



JAVNO EVIDENTIRANJE NEKRETNINA U BOSNI I HERCEGOVINI PERSPEKTIVE I MOGUĆI PRAVCI REFORME

DOI 10.51558/2712-1178.2023.9.2.147

UDK: 347.235:349.4(497.6)

Prethodno naučno saopštenje

Dr. sc. Hamid Mutapčić, vanredni profesor

Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli

e-mail: hamid.mutapcic123@gmail.com

Admir Selesković, magistar prava

Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli

e-mail: admir.seleskovic@untz.ba

SAŽETAK

Aktuelni proces reforme zemljišnoknjižnog prava karakteriziraju neujednačena rješenja zemljišnoknjižnog i stvarnog prava u pogledu zaštite povjerenja, te u pogledu uknjižbe i njenog dejstva, s jedne strane, te ponovno aktuelizirano pitanje uspostave sistema jedinstvene evidencije, kao potpuno novog i radikalno drugačijeg modela evidentiranja nekretnina i prava na nekretninama. U radu je izvršena uporednopravna analiza navedenih rješenja, a sve u cilju utvrđenja njihova sveukupnog reformskog potencijala u ovoj oblasti, a zatim je, u cilju zauzimanja vrijednosnog stava u pogledu jednog, odnosno drugog modela evidentiranja, izvršena i kritička analiza odredaba Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske, odnosno Prednacrtu Zakona o izmjeri nekretnina Federacije Bosne i Hercegovine.

Ključne riječi: *reforma zemljišnoknjižnog prava, sistem jedinstvene evidencije nekretnina, pravna pravila o obavezi upisa i njegovom konstitutivnom dejstvom, pravna pravila o deklarativnom dejstvu upisa, pravna pravila o zaštiti povjerenja*

UVOD

Prve potpune katastarske evidencije u Bosni Hercegovini vrši Austro-Ugarska u periodu od 1886. - 1911. godine, na osnovu kojih su uspostavljene i zemljišne knjige.¹ Zemljišne knjige predstavljale su javni registar u kome su evidentirane nekretnine i za njih vezana prava, a sastojale su se od glavne knjige i zbirke isprava, uz koje su kao pomoćna sredstva služile zbirke katastarskih planova, stvarni i lični registri i pomoćna evidencija.² Glavnu knjigu sačinjavali su zemljišno-knjižni ulošci koji su se sastojali od popisnog, vlasničkog i teretnog lista, dok su zbirke isprava sačinjavale isprave na osnovu kojih je bio izvršen upis u zemljišnu knjigu.³ Ovakav tip zemljišnjih knjiga, uz manje izmjene, prihvatila je i Kraljevina Jugoslavija donošenjem Zakona o zemljišnim knjigama, Zakona o unutrašnjem uređenju, osnivanju i ispravljanju zemljišnih knjiga, Zakona o zemljišnim diobama, otpisima i prepisima.⁴ Tokom drugog svjetskog rata uništena je cjelokupna dokumentacija o nekretninama za područje 24 od ukupno 77 katastarskih srezova.⁵ Nakon drugog svjetskog rata, sa ciljem zaštite društvene svojine donosi se nekoliko propisa o evidentiranju nekretnina, poput Zakona o uknjižbi nepokretnosti u društvenoj svojini („Sl. list SFRJ“ br. 12/65), Uredbe o uknjiženju prava svojine na državnoj nepokretnoj imovini („Sl. list FNRJ“ br. 58/47), Uputstva o upisu u zemljišnu knjigu prava svojine na zgradama izgrađenim na zemljištu opštenarodne imovine („Sl. list FNRJ“ br. 44/51), te Uputstva o zemljišnoknjižnim upisima nacionalizovanih zgrada i građevinskog zemljišta („Sl. list FNRJ“ br. 49/59).⁶

Zbog mnogih problema sa registrima, u smislu da su za predmet imali jedne te iste nekretnine, kao i manjkavosti u pogledu mogućnosti upisa dijelova zgrada (stanovi i poslovni prostori), 1968. godine

1 Begić, M., *Nekretnine u registrima*, Geodetski glasnik br. 35., Savez udruženja građana geodetske struke Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2001., 6.

2 Lukić, V., Begić, M., Imamović, J., *Teorijski i praktični komentar Zakona o premjeru i katastru nekretnina*, SID „Struka“, Sarajevo, 1991., 5.

3 *Ibidem.*

4 *Ibidem.*

5 Begić, M., *op.cit.* 7.

6 Lukić, V., Begić, M., Imamović, J., *op.cit.* 5.

dolazi do dugogodišnje izrade analiza stanja registara sa prijedlogom mjera, što je u konačnici rezultiralo donošenjem Zakona o premjeru i katastru nekretnina 1984. godine, kao jedinstvene evidencije o nekretninama.⁷ Zakonom je ukinuta nadležnost sudova za vođenje zemljišnih knjiga, pa evidencija o pravima na nekretninama prelazi u nadležnost katastarskih ureda u općinama.⁸ Uspostavljanje jedinstvenog katastra nekretnina bilo je planirano do 2000. godine, pri čemu bi se na područjima za koje nije uspostavljen katastar nekretnina po odredbama Zakona iz 1984. godine, do njegovog uspostavljanja koristili postojeći podaci premjera i katastra zemljišta, te vodila postojeća zemljišna knjiga primjenom pravnih pravila zemljišnoknjižnog prava.⁹ Iako je do početka rata u Bosni i Hercegovini u potpunosti završen premjer preko 95% teritorije, isti nisu kvalitetno pratile pravne procedure vezane za uspostavu katastra nekretnina, pa je katastar nekretnina uspostavljen za otprilike 10% teritorije Bosne i Hercegovine.¹⁰ U osnovi, razloge transformacije zemljišnoknjižnog u sitem jedinstvene evidencije treba tražiti u visokom stepenu netačnosti i nepotpunosti zemljišnoknjižnih upisa. Dugi niz godina zemljišna knjiga ne odslikava stvarno stanje na terenu. Često se dešava da upisana osoba nije stvarni vlasnik nekretnine. Takođe, česte su i pojave vanknjižnog prometovanja ostalim ograničenim (nesamostalnim) stvarnim pravima na nekretninama. U prvom slučaju zemljišna knjiga postaje netačna zbog vanknjižno zasnovanog vlasništva. U drugom slučaju zemljišna knjiga postaje nepotpuna zbog vanknjižno zasnovanog tereta, odnosno ograničenja za nekretninu. Neuspjeli pokušaj transformacije, odnosno negativna stečena iskustva u navedenom procesu harmonizacije, esencijalno su važna za proces ponovno aktueliziranog sistema jedinstvene

7 Begić, M., *op.cit.* 7.

8 Vidi čl. 203. *Zakona o premjeru i katastru nekretnina*, "Službeni list SR BiH", br. 22/1984, 12/1987, 26/1990 i 36/1990, "Službeni list RBiH", br.4/1993 - dr. uredba i "Službene novine FBiH", br. 58/2002 - drugi zakon i 61/2022

9 Vidi čl. 198. i 199. *Zakona o premjeru i katastru nekretnina*, "Službeni list SR BiH", br. 22/1984, 12/1987, 26/1990 i 36/1990, "Službeni list RBiH", br.4/1993 - dr. uredba i "Službene novine FBiH", br. 58/2002 - drugi zakon i 61/2022

10 Mićanović, I., Lesko, I., *Harmonizacija podataka zemljišne knjige i katastra zemljišta na primjeru k.o. Klokot*, Prvi kongres o katastru u Bosni i Hercegovini – Zbornik radova, Geodetsko društvo Hercego-Bosne, Mostar, 2007., 131.

evidencije nekretnina, kako na prostoru Republike Srpske, tako i na prostoru Federacije Bosne i Hercegovine, o čemu ćemo više govoriti u nastavku ovoga rada.

