Pašić, H. (2004.), *Zbirka propisa o nekretninama Bosne i Hercegovine – sa stručnim objašnjenjima, korelativnim propisima i registrom pojmova, Knjiga prva*, Privredna štampa d.d. Sarajevo, Sarajevo, 298.
- Odluka br. UV-2/11 od 18. maja 2011. godine, Vijeća za zaštitu vitalnog interesa Ustavnog suda Republike Srpske.
- Odluka o privremenoj mjeri br. U-12/11 od 23. septembra 2011. godine, Ustavni sud Bosne i Hercegovine.

- Odluka br. UV-11/11 od 28. decembra 2011. godine, Vijeće za zaštitu vitalnog interesa Ustavnog suda Republike Srpske.
- Odluka o obustavi postupka br. 12/11 od 30. marta 2012. godine, Ustavni sud Bosne i Hercegovine.
- Odluka o privremenoj mjeri br. U-5/12 od 26. maja 2012. godine. Ustavni sud Bosne i Hercegovine.
- Odluka o dopustivosti i meritumu br. U-5/12 od 28. septembra 2012. godine, Ustavni sud Bosne i Hercegovine.
- http://vijecenarodars.net/index.php?option=com_content&view=article&id=138%3Aa&catid=1%3A2011-02-24-07-34-05&Itemid=4&lang=sr-lat, Odluka o pokretanju postupka zaštite vitalnog nacionalnog interesa bošnjačkog naroda br. 03.2-5-66/11 od 24. oktobra 2011. godine na Zakon o premjeru i katastru Republike Srpske, preuzeta dana 18. marta 2014. godine.
- <http://www.narodnaskupstinars.net/stranica/zapisnik-sa-11-redovne-sjednice>, Zapisnik sa 11. redovne sjednice Narodne skupštine Republike Srpske održane dana 11, 12, 13, 25. i 26. oktobra 2011. godine, preuzeta dana 15. marta 2014. godine.

LEGISLATIVA

- Zakon o premjeru i katastru nekretnina, Službeni list SRBiH, br. 22/84, 12/87 i 26/90.
- Zakon o premjeru i katastru nekretnina Federacije BiH, Službeni list RBiH, br. 4/93 i 13/94.
- Zakon o premjeru i katastru nekretnina Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 19/96.
- Zakon o zemljišnim knjigama Federacije BiH, Službene novine Federacije BiH, br. 58/02.
- Zakon o zemljišnim knjigama Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 74/02.
- Zakon o zemljišnim knjigama Federacije BiH, Službene novine Federacije BiH, br. 19/03, 54/04.



- Zakon o zemljišnim knjigama Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 67/03, 46/04, 109/05 i 119/08.
- Zakon o premjeru i katastru nepokretnosti Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 55/03.
- Zakon o premjeru i katastru nepokretnosti Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 34/06, 110/08 i 15/10.
- Zakon o katastru Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 60/11.
- Zakon o premjeru i katastru Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 6/12.
- Uredba o vođenju evidencija na nekretninama i pravima na nekretninama, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 97/11.

NEW RIGHTS ON REAL ESTATE IN REPUBLIC SRPSKA SUMMARY

Law on Survey and Cadastre in Republic Srpska introduces a new system of recording of the rights on real estate in Republic Srpska. The new law with its regulations unifies the recording on real estate and the rights on it in one register of real estates in the jurisdiction of administrative authorities. It changes the former system of separated registers: Real Estate Cadastre Registry, which is in the jurisdiction of administrative authorities and Land Registry, which is in the jurisdiction of the court. The author provides a legislative presentation of the first reforms of the rights on the real estate in Republic Srpska. A brief critical review on the Law on Cadastre in Republic Srpska, which was abolished, and some contentious provisions were analyzed too. New solutions of the Law on Survey and Cadastre of Republic Srpska and some provisions of the law, that might cause problems because of implementation of this law, were also analyzed.

Key words: *land registry, real estate cadastre, cadastre of land, revision of the cadastre, cadastral survey*