

Summary

Within a period shorter than one year, the National Assembly of Republika Srpska passed two laws on land registries (cadastres). The Law on Republika Srpska Land Registry has been passed on 22nd of February 2011, and all the matters in the jurisdiction of land property courts are now vested rights within the executive authorities – the Republic Administration for Geodesic and Property and Legal Affairs of RS. Besides this arguable provision, the Law assigns precedence to current state of affairs, thus protecting the person in possession of a property to make entry of entering the given property into the registry, which constitutes a direct violation of the right to property of real owner. Acting upon the application of a member of the BH Presidency, on 23rd September 2011, the Constitutional Court passed a decision on provisional measure suspending the enforcement of the contested law until a final decision by the Court. The National Assembly of Republika Srpska, in the aim of preventing further assessment of the compatibility of this Law with the Constitution, passed a new Law on Land Survey and Registry of Republika Srpska in an emergency procedure. The new legislation, likewise, assigns wide range of powers to the Republic Administration for Geodesic and Property and Legal Affairs of RS. This analysis focuses on the Law on Land Registry and the Law on Land Survey and Land Registry of Republika Srpska. The earlier amendments to the Law on Land Registry, and in particular the recently commenced procedure of amendments to the Law on Real Estate Rights corroborate the argument that the contested legislation aims at dispossessing and depriving of the property rights of evicted or displaced persons from Republika Srpska.

Ena Gotovuša*

Zakoni o katastru Republike Srpske: Političko poigravanje sa pravom na imovinu

Sadržaj

1. Uvod
2. Zemljišno – knjižni sistem u BiH i Projekat zemljišne administracije
3. Obustavljeni/povučeni Zakon o katastru Republike Srpske
 - 3.1. Posuđeni zakon
 - 3.2. Sporna rješenja Zakona o katastru Republike Srpske
 - 3.3. Ljudska prava i osnovne slobode – Član II Ustava BiH
 - 3.4. Usklađivanje Zakona o katastru RS sa Zakonom o stvarnim pravima RS
4. Bitne izmjene Zakona o zemljišnim knjigama Republike Srpske
5. Zakon o premjeru i katastru Republike Srpske
 - 5.1. Nova rješenja u novom Zakonu o premjeru i katastru Republike Srpske
 - 5.1.1. Sticanje prava vlasništva u skladu sa raspoloživom dokumentacijom
 - 5.1.2. Sudska zaštita
 - 5.1.3. Izostavljeno poglavlje – premjer entitetske granice
6. Zaključak

1. Uvod

Visoki predstavnik za BiH Paddy Ashdown, koristeći se ovlaštenjima koja su mu data članom V Aneksa 10. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, donio je 2002. godine Zakon o zemljišnim knjigama Republike Srpske¹. U odluci se između ostalog navodi da bi svako odlaganje donošenja ovog prijeko potrebnog zakona moglo unositi dalju nesigurnost u oblast imovinskih prava, a time direktno ugroziti imovinska prava fizičkih osoba.² Tadašnja odluka visokog predstavnika u Republici Srpskoj shvaćena je kao nametanje zakona i prekidanje započetog procesa koji se provodio prema Zakonu o premjeru i katastru nekretnina Republike

* Autorica je *bachelor* prava i saradnica FCJP.

¹ Odluka dostupna na: http://www.ohr.int/decisions/econdec/default.asp?content_id=28232. Tekst zakona objavljen u *Sl. gl. RS*, br. 67/03.

² Vidi obrazloženje Odluke kojom se proglašava Zakon o zemljišnim knjigama Republike Srpske. Dostupno na: http://www.ohr.int/decisions/econdec/default.asp?content_id=28232.