Rat u Bosni i Hercegovini donosi sa svim stradanjima i razaranjima i narušavanje vlasničkih i posjedovnih stanja. Međunarodna zajednica donosi propise iz oblasti nekretnina i uspostavlja nove registre.¹¹ Provođi se privatizacija preduzeća, utvrđujući vlasnička stanja u skraćenim postupcima, te se uspostavlja paralelna evidencija: registar položenih isprava o privatizaciji stanova i etažnih stanova i poslovnih prostora stečenih kupovinom od građevinskih firmi.¹² Najeklatantniji primjer intervencionističkog uticaja međunarodne zajednice jesu novi entitetski zakoni o zemljišnim knjigama.¹³ Nametanjem novih entitetskih zakona o zemljišnim knjigama u Federaciji BiH i u Republici Srpskoj od strane Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu, a posebno nakon što su stupili na snagu i zakoni o stvarnim pravima u oba entiteta, zemljišna knjiga ponovno dobija na značaju.¹⁴ Međutim, neusaglašena rješenja zemljišnoknjižnog i stvarnog prava u pogledu uknjižbe i njenog dejstva,¹⁵ s jedne strane, te, naprijed istaknuti proces ponovno aktueliziranog sistema jedinstvene evidencije nekretnina, kojim se negira višedecenijska pravna tradicija u materiji zasnivanja prava na nekretninama, s druge strane, usložnili su sveukupni proces reforme u ovoj oblasti. Također, neusaglašena rješenja u pogledu pravnih pravila o zaštiti povjerenja,¹⁶ kao najpotentnijih reformskih rješenja u ovoj materiji,

11 Begić, M., *op.cit.* 8.

12 *Ibidem.*

13 Zakon o zemljišnim knjigama FBiH (u daljem tekstu ZZK FBiH), „Službene novine FBiH“ br. 58/2002, 19/03 i 54/04, 32/19 – odluka Ustavnog suda i 61/22 i Zakon o zemljišnim knjigama RS (u daljem tekstu ZZK RS), „Službeni glasnik RS“ br. 74/02, 67/03, 46/04, 109/05 i 119/08.

14 Velić, L., Grgić, D., *Sticanje prava vlasništva na nekretninama*, Anali Pravnog fakulteta Br. 21. God. 11., 145.

15 V. čl. 5. ZZK FBiH/RS, a u vezi s čl. 52. st. 1. ZSP FBiH/RS

16 Pravno pravilo o gruboj nepažnji, kao nezatni stepen odgovornosti kasnijeg sticatelja prema vanknjižnim pravnim činjenicama (v. čl. 9. ZZK FBiH/RS), kreirano je pod uticajem njemačkog zemljišnoknjižnog prava. Poznato je da zemljišna knjiga u njemačkom pravu bezprijekorno funkcioniše, zahvaljujući upravo dosljednoj primjeni pravnih pravila o zaštiti povjerenja, s jedne strane, te pravnim pravilima o konstitutivnom dejstvu upisa, s druge strane (v. § 873, 875, 877, 880, 891, 892, 925. Njemačkog građanskog zakonika - *Bürgerliches Gesetzbuch*, dalje i: BGB). Razloge bezprijekornog funkci-



u čijim je okvirima i sadržana nova zakonska definicija načela upisa,¹⁷ ne pogoduju sveukupnom procesu reforme zemljišnoknjižnog prava. Upotrebom dogmatskog, sociološkog, uporednopravnog i teleološkog metoda u radu je izvršena analiza relevantnih zakonskih rješenja, a sve u cilju zauzimanja konačnog vrijednosnog stava u pogledu naprijed utvrđenih ciljeva istraživanja.

1. JAVNO EVIDENTIRANJE NEKRETNINA I PRAVA NA NEKRETNINAMA U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

Pravna pravila o uknjižbi i njenom konstitutivnom, odnosno deklarativnom dejstvu, te pravna pravila o zaštiti povjerenja, izdvajaju se kao najznačajnija reformrska rješenja, sadržana u odredbama novih entitetskih zakona o zemljišnim knjima, odnosno u odredbama novih entitetskih zakona o stvarnim pravima. U nastavku ovoga rada

oniranja zemljišnih knjiga u njemačkom pravu svakako treba tražiti i u načelu apstraktne tradicije, po čemu se ono takođe izdvaja u odnosu na naše zemljišnoknjižno pravo. Obzirom da njemačko zemljišnoknjižno pravo poznaje dvije vrste poslova, pravni učinci uknjižbe u kauzalnoj su vezi sa stvarnopravnim (*Leistungsgeschäft*, *dinglicher Vertrag*, *dingliche Einigung*), a ne i obligacionopravnim poslom (*Verpflichtungsgeschäft*, *obligatorischer Vertrag*, *Grundgeschäft*, v. § 873. BGB). O apstraktnoj tradiciji u njemačkom pravu v. J. Kohler, *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, 6. Auflage, C. H. Beck, München, 2013, str. 104. i dalje, J. Baur, R. Stürner, *Sachenrecht*, 18. Auflage, C. H. Beck, München, 2009, str. 170. i dalje. Stupanjem na snagu novih entitetskih zakona o stvarnim pravima uvodi se pravno pravilo o sumnji, kao izraz znatno odgovornijeg odnosa kasnijeg sticatelja prema vanknjižnim pravnim činjenicama (v. čl. 55. st. 2. ZSP FBiH/RS), po čemu se ono ujedno i razlikuje od naprijed prezentiranog rješenja zemljišnoknjižnog prava. Dijametralno različita rješenja, ne samo u pogledu uknjižbe i njenog dejstva, već i u pogledu pravnih pravila o zaštiti povjerenja, zahtijevaju doktrinarni pristup svakom od navedenih problema, a sve u cilju zauzimanja konačnih vrijednosnih stavova o svakom detektiranom pitanju.

- 17 Propisivanjem pravnih pravila o deklarativnom dejstvu upisa, kao integrativnom dijelu pravnih pravila o zaštiti povjerenja (v. čl. 43. st. 2., 47. st. 2. tač. 2., 52. st. 2., 55. st. 1., 56. st. 1. i 2., 57., 202., 208., 211., 230. st. 4., 271., 279. st. 4. i 306. st. 5. ZSP FBiH i čl. 43. st. 2., 47. st. 2. tač. 2., 52. st. 2., 55. st. 1., 56. st. 1. i 2., 190., 196., 199., 218. st. 4., 259., 267. st. 4. i 294. st. 5. ZSP RS), restrukturirana je primarna funkcija uknjižbe, pa se pred vanknjižne titulare nekretnina, odnosno pred titulare drugih, ograničenih (nesamostalnih) stvarnih prava nekretninama, postavlja dužnost znatno odgovornijeg odnosa prema njihovim neupisanim pravima.

ukazat ćemo na sadržaj navedenih rješenja, a zatim ćemo, nakon što izvršimo njihovu vrijednosnu ocjenu, te utvrdimo njihov sveukupni reformski potencijal, ukazati i na neophodne pravce reforme u ovoj oblasti.

1.1. Najznačajnija reformska rješenja u svjetu odredaba zemljišnoknjižnog i stvarnog prava

Stupanjem na snagu ZZK FBiH, u Federaciji Bosne i Hercegovine ponovno je uspostavljen tradicionalni austrougarski model dvostruke evidencije nekretnina: vođenje zemljišne knjige za što su stvarno nadležni sudovi određeni zakonom, a mjesno onaj sud na čijem se području nalazi nekretnina¹⁸ i katastarska evidencija u nadležnosti organa uprave.¹⁹ Zakon o zemljišnim knjigama Federacije predviđa konstitutivno dejstvo upisa, odnosno da pravo vlasništva i druga prava na nekretninama nastaju tek sa upisom u zemljišnu knjigu u svim slučajevima, izuzev u slučaju nasljeđivanja.²⁰ Međutim, ne smijemo zanemariti činjenicu da zemljišnoknjižno stanje nekretnina u velikom broju slučajeva ne odgovara posjedovnom pravnom stanju, jer se često dešava da upisana osoba nije stvarni vlasnik nekretnine, odnosno da je na upisanoj nekretnini zasnovano neko vanknjižno pravo. Da bi se osigurala provedba neupisanih prava, zakonodavac je propisao obavezu upisa svih stečenih prava na nekretninama, kao i upis svih promjena koje su u vezi s podacima iz zemljišnih knjiga.²¹ Pravno pravilo o obavezi upisa, pored toga što može generirati pojavu različitog i neujednačenog postupanja u procesu primjene prava, ono također može dovesti i do nesigurnosti u pravnom

18 V. čl. 11. stav (1) ZZK FBiH, usp. čl. 12. ZZK RS

19 Danom stupanja na snagu Zakona o zemljišnim knjigama odredbe Zakona o premjeru i katastru nekretnina ostaju na snazi, osim u dijelu koji se odnosi na evidenciju i upis prava vlasništva i drugih stvarnih i obligacionih prava na nekretninama. Upis prava na nekretninama izvršen po odredbama Zakona o premjeru i katastru nekretnina za područja općina u kojima je katastar nekretnina po odredbama tog zakona stupio na snagu, preuzeće se u zemljišnu knjigu nadležnog zemljišnoknjižnog suda, ako nije u suprotnosti sa Zakonom o zemljišnim knjigama. Čl. 93. ZZK FBiH