Srpske.³ Donešenim/nametnutim zakonom ostale su na snazi 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 nekretninama⁴. Nakon osam godina pitanje katastra nepokretnosti ponovo su aktualizirale zakonodavne vlasti Republike Srpske uz aktivno učešće Republičke uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove RS (u daljem tekstu Uprava). Uprkos upozorenjima OHR-a i Upravnog odbora Savjeta za implementaciju mira (PIC)⁵ da bi to imalo značajne posljedice po cijeli sistem i podsjećanja da je nalogom visokog predstavnika od 5. januara⁶ zabranjena svaka promjena vlasništva nad državnim imovinom do konačne odluke Ustavnog suda BiH, Narodna skupština Republike Srpske (u daljem tekstu NSRS) usvojila je po hitnom postupku⁷ 22. februara 2011. godine Zakon o katastru Republike Srpske⁸. Njime je predviđeno da svi poslovi iz nadležnosti zemljišnih sudova pređu u nadležnost izvršne vlasti – Uprave. Ovim je otvoreno pitanje efikasne zaštite prava vlasništva. Upravo iz navedenog razloga Klub Bošnjaka u Vijeću naroda RS je 04. marta 2011. godine pokrenuo pitanje povrede nacionalnog interesa, ističući antidejtonski karakter spornog zakona. Vijeće naroda RS je 18. maja 2011. godine donijelo odluku⁹ da razlozi navedeni u zahtjevu kluba delegata bošnjačkog naroda mogu eventualno biti osnov za pokretanje ocjene ustavnosti, konstatujući da Zakon o katastru nema nacionalni karakter i u cjelini se jednako odnosi prema svim narodima i građanima u RS. Iako je u mjesecu junu Klub Bošnjaka podnio zahtjev za ocjenu ustavnosti spornog zakona, Uprava je počela sa njegovom primjenom ne čekajući odluku Ustavnog suda RS. Ustavni sud RS je odlučio da bi shodno načelu supremacije odluka Ustavnog suda BiH nad odlukama Ustavnog suda RS bilo preuranjeno razmatrati zahtjev Kluba Bošnjaka¹⁰, s obzirom da je u mjesecu augustu član Predsjedništva BiH, Bakir Izetbegović, podnio zahtjev za ocjenu ustavnosti ovog zakona, ali pred državnim ustavnim sudom¹¹. U svom zahtjevu, član Predsjedništva BiH je predložio Ustavnom sudu BiH da donese privremenu mjeru kojom će biti

³ Više o tome u radovima *Osvrt na neka nerazumijevanja Zakona o katastru Republike Srpske*, T. Gligorić/M. Blagojević i *Katastar nepokretnosti u Republici Srpskoj*, D. Macanović, predstavljeni na II kongresu o katastru BiH, Sarajevo 28. 09. – 30. 09. 2011. Internet izdanje: http://www.gdhub.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=275&Itemid=258.

⁴ Vidi član 93 Zakona o zemljišnim knjigama, *Sl. gl. RS*, br. 67/03.

⁵ Ambasadori zemalja članica Vijeća za implemetaciju mira u BiH, osim Rusije, upozorili NSRS da bi usvajanje Prijedloga zakona o katastru RS-a imalo značajne implikacije u odnosu na vlasništvo nad imovinom u RS-u. Vidi: <http://www.sutra.ba/novost/27192/1-pored-upozorenja-OHR-a-NSRS-usvojila-zakon-o-katastru>.

⁶ Dostupno na: http://www.ohr.int/decisions/plipdec/default.asp?content_id=45680.

⁷ Poslovnik NSRS predviđa da se zakon, izuzetno, može donijeti po hitnom postupku. Po hitnom postupku može da se donese samo zakon kojim se uređuju pitanja i odnosi nastali uslijed okolnosti koje nisu mogle da se predvide, a nedonošenje zakona po hitnom postupku moglo bi da prouzrokuje štetne posljedice po život i zdravlje ljudi, bezbjednost Republike i rad organa i organizacija. Predlagač zakona je dužan da u pisanom obrazloženju prijedloga zakona navede štetne posljedice koje bi nastale zbog nedonošenja ovog zakona po hitnom postupku. Prijedlog zakona po hitnom postupku može podnijeti narodni poslanik čiji prijedlog podrži najmanje 15 poslanika, ili klub koji ima 10 ili više članova, te klubovi koji imaju zajedno 10 ili više poslanika. Prijedlog zakona za čije se donošenje predlaže hitni postupak može se staviti na dnevni red sjednice NSRS, ako je podnesen najkasnije 24 časa prije određenog početka te sjednice. Tekst poslovnika dostupan je pod: <http://www.narodnaskupstinars.net/lat/pas/poslovnik.htm>.

⁸ Zakon o katastru Republike Srpske, *Sl. gl. RS*, br. 60/11.

⁹ Tekst odluke dostupan na: <http://www.ustavnisud.org/Doc.aspx?cat=12&subcat=27&id=112&lang=hrv&-tekst=322>.

¹⁰ Vidi izjavu predsjednika Ustavnog suda RS, Zovko Mirka. Dostupno na: <http://www.vijesti.ba/vijesti/bih/52122-Zovko-Ustavni-sud-BiH-ima-prioritet-odlucivanju-Zakonu-katastru.html>.