20 V. čl. 5. ZZK FBiH

21 V. čl. 8. ZZK FBiH

prometovanju nekretninama.²² Zbog pojave sve većih kritika ovakvog zakonskog rješenja,²³ novim Zakonom o stvarnim pravima²⁴ ukinuto je pravno pravilo o obavezi upisa i njegovom konstitutivnom djestvu, a zatim je predviđeno deklarativno dejstvo upisa za prava koja su stečena na osnovu zakona, odnosno na osnovu odluke nadležnog državnog organa.²⁵ Bez obzira na reafirmaciju rješenja iz ranijeg stvarnog prava,²⁶ pravnim pravilima o deklarativnom dejstvu upisa ostvareni su višestruki pozitivni efekti: odstupanjem od primarne funkcije uknjižbe, ovakvim je pravilima ostvarena prijeko potrebna konzistentnost u procesu legislativnog djelovanja u materiji sticanja, ukidanja i ograničavanja prava na nekretninama; pravnim pravilima o deklarativnom dejstvu upisa osnažena je procesna pozicija vanknjižnih titulara; slijedom toga, uspostavljena je dužnost znatno odgovornijeg odnosa kasnijih sticatelja prema vanknjižnim pravnim činjenicama, u odnosu na okolnosti u kojima su raniji sticatelji nekretnina imali status samo samostalnih, odnosno samostalnih kvalificiranih posjednika nekretnina; u okvirima ovako uspostavljenog legislativnog okvira obezbijeđene su pretpostavke za transformaciju pravnog pravila o gruboj nepažnji u pravno pravilo o sumnji, kao znatno zahtjevnijem stepenu odgovornosti prema vanknjižnim pravnim činjenicama; i u konačnici, a imajući u vidu sve naprijed izvedene pravne stavove, obezbijeđene su pretpostavke za prohodniju provedbu pravnih pravila o zaštiti povjerenja, a time i pravnih pravila o deklarativnom dejstvu upisa, što i jeste osnovna intencija zakonodavca.

22 Mutapčić, H. *et.al.*, *Intencije zakonodavca u materiji sticanja stvarnih prava na nekretninama*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Tuzli, God.VII Br. 1., 2021., 90.

23 V. Medić, D., *Novo stvarno pravo Republike Srpske*, treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Panevropski Aperion Univerzitet, Banja Luka, 2018., 75-76; Povlakić, M., „*Načelo upisa i stjecanje prava vlasništva na nekretninama prema novom zemljišnoknjižnom i stvarnom pravu u BiH*“, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, LIII/2010, 326.

24 Zakon o stvarnim pravima, „Službene novine FBiH“ br. 66/13, 100/13 i 32/19 – Odluka Ustavnog suda

25 Mutapčić Hamid *et.al.*, *op.cit.* 91.

26 V. čl. 33. Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa – ZOSPO, „Službeni list SFRJ“ br. 6/80 i 36/90 i čl. 38. Zakona o vlasničko pravnim odnosima – ZOVO, „Službene novine FBiH“ br. 06/98 i 29/03

1.2. Pravno pravilo o reduciranom predmetu istraživanja kasnijeg sticatelja nekretnine – značaj njegova ispravnog razumijevanja

U svjetlu naprijed prezentirane analize važno je ukazati i na značaj ispravnog razumijevanja pravnog pravila o reduciranom predmetu istraživanja kasnijeg sticatelja nekretnine,²⁷ u čijim je okvirima takođe sadržana dužnost odgovornijeg odnosa prema vanknjižnim pravnim činjenicama, bar u odnosu na dominantna pravna shvatanja iz perioda ranije jugoslovenske sudske prakse. U okolnostima široko postavljenog predmeta istraživanja (pored istraživanja zemljišnoknjižnog, postojala je obaveza istraživanja i vanknjižnog, posjedovnog pravnog stanja nekretnina)²⁸ sudovi su praktično onemogućili primjenu načela povjerenja. Ispitivanjem posjedovnog pravnog stanja kasniji se sticatelj mogao uvjeriti u ranije vanknjižno zasnovano pravo na nekretnini. U slučaju njegovog pasivnog odnosa prema vanknjižnim pravnim činjenicama, prema ocjeni sudova, što se može zaključiti iz prethodno navedenih pravnih stavova, to se stavljalo na teret njegove savjesnosti, zbog čega bi se kasnije

27 V. čl. 55. st. 3. ZSP FBiH/RS

28 „Savestan kupac nepokretnosti je ono lice, koje pored pouzdanja u zemljišne knjige prethodno utvrdi stanje poseda kupljene nepokretnosti.“ (*Odluka Vrhovnog suda Srbije, Rev. 4740/92.*); „Kupac je dužan prilikom kupovine da provjeri ne samo na osnovu uvida u zemljišnu knjigu ko je vlasnik, nego i u prirodi (na terenu) ko je u posjedu te nekretnine.“ (*Odluka Vrhovnog suda Vojvodine, Rev. 272/89*, navedeno prema Stamenković Dušan, *Priručnik za upise u zemljišnu knjigu i katastar nepokretnosti*, Savremena administracija, Beograd, 1991, str. 59.); „Na načelo povjerenja u javne knjige može se pozivati samo bona fide sticalac nepokretnosti. Savesnim sticaocem nepokretnosti ne može se smatrati onaj koji osim zemljišnoknjižnog stanja nije proveo i faktičko stanje na terenu.“ (*Odluka Vrhovnog suda Hrvatske, Gž. 351/73*); „Kod kupovanja nepokretnosti nije dovoljno da se kupac osloni samo na zemljišno-knjižno stanje, već je dužan da bi bio savestan, da se interesuje i utvrdi ko i po kom osnovu drži nepokretnost koja je predmet kupoprodaje.“ (*Odluka Vrhovnog suda Jugoslavije, Rev. 266/68, od 19. 02. 1969.*, navedeno prema Stanković Obren, Orlić Miodrag, *Stvarno pravo*, Nomos, Beograd, 2001, str. 339.); „Sticalac nekretnine smatrat će se savjesnim ako se prilikom sticanja nekretnine osvjedočio da se prenosilac faktički nalazi u posjedu otuđenih nekretnina. Nije dovoljno za pitanje ko se nalazi u posjedu učiniti jedino uvid u zemljišne knjige i katastarski posjedovni list.“ (*Odluka Vrhovnog suda Vojvodine, Rev. 525/65*, navedeno prema Orlić Miodrag, *Savesnost pri sticanju nepokretnosti*, Pravni život, 2/1980, str. 74.)



evidentirano pravo poništavalo zbog ništavosti pravnog posla kao pravnog osnova njegova sticanja. Prema tome, zakonom isključena obaveza aktivnog istraživanja vanknjižnih pravnih činjenica nužna je pretpostavka za zaštitu povjerenja. Ona je polazna tačka ovakvog načina sticanja prava. Bez takvog zakonskog rješenja raniji sticatelji nekretnina i dalje bi uživali apsolutnu pravnu zaštitu. Stoga, pravno pravilo o reduciranom predmetu istraživanja prevashodno treba promatrati u svjetlu sveukupnih okolnosti u kojima je egzistirala višedecenijska nemogućnost primjene načela povjerenja, a tek onda cijeniti savjesnost kasnijeg sticatelja nekretnine, odnosno donositi zaključak o njegovom dovoljno ili nedovoljno iskazanom stepenu pažnje prema vanknjižnim pravnim činjenicama. Upravo se pravnim pravilom o sumnji, sadržanom u prethodnoj odredbi stava 2. člana 55. ZSP FBiH/RS, uokviruje dužnost zahtijevanog stepena odgovornosti prema posjedovnom pravnom stanju prometovane nekretnine. Ukidanjem pravnog pravila o gruboj nepažnji, karakterističnog za njemačko zemljišnoknjižno pravo, kao primjer uspješnog modela funkcioniranja zemljišnih knjiga, te standardiziranjem sumnje kao znatno većeg stepena odgovornosti prema navedenom pravnom stanju nekretnine, zakonodavac je pomirio dva dijametralno različita zemljišnoknjižna koncepta pravnog prometovanja nekretninama: besprijeckorni njemački model, u kojem egzistira visok stepen tačnosti i potpunosti zemljišnoknjižnih upisa, a sukladno tome i besprijeckorna funkcionalnost zemljišnih knjiga i njenih temeljnih načela, te naš tradicionalni, nekarakterističan za okvire ovakvog modela evidentiranja nekretnina, a ujedno i jedinstven po našoj autonomnoj pravnoj tradiciji u materiji zasnivanja stvarnih prava na nekretninama, u čemu je nemjerljiv doprinos imala i ranija jugoslovenska sudska praksa. Ponovno podsjećamo, permanentni višedecenijski koncept obesmišljavanja zemljišnoknjižnih pravnih pravila, prevashodno pravnih pravila o zaštiti povjerenja, ne treba negativno cijeniti, jer su zahtjevi pravde i ispravnog postupanja, kao nadkrovljujuće pravne kategorije, koje nadilaze sadržinu i suštinu svake materijalnopravne norme, uslovili upravo takav način razrješavanja pravnih sporova. S druge pak strane, općepoznata činjenica o netačnim i nepotpunim zemljišnoknjižnim upisima, prvenstveno zbog njenog istaknutog karaktera (općepoznata), uslovila je upravo takav način postupanja u procesu primjeneprava.