¹¹ Predmet broj U – 12/11 od 19. 08. 2011.

obustavljena primjena ovog Zakona do okončanja postupka i da time spriječi nenadoknadivu štetu za hiljade ljudi koji bi nesumnjivo bili pogođeni njegovom primjenom. Ustavni sud BiH je 23. septembra 2011. donio odluku¹² o privremenoj mjeri kojom se obustavlja primjena Zakona o katastru Republike Srpske. Pokušaj zaobilaženja odluke Ustavnog suda BiH uslijedio je četiri dana poslije: Vlada RS je donijela Uredbu o vođenju evidencija o nekretninama i pravima na nekretninama.¹³ U Uredbi je precizirano da se evidencija o nekretninama i pravima na nekretninama nastavlja i u skladu sa Zakonom o katastru Republike Srpske, čija je primjena obustavljena odlukom o privremenoj mjeri Ustavnog suda BiH. Član Predsjedništva BiH, Bakir Izetbegović, 06. oktobra 2011. uputio je zahtjev Ustavnom sudu BiH, da u skladu sa pravilnikom Ustavnog suda BiH, rješenjem utvrdi da Odluka broj U-12/11 nije izvršena, da osigura izvršenje svoje privremene mjere i da rješenje dostavi nadležnom tužiocu na daljnje postupanje, jer neizvršenje odluke Ustavnog suda BiH predstavlja krivično djelo.¹⁴ Isti dan, Vlada RS na svojoj 34. sjednici usvojila¹⁵ je Prijedlog zakona o premjeru i katastru RS-a. Glasovima skupštinske većine u NSRS, 13. oktobra 2011. donesen je Zakon o premjeru i katastru RS. Veliki broj primjedbi opozicionih stranaka u NSRS odnosio se na činjenicu da je i ovaj zakon usvojen po hitnom postupku, također i Notarska komora RS je iznijela 66 primjedbi, koje je zatim povukla uz obrazloženje da zbog hitnosti postupka nije mogla kvalitetno pripremiti amandmane.¹⁶

Klub Bošnjaka u Vijeću naroda Republike Srpske donio je 24. oktobra 2011. godine Odluku o pokretanju postupka zaštite vitalnog nacionalnog interesa bošnjačkog naroda u odnosu na Zakon o premjeru i katastru Republike Srpske.¹⁷ U obrazloženju ove odluke navodi se da je osporenim zakonom povrijeđen nacionalni interes bošnjačkog naroda koji se odnosi na organizaciju javne vlasti, kako je to definisano u alineji 4 Amandmana LXXVII kojim je dopunjen član 70 Ustava Republike Srpske. Istaknuto je da je povrijeđeno i pravo bošnjačkog naroda da efektivno učestvuje u postupku osnivanja katastra nepokretnosti u cilju zaštite svojih vlasničkih interesa. Vijeće za zaštitu nacionalnog interesa Ustavnog suda Republike Srpske na sjednici održanoj 10. decembra 2011. godine donijelo je rješenje kojim se prihvata zahtjev Kluba Bošnjaka.¹⁸ Meritornu odluku o ovom zahtjevu Vijeće će donijeti u roku od mjesec dana.

Pored pokretanja postupka zaštite vitalnog nacionalnog interesa, Klub Bošnjaka donio je i amandman¹⁹ na sporni zakon. Predloženi amandman predviđa da se primjena Zakona o premjeru

¹² Tekst odluke dostupan na: http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_html.php?pid=380927.

¹³ Sl. gl. RS, br. 97/11.

¹⁴ Vidi saopštenje za javnost na službenoj stranici člana Predsjedništva BiH, Izetbegović Bakira. Dostupno na: <http://www.bakirizetbegovic.ba/clan-predsjednistva-bih-bakir-izetbegovic-uputio-je-ustavnom-sudu-bih-zahhtjev-za-donosenje-rjesenja-o-neizvršenju-odluke-ustavnog-suda-bih-o-privremenoj-mjeri-kojom-se-obustavlja-primjena-zakona-o-kat/>.

¹⁵ Vidi: http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/media/vijesti/Pages/Odrzana_34_sjednica_Vlade_Republike_Srpske.aspx.

¹⁶ Vidi bilješku 7.

¹⁷ Tekst Odluke dostupan na: 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.

¹⁸ Vidi saopštenje za javnost Ustavnog suda Republike Srpske. Dostupno na: <http://www.ustavnisud.org/Doc.-aspx?cat=12&subcat=27&id=144&lang=hrv&tekst=418>.

¹⁹ Klub Bošnjaka smatra da je suvišno donositi novi Zakon o premjeru i katastru RS, jer dok se ne riješi ovo pravno pitanje na snazi mogu biti Zakon o zemljišnim knjigama Republike Srpske (Sl. gl. RS, br: 67/03, 46/04, 109/05 i 119/08), Zakon o održavanju premjera i katastra zemljišta (Sl. gl. RS, br: 19/96 i 15/10) i Zakon o premjeru i katastru nepokretnosti (Sl. gl. RS, br: 34/06, 110/08 i 15/10). Na ovaj način bi se nesmetano nastavio pravni promet u Republici Srpskoj, bez ikakve štete za građane i promet njihovih nekretnina. Vidi:

i katastru Republike Srpske odlaže i da će zavisiti od konačne odluke Ustavnog suda BiH o zahtjevu za ocjenu ustavnosti Zakona o katastru Republike Srpske²⁰.

U periodu kraćem od godinu dana NSRS je bila više nego aktivna u vršenju svoje zakonodavne vlasti. U fokusu ove analize stoji (sada već stari) Zakon o katastru i novi Zakon o premjeru i katastru Republike Srpske. Kako bi se dobila zaokružena slika zakonodavstva RS koja se tiče stvarnih prava, nužno je dati i prikaz pojedinih odredaba Zakona o stvarnim pravima RS i Zakona o zemljišnim knjigama RS.

2. Zemljišno –knjižni sistem u BiH i Projekat zemljišne administracije

Prema do sada važećim zakonskim propisima u Bosni i Hercegovini se primjenjivao/primjenjuje sistem zemljišnih knjiga zasnovanih na katastru, ili poznatiji kao *austrijsko-njemački sistem zemljišnih registara*. Katastar je evidencija o zemljištu koja sadrži tehničke podatke o nekretninama, kao što su položaj, oblik, površina zemljišnih parcela, bonitet zemljišta i sl. Katastarski podaci o nekretninama temelj su za osnivanje, obnovu, vođenje i održavanje zemljišnih knjiga.

Zemljišne knjige su javni registri koje vode općinski sudovi. U njih se upisuju nekretnine i stvarna prava na tim nekretninama, te drugi pravni odnosi u svezi s nekretninama. Zadatak zemljišnih knjiga nije samo da služe jednostavnoj evidenciji nekretnina i stvarnih prava na njima. Zemljišne knjige trebaju osigurati i zakonom predviđeni način stjecanja stvarnih prava nad nekretninama. Zemljišne knjige omogućavaju i pružaju pravnu sigurnost u prometu nekretninama. Zbog toga se i vode kod sudova.²¹ Iz navedene definicije jasno se vidi značaj zemljišnih knjiga i važnost da u slučaju spora o stvarnim pravima odlučuje sud, a ne organ izvršne vlasti.

Do donošenja, najprije Zakona o katastru, a zatim i drugog Zakona o premjeru i katastru RS, činilo se da predstavnici državnih i entitetskih vlasti imaju jedinstven stav u vezi poboljšanja kvalitete i efikasnosti zemljišne administracije. Vijeće ministara BiH, 12. januara 2010. godine, donijelo je Odluku o uspostavljanju Savjetodavnog i koordinacionog odbora za zemljišnu administraciju BiH²². Savjetodavni i koordinacioni odbor za zemljišnu administraciju BiH je prvobitno uspostavljen odlukom Koordinacionog odbora za ekonomski razvoj i EU integracije 2005. godine kao posljedica angažovanja Svjetske banke na pitanjima registracije zemljišta BiH putem davanja kredita pod iznimno povoljnim uslovima. Projekat zemljišne administracije u BiH je početkom 2006. godine objedinio dotadašnja dva projekta, Projekt zemljišnih knjiga i Projekt katastra. Objedinjenje je uslijedilo kako bi se efikasno koordinirale aktivnosti ove dvije jednako važne oblasti za osiguranje prava vlasništva nad nekretninama. Bitno je naglasiti da se projekat sastoji od tri osnovne komponente: Komponente A koja se odnosi na zemljišnu knjigu, Komponente B koja se odnosi na katastar nekretnina, Komponente C koja se odnosi na razvoj politika i upravljanja Projektom. Iz ovoga proizlazi da projekat zemljišne knjige i katastar tretira

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.

²⁰ *Ibid.*

²¹ M. Vedriš/P. Klarić, *Građansko pravo*, Zagreb 1996, s. 227.