Duboko ukorijenjeni pravni postulati, kao rezultanta neuobičajenog načina postupanja u procesu primjene prava, mogu se prepoznati i u sadržaju noveliranih rješenja stvarnog prava, što ukazuje i na elemente konzistentnog legislativnog djelovanja u ovoj oblasti, a ujedno i na prijeko potrebni pravac reforme u oblasti javne evidencije nekretnina i prava na nekretninama. Samo na takav način moguće je doprinijeti provedbi vanknjižno zasnovanih, odnosno ugovorenih prava na nekretninama, u konačnici i uspostavi stabilnih i funkcionalnih registara nekretnina, što i jeste primarni cilj zakonodavca. Bez obzira na, prema mišljenju autora ovoga rada, poništenu konstitutivnost uknjižbe, pravnim pravilima o deklarativnom dejstvu upisa, kao integrativnim dijelom pravnih pravila o zaštiti povjerenja,²⁹ obezbijedena je prohodnija provedba pravnih pravila o zaštiti povjerenja, prvenstveno zbog standardizirane sumnje, kao svojevrsnom izrazu znatno zahtjevnijeg stupnja odgovornosti prema vanknjižnim pravnim činjenicama, što su uslovile i prilike u kojima funkcioniraju naše zemljišne knjige. U ovako uspostavljenom legislativnom okviru uknjižbi se dodjeljuje potpuno drugačija funkcija – funkcija zaštite vanknjižno zasnovanih, odnosno ugovorenih prava na nekretninama. Pod prijetnjom gubitka prava od vanknjižnih titulara se očekuje znatno odgovorniji odnos prema njihovim neupisanim pravima; u konačnici, očekuje se uspostava stabilnih i funkcionalnih zemljišnih knjiga, što i jeste intencija zakonodavca.

1.3. Nacrt Zakona o izmjeri i registraciji nekretnina – kritički osvrt i perspektive njegove eventualne primjene

U Federaciji Bosne i Hercegovine također je u toku procedura donošenja Zakona o izmjeri i registraciji nekretnina. Prema Nacrtu ovog Zakona iz decembra 2015. godine, ponovno je predviđen jedinstveni registar nekretnina.³⁰ U Nacrtu Zakona se predviđa

29 Vidi: čl. 43. st. 2., 47. st. 2. tač. 2., 52. st. 2., 55. st. 1., 56. st. 1. i 2., 57., 202., 208., 211., 230. st. 4., 271., 279. st. 4. i 306. st. 5. ZSP FBiH, usp. čl. 43. st. 2., 47. st. 2. tač. 2., 52. st. 2., 55. st. 1., 56. st. 1. i 2., 190., 196., 199., 218. st. 4., 259., 267. st. 4. i 294. st. 5. ZSP RS

30 U katastarskoj općini za koju je osnovana zemljišna knjiga u skladu sa odredbama ovog zakona, danom početka njene primjene, prestaje da važi katastar zemljišta i zemljišna knjiga osnovana po podacima austrougarskog



da zemljišna knjiga iz nadležnosti suda prelazi u nadležnost organa uprave, a Registar nekretnina predstavlja zbirni registar o nekretninama koji se sastoji od katastra nekretnina i zemljišne knjige i vodi se u formi jedinstvene baze podataka katastra nekretnina i zemljišne knjige.³¹ Ukidanjem sudske nadležnosti u pogledu ovako važnih i osjetljivih pitanja ne samo da se ne doprinosi sveukupnom procesu reforme u ovoj oblasti, već se dodatno usložnjavaju ionako otežani procesi prometovanja nekretninama. Esencijalno važna sudska nadležnost, prevashodno zbog prijeko potrebnog obima i kvaliteta znanja u procesu javnog evidentiranja nekretnina i pravno-relevantnih činjenica od značaja za takve nekretnine, nezamjenjiva je u ovakvim vrstama postupaka. Prezentirano pravno shvatanje potvrđuju i dominantni pravni stavovi izraženi u periodu ranije jugoslovenske sudske prakse, koja je u nedostatku jasnih i preciznih rješenja, s jedne strane, te iskazane potrebe kreativnijeg sudskog djelovanja, uvjetovanog stanjem u kojem su funkcionirale zemljišne knjige, s druge strane, ostvarila snažan uticaj u sveukupnom procesu razumijevanja zemljišnoknjižnih pravnih pravila i izgradnje naše jedinstvene autonomne pravne tradicije u materiji sticanja, ukidanja i ograničavanja prava na nekretnina. „Iz svih tih razloga, po mišljenju ovog suda, nije pravilno da se zemljišnim knjigama pridaje ovaj značaj, koji su imale ranije. Ne treba shvatiti ovaj stav da se želi zemljišnim knjigama osporiti svaki značaj kao evidencija nepokretnosti za naš ekonomsko pravni poredak, ali je suština u tome da ih ne treba apsolutizirati i savesnost zasnivati samo na pouzdanju u zemljišne knjige, drugim rečima, ne držati se načela o fikciji njihove apsolutne tačnosti, kada to demantuje stvarnost.“³² Prijeko potrebni proces korektivnog djelovanja, pa čak i u procesu evidentiranja nekretnina i prava na nekretninama, moguće je osigurati ovakvom

premjera. Kada se u katastarskoj općini završi proces prevođenja svih nekretnina iz katastra zemljišta u katastar nekretnina u skladu sa članom 79. ovog zakona, zk uloži u zemljišnoj knjizi vođenoj po austrougarskom premjeru, koji nisu zatvoreni u procesu zamjene zemljišne knjige zatvaraju se po službenoj dužnosti. Čl. 212. *Nacrta Zakona o premjeru i registraciji nekretnina (u daljem tekstu: ZIRN FBIH)* Dostupno na:

http://parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/propisi/El_materijali/Nacrt%20zakona%20o%20premjeru%20i%20registraciji%20nekretnina.pdf (Pristupljeno: 01.02.2023. godine)

31 V. čl. 52. *Nacrta ZIRN FBIH*

32 *Vrhovni sud Jugoslavije, Rev. 315/73, 26. 12. 1973.*

vrstom nadležnosti. Djelujući snagom autoriteta njenog donosioca, samo sudskim odlukama moguće je nadomiještati nedostatke materijalnopravnih i procesnopravnih odredaba, u čijim su rješenjima, nerijetko, sadržane i mogućnosti dijametralno različitog postupanja u procesu primjene prava. Prijeko potrebnu sigurnost u prometovanju nekretninama, prevashodno zbog karaktera navedene vrste zakonskih odredaba, moguće je osigurati korektivnim postupanjem sudova, pa čak i odnosu na materijalnopravne odredbe, na kojima se zasnivaju stvarna prava na nekretninama.