²² Tekst odluke dostupan na: <http://www.zkk.ba/?jezik=bos&n=259>.

odvojeno, te da bi se tek nakon potpunog ažuriranja pristupilo formiranju jedinstvene baze podataka, a nadležnosti – suda i Uprave – ostale bi razdvojene.

3. Obustavljeni/povučeni Zakon o katastru Republike Srpske

3.1. Posuđeni zakon

Preuzimanje zakonskih rješenja iz susjednih zemalja nije rijetka pojava u Bosni i Hercegovini. U konkretnom slučaju, neophodno je istaći da je Zakon o katastru Republike Srpske preuzeo skoro u cijelosti tekst *Zakona o državnom premeru i katastru Republike Srbije*²³ uz neznatne izmjene. Zapravo, skoro da se ne može govoriti o izmjenama, s obzirom da je riječ o čisto terminološkom prilagođavanju teksta zakona, pa tako je: „Republički geodetski zavod“ zamijenjen sa rječju Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove, „državni premer“ sa premjer Republike Srpske, „državna granica“ sa entitetska linija i sl.²⁴

Jedna od rijetkih razlika koja je uočljiva metodom uporedne analize zakona jeste način formiranja komisije za izlaganje u postupku osnivanja katastra nepokretnosti. Tako je u Zakonu o katastru Republike Srpske predviđeno da za predsjednika i jednog člana Komisije za izlaganje, koju formira Uprava, budu imenovani upravo njeni službenici; pri tom se ostavlja mogućnost da i umjesto drugog člana koji bi trebao biti iz reda građana, može izuzetno, biti imenovan njen službenik.²⁵ Na ovaj način praktično se omogućuje da o pravu vlasništva pojedinca odlučuju tri zaposlenika Uprave. U Zakonu o državnom premeru i katastru Republike Srbije uopšte nije uslov da predsjednik komisije i član budu zaposlenici geodetskog zavoda i isključena je mogućnost zamjene člana iz reda građana.²⁶ Tako se stiče dojam da je zakonodavac iz Republike Srpske namjerno želio dati velika ovlaštenja upravnoj vlasti.

3.2. Sporna rješenja Zakona o katastru Republike Srpske

Prije tumačenja pojedinih odredaba Zakona o katastru RS koje vode ka sticanju vlasništva na osnovu faktičkog stanja, treba imati u vidu dvije definicije iz građanskog prava:

1. *Pravo vlasništva je skup maksimalnih ovlaštenja koja pripadaju nekoj osobi u pogledu neke stvari.*²⁷
2. *Reivindikacija (rei vindicatio) je tužba kojom vlasnik nepokretnosti traži od posjednika povrat individualno određene stvari. Pravo na podnošenje reivindikacije ne zastarijeva. Tužitelj ili aktivno legitimirani može biti samo onaj vlasnik koji je izgubio posjed stvari.*²⁸

²³ Zakon o državnom premeru i katastru Republike Srbije, *Sl. gl. RS*, br. 72/09. Dostupan na: http://www.rgz.gov.rs/web_preuzimanje_datoteka.asp?FileID=321.

²⁴ Naime, Zakon o katastru Republike Srpske preuzeo je strukturu, sistematiku, te neznatno izmijenio sadržaj Zakona o državnom premeru i katastru Republike Srbije. Usporedi Zakon o državnom premeru i katastru Republike Srbije (*Sl. gl. RS*, br. 72/09) i Zakon o katastru Republike Srpske (*Sl. gl. RS*, br. 60/11).

²⁵ Vidi član 89 stavove 3, 4 i 5 Zakona o katastru Republike Srpske, *Sl. gl. RS*, br. 60/11.

²⁶ Vidi član 94 stav 2 i 3 Zakona o državnom premeru i katastru Republike Srbije, *Sl. gl. RS*, br. 72/09.

²⁷ Vidi (bilj. 17), s. 184.

²⁸ *Ibid*, s. 219.