Odredbama ovoga prava takođe se propisuje da se vlasništvo i druga stvarna prava na nekretninama stiču, prenose i ograničavaju upisom u zemljišnu knjigu (konstitutivnost upisa), a prestaju brisanjem upisa.³³ U slučajevima određenim zakonom, vlasništvo i druga stvarna prava na nekretninama mogu se steći i prije upisa u zemljišnu knjigu, a upisom proizvode pravno djelovanja prema trećim osobama (deklarativnost upisa).³⁴ Reafirmacijom pravnog pravila o konstitutivnom dejstvu upisa ujedno se reafirmira i pravno pravilo o obavezi upisa, o čijim smo štetnim posljedicama, te o njegovoj pravnoj neutemeljenosti, govorili u našim prethodnim izlaganjima. Na takav način relativizira se i naprijed prezentirani iskorak zakonodavca u procesu obezbjeđenja normativnih pretpostavki za prohodniju provedbu pravnih pravila o zaštiti povjerenja, kao najpotentnijih reformskih rješenja u ovoj materiji. Slabljenjem procesne pozicije ranijih titulara³⁵ obesmišljava se pravno pravilo o sumnji, sadržano u odredbama noveliranih rješenja stvarnog prava, a ujedno se reafirmira i pravno pravilo o gruboj nepažnji, karakteristično za napredne zemljišnoknjižne sisteme, čime se pravna pravila o zaštiti povjerenja, istina, sa znatno snažnijim dejstvom u ovakvom

33 V. čl. 59. stav (1) Nacrta ZIRN FBiH

34 V. čl. 59. stav (2) Nacrta ZIRN FBiH

35 Zahtijevanjem uknjižbe kao materijalnopravne pretpostavke sticanja isključuje se mogućnost vanknjižnog zasnivanja stvarnih prava na nekretninama, bar u mjeri u kojoj bi to omogućile odredbe novog stvarnog prava. U okvirima takvog legislativnog okvira neupisani titulari nekretnina, odnosno sticatelji ugovorenih prava, uključujući svakako i situacije u kojima bi se prava u vezi s prometovanim nekretninama zasnivala i po nekom drugom pravnom osnovu, imali bi slabiju procesnu poziciju, prevashodno zbog neuporedivo slabijeg ranga samostalnog, odnosno samostalnog kvalificiranog posjednika, u odnosu na vanknjižnog titulara nekretnine, čije bi se pravo zasnivalo i bez zahtijevane uknjižbe.

normativnom okviru, ponovno dovode na nivo neprovodivih, odnosno slabo provodivih reformskih rješenja. Neiskorišteni reformski potencijal navedenih rješenja ponovno bi pokrenuo raspravu o napuštanju zemljišnoknjižnog modela kao zastarjelog i nefunkcionalnog, na čijim je temeljima i aktueliziran proces uvođenja sistema jedinstvene evidencije nekretnina i prava na nekretninama. Svakao da bi takav epilog najviše i pogodovao zagovornicima takvih ideja, u čemu, između ostalog, treba tražiti i razloge propisivanja gore navedenih zakonskih rješenja. Pored svega navedenog, ponovna reafirmacija pravnog pravila o konstitutivnom dejstvu upisa osnažila bi već postojeću podijeljenost u pogledu mjerodavnog prava u materiji sticanja, ukidanja i ograničavanja prava na nekretninama – primjenom pravnih pravila *lex specialis*, odnosno *lex posterior*, prednost se daje jednom,³⁶ odnosno drugom zakonskom rješenju,³⁷ što dodatno usložnjava sveukupni proces reforme u ovoj oblasti. Uzgred rečeno, naprijed izvršena dogmatska, uporednopravna, te komparativnopravna analiza neujednačenih zakonskih rješenja, sadržanih u odredbama zemljišnoknjižnog, odnosno u odredbama stvarnog prava, ukazuje na značaj sveobuhvatnijeg pristupa ovom problemu, zbog čega je problematizirani način izbora mjerodavnog prava, prema mišljenju autora ovoga rada, apsolutno neprihvatljiv.

Model jedinstvene evidencije nekretnina takođe je problematičan i zbog nekih dodatnih razloga. Prvenstveno, zakonodavac negira ustaljenu bosanskohercegovačku pravnu tradiciju u materiji sticanja prava na nekretninama.³⁸ Drugo, upotreba katastarske evidencije kao osnove za uspostavu pravne evidencije nekretnina (propisivanje prikupljanja podataka na osnovu faktičnog stanja,³⁹ te propisivanje složenih postupaka za izlaganje podataka o nekretninama i pravima

36 V. Mulabdić, S., *Derivativni način sticanja prava vlasništva na nekretnini*, Domaća i strana sudska praksa, br. 78, Privredna štampa, Sarajevo, 2018., 35-36.

37 V. Velić, L., Grgić, D., *op.cit.* 153; Powlakić, M., *Novo stvarno pravo Republike Srpske*, Nova pravna revija 5, br. 1-2, Sarajevo 2010, 16; Babić, I. *et al.*, *Komentar Zakona o stvarnim pravima Federacije Bosne i Hercegovine*, Privredna štampa, Sarajevo, 2014, 268; Weike, J., Tajić, L., *Komentar Zakona o zemljišnim knjigama u Bosni i Hercegovini*, Privredna štampa, Sarajevo, 2005, 37.

38 Mutapčić, H., *et al.*, *Zemljišnoknjižno stanje nekretnina u Bosni i Hercegovini i mogući pravci reforme*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Tuzli, God. VII Br. 2., 2021., 38.

39 V. čl. 46. stav (1) i (2) Nacrta ZIRN FBiH

na njima,⁴⁰ zasigurno će dovesti do toga da se vanknjižnim titularima prisilno oduzimaju nekretnine, odnosno zasnovana prava na nekretninama.⁴¹ U konačnici, provedbe ovakvih postupaka generirat će pojavu novih sporova ove vrste. Negiranjem prava vlasništva kao neprikosnovene pravne i civilizacijske vrijednosti, a sve pod plaštom reforme u ovoj oblasti, ujedno se negira i višedecenijska pravna tradicija u materiji zasnivanja i zaštite imovinskopravnih odnosa, a sve u cilju ostvarenja nekih drugih ciljeva, nepoznatih demokratski i pravno uređenim društvenim zajednicama. Bez obzira na neupitni općedruštveni interes, manifestiran kroz ideal uspostave stabilnih i funkcionalnih registara nekretnina,⁴² zaštita privatnih svojinskopravnih odnosa, a svakako i vanknjižno zasnovanih prava, proisteklih iz takvih odnosa, imperativ je od najvećeg društvenopolitičkog značaja, što potvrđuje i prijeratna jugoslovenska sudska praksa sa svojim nemjerljivim doprinosom u rasvjetljavanju i razrješavanju ovakvih problema. Pored svega toga, ne treba zanemariti ni značajna finansijska ulaganja, što po osnovu kreditnih, što po osnovu donatorskih sredstava,⁴³ utrošena upravo u procesu obnove zemljišnih knjiga i reafirmacije njenih temeljnih načela. Stoga se pitanje unapređenja zemljišnoknjižnog modela, kao jednog od mogućih modela evidentiranja nekretnina i prava na nekretninama, izdvaja kao jedini mogući pravac reforme u ovoj izuzetno važnoj, a nadasve i vrlo osjetljivoj pravnoj temi.

2. JAVNO EVIDENTIRANJE NEKRETNINA I PRAVA NA NEKRETNINAMA U REPUBLICI SRPSKOJ

U poslijeratnom periodu, u entitetu Republika Srpska, do stupanja na snagu Zakona o zemljišnim knjigama 2003. godine, kojim je

40 V. čl. 76. Nacrta ZIRN FBiH

41 *Ibidem.*

42 Medić, D., *Novo stvarno pravo Republike Srpske*, treće izdanje, Banja Luka, Panevropski univerzitet „Apeiron“ – Fakultet pravnih nauka – Udruženje pravnika Republike Srpske., 2018., 83 – 84.

43 Powlakić, M., „Roll-back“ u nekim oblastima privatnog prava u Federaciji BiH, Specijalni prilog časopisa *Nova pravna revija*, Sarajevo, 2014, 23. i dalje, Selimović Halilčević, A., *Evidencija nekretnina i aktualna reforma zemljišnoknjižnog prava u Federaciji Bosne i Hercegovine*, *Pravna misao* br. 3-4, Sarajevo, 2017., 70.



uvedeno dvojno evidentiranje nekretnina, važio je Zakon o premjeru i katastru nekretnina.⁴⁴ Na osnovu člana 93. Zakona o zemljišnim knjigama, na snazi su ostale odredbe Zakona o premjeru i katastru nekretnina, osim u dijelu koji se odnosi na evidenciju i upis prava vlasništva i drugih stvarnih i obligacionih prava na nekretninama. Novi Zakon o primjeru i katastru nepokretnosti,⁴⁵ entitet Republika Srpska donosi 2003. godine, da bi 2006. godine uslijedilo donošenje sasvim novog Zakona o primjeru i katastru nepokretnosti,⁴⁶ sa određenim novinama poput podjele rada između državnog organa za evidenciju o nekretninama i geodetskih preduzeća, geodetskih radnji i ovlaštenog geodete, s druge strane.

Narodna skupština Republike Srpske po hitnom postupku 2011. godine usvaja Zakon o katastru Republike Srpske⁴⁷ kojim se uspostavlja jedinstvena evidencija o nekretninama i pravima na nekretninama u nadležnosti organa uprave. Pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine pokrenut je postupak ocjene ustavnosti ovog Zakona, te Ustavni sud 23.11.2011. godine donosi Odluku o privremenoj mjeri br. U-12/11,⁴⁸ kojom je obustavljena primjena Zakona do donošenja konačne odluke Ustavnog suda. Nepoštivajući Odluku Ustavnog suda, Vlada Republike Srpske donosi Uredbu o vođenju evidencija o nekretninama i pravima na nekretninama,⁴⁹ kojom se propisuje da se evidencija o nekretninama i pravima na nekretninama nastavlja u skladu sa Zakonom o katastru Republike Srpske. Usljed ovakvih okolnosti, tadašnji član predsjedništva Bosne i Hercegovine uputio je Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine 06.10.2011. godine Zahtjev za osiguranje izvršenja Odluke Ustavnog suda o privremenoj mjeri. Nekoliko dana nakon toga, Narodna skupština Republike Srpske usvaja 13.10.2011. godine novi Zakon o premjeru i katastru

44 *Zakon o premjeru i katastru nekretnina*, „Službeni glasnik RS“ br. 19/96

45 *Zakon o premjeru i katastru nekretnina*, „Službeni glasnik RS“ br. 55/03, 46/04 i 67/05

46 *Zakon o premjeru i katastru nekretnina*, „Službeni glasnik RS“ br. 34/06, 110/08 i 15/10

47 *Zakon o katastru Republike Srpske*, „Službeni glasnik RS“ br. 60/11

48 *Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj: U-12/11 od 23.09.2011. godine*, Dostupna na: <https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/U-12-11-457655.pdf> (Pristupljeno 02.02.2023. godine)

49 *Uredba o vođenju evidencija na nekretninama i pravima na nekretninama*, „Službeni glasnik RS“ br. 97/11

nekretnina,⁵⁰ čijim stupanjem na snagu prestaje da važi osporeni Zakon o katastru Republike Srpske pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine. S tim u vezi, Ustavni sud donosi Odluku⁵¹ o obustavi postupka osiguranja izvršenja Odluke broj: U-12/11 obzirom da je osporeni opći akt prestao važiti.

Zakon o premjeru i katastru nekretnina Republike Srpske također je izazvao burne reakcije na političkoj sceni u Bosni i Hercegovini. Nakon pokrenutog postupka zaštite vitalnog nacionalnog interesa od strane Kluba Bošnjaka Vijeća naroda Republike Srpske, Vijeće za zaštitu vitalnog interesa Ustavnog suda Republike Srpske donosi Odluku br. UV-11/11⁵² kojom je utvrdilo da Zakonom o premjeru i katastru Republike Srpske nije povrijeđen vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda. Sličan scenario kao i sa spornim Zakonom o katastru Republike Srpske uslijedio je i u pogledu Zakona o premjeru i katastru, samo sa drugačijim epilogom. Po pokrenutom postupku za ocjenu ustavnosti ovog Zakona i za donošenjem privremene mjere o obustavi njegove primjene do donošenja konačne odluke po Zahtjevu predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Ustavni sud Bosne i Hercegovine donio je Odluku o privremenoj mjeri br. U-5/12⁵³ kojom se zahtjev za donošenje privremene mjere odbija kao neosnovan, obzirom da su razlozi u Zahtjevu bili zasnovani na argumentima navedenim u ranije podnesenom Zahtjevu za donošenje privremene mjere o obustavi Zakona o katastru Republike Srpske. Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o dopustivosti i meritumu br. U-5/12⁵⁴ donesena je 28.09.2012. godine, kojom je odbijen Zahtjev za ocjenu ustavnosti, te utvrđeno da su sporne odredbe Zakona o

50 *Zakon o primjeru i katastru nekretnina (u daljem tekstu: ZPK RS)*, „Službeni glasnik RS“ br. 6/12, 110/16 i 62/18

51 *Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj: U-12/11 od 30.12.2012. godine*, Dostupno na: <https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/U-12-11-490147.pdf> (Pristupljeno: 02.02.2023. godine)

52 *Odluka Vijeća za zaštitu vitalnog interesa Ustavnog suda Republike Srpske br. UV-11/11*, Dostupno na: http://www.ustavnisud.org/database/pdf/UV-11_11.pdf (Pristupljeno: 02.02.2023. godine)

53 *Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj: U-5/12 od 26.05.2012. godine*, Dostupno na: <https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/U-5-12-500003.pdf> (Pristupljeno: 02.02.2023. godine)

54 *Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj: U-5/12 od 28.09.2012. godine*, Dostupno na: https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-5-12-517066.pdf (Pristupljeno 02.02.2023. godine)

premjeru i katastru Republike Srpske u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Zakon o premjeru i katastru Republike Srpske još uvijek je na snazi. Prema Zakonu, u entitetu Republika Srpska vodi se jedinstvena evidencija nekretnina i prava na nekretninama, odnosno ukida se sudska nadležnost evidencije i ista se povjerava organima uprave. Naročito sporna su zakonska rješenja koja predviđaju mogućnost upisa prava na temelju katastarske evidencije, odnosno na osnovu katastarskog plana, saslušanja svjedoka, posljednjeg stanja posjeda, izjave stranaka i slično.⁵⁵ Zakonodavac ovakvim rješenjem zanemaruje veliki broj vanknjižno zasnovanih prava na nekretninama, zbog čega, a nakon provedbe navedenih postupaka, stvarni vlasnici nekretnina gube status stvarno legitimiranih osoba za isticanje reivindikacionih, odnosno publicijanskih tužbenih zahtjeva, što opet dovodi i do trajnog gubitka njihovih neupisanih prava.⁵⁶ Bez obzira na ustanovljene žalbene postupke,⁵⁷ šire uspostavljeni legislativni okvir, u kojem se omogućava sticanje nekretnina od nevlasnika, upravo obesmišljava takve postupke. Provedbom netačnog upisa ujedno se ispunjava ključna materijalnopravna pretpostavka navedenog načina sticanja vlasništva, a ujedno i trajnog gubitka vanknjižno postojećeg prava. Za razliku od stvarnog prava Federacije Bosne i Hercegovine,⁵⁸ u stvarnom pravu Republike Srpske predviđena je mogućnost uspješnog podizanja brisovne tužbe čak i protiv trećeg savjesnog sticatelja,⁵⁹ što donekle i demantuje naprijed izvedeni stav. Međutim, ovakva procesna mogućnost egzistira samo u korist oštećenog nositelja knjižnog prava, odnosno u korist vanknjižnog titulara, čije je pravo, nakon provedbe netačnog upisa, povrijeđeno činom takvog upisa, zbog čega vanknjižni titulari, čija su prava egzistirala i bez upisa (za cijelo vrijeme njihova postojanja), nisu aktivno legitimirani za isticanje brisovnih tužbenih zahtjeva. Obzirom da se brisovnom tužbom, pored zahtjeva za poništenje netačno evidentiranog prava, takođe zahtijeva i povrat u ranije zemljišnoknjižno stanje, u kojem,

55 V. čl. 84. stav (1) tačka v) i stav (3) ZPK RS

56 Mutapčić, H. *et.al.*, *op.cit.* 36.

57 V. čl. 85. st. 1., a u vezi s čl. 89. st. 1. i 2. ZPK RS

58 V. čl. 56. st. 3. ZSP FBiH

59 V. čl. 56. St. 3. ZSP RS

međutim, većina vanknjižno zasnovanih prava i nije bila, time su tužbe vanknjižnih titulara nedopuštene, zbog čega bi one, u slučaju njihova eventualnog podizanja, trebale biti odbačene. Prema tome, zakonom propisani zaštitni mehanizmi, u ovom slučaju kroz odredbe stvarnog prava, kojima se ublažavaju neprihvatljivo usložnjeni, a donekle i netransparentni postupci upisivanja prava na nekretninama, obični su normativni detalji bez ikakve praktične uloge i važnosti, bar ne u pogledu problematiziranih i prijeko potrebnih zakonskih mogućnosti. Promovirani način razumijevanja ovog problema još jednom ukazuje na važnost sistematičnog i sveobuhvatnog uvida u ovakve vrste pravnih pitanja, zbog čega ponovno problematiziramo isuviše pojednostavljen i neprihvatljiv način analize odredaba novog zemljišnoknjižnog i stvarnog prava u Bosni i Hercegovini, o čemu smo više govorili u našim prethodnim izlaganjima.

U pogledu ostalih spornih rješenja, sadržanih u odredbama ova- ga zakona, upućujemo na prethodno izvršenu analizu Nacrta Zakona o izmjeri i registraciji nekretnina FBiH, u kojem su takođe sadržana identična, u nekim slučajevima, a po njihovu karakteru, čak i radikalnija zakonska rješenja. Upravo izvedeni pravni stav (radikalnija rješenja u FBiH) ukazuje na unaprijed osmišljenu i sinhroniziranu legislativnu djelatnost entitetskih zakonodavnih organa, a sve u cilju provedbe nekih drugih politika, stranih demokratski i pravno uređenim društvenim sistemima. Identična, u nekim slučajevima čak i radikalnija buduća zakonska rješenja u FBiH, obesmišljavaju naprijed prezentirane postupke osporavanja odredaba ZPK RS, s jedne strane, odnosno upotpunjuju vrijednosni sud o konačno izdejsstvovanoj odluci Ustavnog suda, kojom se utvrđuje da su odredbe ZPK RS u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, s druge strane, čime su uspostavljeni normativni okviri za proces prisilnog, te, sa stanovišta općih građanskopravnih principa, promatranih kroz objektiv pravde i ispravnog postupanja, nezakonitog oduzimanja nekretnina njihovim stvarnim titularima, koji zbog općepoznatih razloga, uglavnom ne učestvuju u gore navedenim postupcima evidentiranja. Za očekivati je da naša naučna i stručna javnost prepozna važnost promoviranog pristupa ovom problemu. Takođe, za očekivati je da šira čitalačka javnost, izvan kruga naprijed navedenih, prepozna, a onda, u domenu svoga opusa djelovanja, doprinese izradi kvalitetnijih (ne nužno i intervencionističkih) politika u ovoj izuzetno složenoj,



a nadasve i vrlo osjetljivoj pravnoj oblasti. Samo na takav način moguće je oduprijeti se otuđenim centrima moći, koji pod plaštom reforme, a po cijenu ukidanja zemljišnoknjižnog modela, zagovaraju model jedinstvene evidencije nekretnina, koji po svojoj sadržini i strukturi, te po rezultatima njegove eventualne implementacije, što se može zaključiti iz naprijed izvršene analize, odudara od svakog poznatog modela evidentiranja nekretnina i prava na nekretninama.

3. REAFIRMACIJA ZEMLJIŠNOKNJIŽNOG MODELA KAO JEDINI MOGUĆI PRAVAC REFORME U OVOJ OBLASTI

Prethodno izvršena analiza pravnih pravila o konstitutivnom, odnosno o deklarativnom dejstvu upisa, te pravnih pravila o zaštiti povjerenja, kao novog originarnog načina sticanja prava, ukazuje na važnost sveobuhvatnijeg uvida u ovu temu. U svjetlu ponovno aktueliziranog modela jedinstvene evidencije nekretnina, sud o potentnom reformskom potencijalu problematiziranih zakonskih rješenja dobiva potpuno drugačije obrise. Noveliranim rješenjima stvarnog prava, kojima su redefinirana radikalna i teško provodiva rješenja zemljišnoknjižnog prava, ne samo da je uspostavljen znatno funkcionalniji legislativni okvir u materiji sticanja, ukidanja i ograničavanja prava na nekretninama, već je definiran i prijeko potrebnii put reforme u ovoj oblasti. Reafirmacijom zemljišnoknjižnih pravnih pravila, na način na koji upućuju prezentirani pravni stavovi, moguće je doprinijeti uspostavi stabilnih i funkcionalnih zemljišnih knjiga, te bržem i jednostavnijem pravnom prometovanju nekretninama, što i jeste osnovna intencija zakonodavca.

S druge pak strane, ponovno aktuelizirani proces uspostave sistema jedinstvene evidencije nekretnina problematičan je iz slijedećih suštinskih razloga: u radu naznačeni historijski momenti ukazuju na već stečena negativna iskustava u pokušaju njegova prethodnog uvođenja; ponuđeni legislativni okvir, ne samo na prostoru Republike Srpske, već i na prostoru Federacije Bosne i Hercegovine, ne garantuje uspješne zaštitne mehanizme u korist oštećenih vanknjižnih titulara nekretnina; slijedom toga, a posmatrano s aspekta važenja općih, univerzalnih građanskopravnih načela, prvenstveno načela savjesnosti i poštenja, te načela zabrane zloupotrebe prava, zakonom ustanovljeni postupci evidentiranja

nekretnina pravno su neutemeljeni; očekivana pojava budućih svojinskopравnih sporova, uvjetovana ovakvim legislativnim okvirom, generirat će nove probleme u oblasti javne evidencije nekretnina i prava na nekretninama; značajna finansijska sredstva, investirana u postupke obnove zemljišnih knjiga, bila bi uzaludna, a o najvažnijem resursu – ljudskom, da i ne govorimo; u konačnici, uspostavom pravne evidencije nekretnina na temelju katastarskih podataka, te provedbom ostalih problematiziranih zakonskih odredaba, naša se zemlja svrstava u red zemalja u kojima dominira nesigurnost i neizvjesnost u pogledu zasnovanih prava na nekretninama, što je čini apsolutno nekonkurentnom u modernim tokovima privrednog poslovanja. Stoga se pitanje reafirmacije zemljišnoknjižnog modela, po uzoru na modele uspješnog funkcioniranja zemljišnih knjiga u zemljama Evropske unije, prevashodno u Saveznoj Republici Njemačkoj i Austriji, uz istovremeno uvažavanje naše autonomne pravne tradicije u materiji zasnivanja prava na nekretninama, upravo na način na koji upućuju novelirana rješenja novog stvarnog prava u Bosni i Hercegovini, izdvaja kao jedini mogući pravac reforme u ovoj oblasti.

ZAKLJUČAK

Sveukupni proces reforme zemljišnoknjižnog prava, u kojem se traga za najkvalitetnijim zakonskim rješenjima, neophodnih za uspostavu stabilnih i funkcionalnih registara nekretnina, izrodio je dva dijametralno različita pristupa ovom problemu: prvi, tradicionalni zemljišnoknjižni, u kojem se, u cilju reafirmacije zemljišnoknjižnih pravnih pravila, pokušava osigurati uspostava tačnih i potpunih zemljišnih knjiga, koje bi odgovarale potrebama savremenog pravnog prometa nekretninama, te drugi, potpuno novi i radikalno drugačiji, manje po svojoj naravi, puno više po rezultatima njegove eventulne implementacije. Primjenom relevantnih naučnih metoda prezentirali smo vrijednosne stavove o jednom, odnosno o drugom pravcu reforme u ovoj oblasti. Uvažavajući složene društvene prilike, te polazeći od temeljnih pravnih vrijednosti, utkanih u našu višedecenijsku pravnu tradiciju u materiji sticanja, ukidanja i ograničavanja prava na nekretninama, zemljišnoknjižni model evidentiranja nekretnina i prava na nekretninama izdvaja se



kao jedini mogući pravac reforme u ovoj oblasti. Ostvareni rezultati istraživanja upravo to i potvrđuju. Pri svemu tome, potrebno je uzeti u obzir i pojavu novih vlasničkopravnih sporova, u slučaju eventualne implementacije odredaba ZPK RS, odnosno ZIRN FBiH. Tek u takvim okolnostima, nadležne institucije Bosne i Hercegovine, uključujući svakako i institucije međunarodne zajednice, pod čijim su pritiskom i pokrenuti postupci reafirmacije zemljišnoknjižnog modela, našle bi se pred skoro nerješivim problemom.

Uporednopravnom analizom relevantnih rješenja zemljišnoknjižnog i stvarnog prava utvrdili smo sveukupni reformski potencijal jedne, odnosno druge grupe zakonskih rješenja. Novelirana rješenja stvarnog prava, pored njihova nespornog reformskog potencijala, takođe su i na tragu naše jedinstvene pravne tradicije u materiji zasnivanja prava na nekretninama, što je preduslov za svaki uspješniji proces reforme u ovoj oblasti. Za očekivati je da promovirani način razumijevanja ovog problema doprinese unifikaciji različitih pravnih shvatanja u pogledu uknjižbe i njenog dejstva. Takođe, za očekivati je da, u svjetlu ovakvih pravnih shvatanja, spoznamo važnost sveobuhvatnijeg pristupa ovom problemu. U konačnici, za očekivati je da se, u okvirima prezentiranih pravnih shvatanja, te nužnih pravaca budućeg legislativnog djelovanja u ovoj oblasti, osigura provedba najznačajnijih reformskih rješenja, karakterističnih za zemljišnoknjižni model evidentiranja nekretnina i prava na nekretninama, a ujedno doprinese i sveukupnom procesu harmonizacije našeg zakonodavstva sa zakonodavstvima zemalja Evropske unije.

LITERATURA

PUBLIKACIJE

1. Babić Ilija *et al.*, *Komentar Zakona o stvarnim pravima Federacije Bosne i Hercegovine*, Privredna štampa, Sarajevo, 2014.
2. Begić Mustafa, *Nekretnine u registrima*, Geodetski glasnik br. 35., Savez udruženja građana geodetske struke Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2001.
3. Lukić Vladimir, Begić Mustafa, Imamović Jasmin, *Teorijski i praktični komentar Zakona o premjeru i katastru nekretnina*, SID „Struka“, Sarajevo, 1991.
4. Medić Duško, *Novo stvarno pravo Republike Srpske*, treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Panevropski Aperion Univerzitet, Banja Luka, 2018.
5. Mićanović Ivica, Lesko Ivan, *Harmonizacija podataka zemljišne knjige i katastra zemljišta na primjeru k.o.Klokot*, Prvi kongres o katastru u Bosni i Hercegovini – Zbornik radova, Geodetsko društvo Herceg-Bosne, Mostar, 2007.
6. Mulabdić Senad, *Derivativni način sticanja prava vlasništva na nekretnini*, Domaća i strana sudska praksa, br. 78, Privredna štampa, Sarajevo, 2018.
7. Mutapčić Hamid *et.al.*, *Intencije zakonodavca u materiji sticanja stvarnih prava na nekretninama*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Tuzli, God.VII Br. 1., 2021.
8. Mutapčić Hamid *et.al.*, *Zemljišnoknjižno stanje nekretnina u Bosni i Hercegovini i mogući pravci reforme*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Tuzli, God.VII Br. 2., 2021.
9. Orlić Miodrag, *Savesnost pri sticanju nepokretnosti*, Pravni život, 2/1980
10. Povelakić Meliha, *„Načelo upisa i stjecanje prava vlasništva na nekretninama prema novom zemljišnoknjižnom i stvarnom pravu u BiH“*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, LIII/2010
11. Povelakić Meliha, *Novo stvarno pravo Republike Srpske*, Nova pravna revija 5, br. 1-2, Sarajevo 2010.
12. Povelakić Meliha, *„Roll-back“ u nekim oblastima privatnog prava u Federaciji BiH*, Specijalni prilog časopisa *Nova pravna revija*, Sarajevo, 2014.



13. Selimović Halilčević Alvira, *Evidencija nekretnina i aktualna reforma zemljišnoknjižnog prava u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Pravna misao br. 3-4, Sarajevo, 2017.
14. Stamenković Dušan, *Priručnik za upise u zemljišnu knjigu i katastar nepokretnosti*, Savremena administracija, Beograd, 1991.
15. Stanković Obren, Orlić Miodrag, *Stvarno pravo*, Nomos, Beograd, 2001.
16. Velić Larisa, Grgić Dubravko, *Sticanje prava vlasništva na nekretninama*, Anali Pravnog fakulteta Br. 21. God. 11.
17. Weike Jörg, Tajić Larisa, *Komentar Zakona o zemljišnim knjigama u Bosni i Hercegovini*, Privredna štampa, Sarajevo, 2005.

LEGISLATIVA

1. *Nacrta Zakona o premjeru i registraciji nekretnina*. Dostupno na: http://parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/propisi/El_materijali/Nacrt%20zakona%20o%20pre mjeru%20i%20registraciji%20nekretnina.pdf
2. Njemački građanski zakonik - *Bürgerliches Gesetzbuch* - BGB
3. *Uredba o vođenju evidencija na nekretninama i pravima na nekretninama*, „Službeni glasnik RS“ br. 97/11
4. *Zakon o katastru Republike Srpske*, „Službeni glasnik RS“ br. 60/11
5. *Zakon o premjeru i katastru nekretnina*, „Službeni glasnik RS“ br. 19/96.
6. *Zakon o premjeru i katastru nekretnina*, „Službeni glasnik RS“ br. 55/03, 46/04 i 67/05
7. *Zakon o premjeru i katastru nekretnina*, „Službeni glasnik RS“ br. 34/06, 110/08 i 15/10
8. *Zakon o primjeru i katastru nekretnina*, „Službeni glasnik RS“ br. 6/12, 110/16 i 62/18
9. *Zakona o premjeru i katastru nekretnina*, „Službeni list SR BiH“, br. 22/1984, 12/1987, 26/1990 i 36/1990, „Službeni list RBiH“, br.4/1993 - dr. uredba i “Službene novine FBiH”, br. 58/2002 - drugi zakon i 61/2022
10. *Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa*, „Službeni list SFRJ“ br. 6/80 i 36/90

11. Zakona o vlasničko pravnim odnosima, „Službene novine FBiH“ br. 06/98 i 29/03
12. *Zakon o zemljišnim knjigama Federacije Bosne i Hercegovine*, „Službene novine FBiH“ br. 58/02, 19/03, 54/04, 32/19 – odluka Ustavnog suda i 61/22
13. *Zakon o zemljišnim knjigama*, “Službeni glasnik RS”, br. 74/02, 67/03, 46/04, 109/05 i 119/08

SUDSKA PRAKSA

1. *Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj: U-5/12 od 26.05.2012. godine*, Dostupno na: <https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/U-5-12-500003.pdf>
2. *Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj: U-5/12 od 28.09.2012. godine*, Dostupno na: https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-5-12-517066.pdf
3. *Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj: U-12/11 od 23.09.2011. godine*, Dostupno na: <https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/U-12-11-457655.pdf>
4. *Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj: U-12/11 od 30.12.2012. godine*, Dostupno na: <https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/U-12-11-490147.pdf>
5. *Odluka Vijeća za zaštitu vitalnog interesa Ustavnog suda Republike Srpske br. UV-11/11*, Dostupno na: http://www.ustavnisud.org/database/pdf/UV-11_11.pdf
6. *Odluka Vrhovnog suda Hrvatske, Gž. 351/73*
7. *Odluka Vrhovnog suda Srbije, Rev. 4740/92*
8. *Vrhovni sud Jugoslavije, Rev. 315/73, 26. 12. 1973.*



PUBLIC REGISTRATION OF IMMOVABLE-PROPERTY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA - PERSPECTIVES AND POSSIBLE DIRECTIONS OF REFORM

Hamid Mutapčić, PhD, associate professor
Faculty of Law, University of Tuzla
e-mail: hamid.mutapcic123@gmail.com

Admir Selesković, master of law
Faculty of Law, University of Tuzla
e-mail: admir.seleskovic@untz.ba

SUMMARY

The current process of reform of land registry law is characterized by uneven solutions of land registry law and rights in rem in terms of trust protection, and in terms of registration and its effect, on the one hand, and the re-actualized issue of establishing a unified record system, as a completely new and radically different model of immovable-property records and its rights. In this paper, a comparative legal analysis of the aforementioned solutions was carried out, all with the aim of determining overall reform potential in this area. In order to take an adequate stand what model of immovable-property registration is the right one, a critical analysis of the provisions of the Cadastre Law of the Republic of Srpska was also carried out, i.e. the Draft Cadastre Law of the Federation of Bosnia and Herzegovina.

Key words: *Reform of land registry law, System of unified immovable-property records, Legal rules on the obligation to register and its constitutive effect, Legal rules on the declarative effect of registration, Legal rules on the protection of trust*