Sporni zakon je predviđao da Uprava preuzme i nadležnost zemljišnoknjižnih sudova o vođenju evidencije i odlučivanju o stvarnim pravima. U članu 46 propisano je da se u postupku katastarskog premjera Republike Srpske podaci o pravu vlasništva na nepokretnosti prikupljaju na osnovu faktičkog stanja, dok se zemljišnim knjigama daje sekundarni značaj, tako što bi se u slučaju da se na osnovu faktičkog stanja ne mogu prikupiti podaci o imaocu prava na nepokretnosti, koristili podaci koje sadrži katastar zemljišta, zemljišna knjiga ili katastar nepokretnosti. Upravo na ovim podacima premjera, gdje je primat dat faktičkom stanju – posjedniku, osniva se katastar nepokretnosti i to tako da se svojina i druga stvarna prava na nepokretnostima stiču, prenose i ograničavaju upisom u katastar nepokretnosti, a prestaju brisanjem upisa.²⁹ U zemljišnoknjižnom sistemu, stvarni vlasnik bi mogao zatražiti zaštitu svog prava na redovnom sudu. No, ovim zakonom predviđeno je da nezadovoljna stranka može pokrenuti upravni spor. Priroda upravnog spora nije takva da odlučuje o samoj suštini spora – u datom slučaju vlasništvu na nekretnini – već da sud cijeni zakonitosti upravnih akata kojima tijela državne uprave rješavaju o pravima i obavezama u upravnim stvarima.³⁰ Govoreći pojednostavljenim jezikom vlasnik je lošije pozicioniran u upravnom postupku tako da se ne može isključiti situacija u kojoj će posjednik postati vlasnik, jer se u upravnom sporu ne odlučuje o stvarnom pravu. Čak i u slučaju kada bi redovni sud donio presudu o pravu vlasništva, upitno je da li bi vlasnik mogao biti naknadno upisan u katastar nepokretnosti, s obzirom da je posjednik već ostvario pravo upisa na osnovu faktičkog stanja i imajući u vidu član 57 stav 2 koji glasi: „*Niko se ne može pozivati na to da mu podaci upisani u katastaru nepokretnosti nisu bili ili nisu mogli biti poznati, niti to može dokazivati.*“ i član 58: „*Podaci o nepokretnostima upisani u katastar nepokretnosti su istiniti i pouzdani i niko ne može snositi štetne posljedice zbog tog pouzdanja.*“ Da su date prevelike nadležnosti upravnoj vlasti, govori i član 83. Prema njemu je moguć upis „... na osnovu javne isprave republičkog i drugog organa ili organizacije, donesene u vršenju javnih ovlaštenja, kada su ti organi prema zakonu nadležni za donošenje odluka o pravima, odnosno o drugim činjenicama koje se upisuju u katastar nepokretnosti“, drugim riječima, Uprava je ta koja provodi cjelokupni postupak osnivanja katastra nepokretnosti, ali također shodno svojim ovlaštenjima i ovom članu može i dati validnu ispravu za upis stvarnih prava.

U korelaciji sa navedenim, nužno je razmotriti odredbe koje se tiču postupka katastarskog premjera RS-a i postupka osnivanja katastra nepokretnosti. Informisanje imaoca prava o postupku katastarskog premjera predviđeno je tako da Uprava u najmanje jednom mediju dostupnom čak na čitavom teritoriju RS-a i na internet stranici Uprave postavi obavijest o vršenju katastarskog premjera i objavi poziv imaocima prava da učestvuju u postupku premjera na način da izvrše obilježavanje graničnih tačaka parcela.³¹ Situacija je gotovo identična kada je

²⁹ Vidi član 55 stav 1 Zakona o katastru Republike Srpske, *Sl. gl. RS*, br. 60/11.

³⁰ Član 11 Zakona o upravnim sporovima Republike Srpske, *Sl. gl. RS*, br. 109/05, glasi: Upravni akt može se pobijati: 1) ako akt sadrži takve nedostatke koji sprečavaju ocjenu njegove zakonitosti ili nedostatke koji ga čine ništavim; 2) ako u aktu nije nikako ili nije pravilno primijenjen zakon, propis zasnovan na zakonu ili opšti akt; 3) ako je akt donesen od strane nenadležnog organa; 4) ako u upravnom postupku koji je aktu prethodio nije postupljeno po pravilima postupka, a naročito ako činjenično stanje nije potpuno i pravilno utvrđeno ili što je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak u pogledu činjeničnog stanja; 5) ako je nadležni organ rješavajući po slobodnoj ocjeni prekoračio granice ovlaštenja koja su mu data zakonom i odlučio suprotno datom ovlaštenju.

³¹ Vidi član 40 stav 3 Zakona o katastru Republike Srpske, *Sl. gl. RS*, br. 60/11.

u pitanju osnivanje katastra nepokretnosti.³² Zakonodavac je u potpunosti zanemario činjenicu da prema podacima Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH van naše zemlje živi 1.350.000 osoba koje vode porijeklo iz BiH, što je 1/3 cjelokupne populacije³³. Nema nikakvog razloga da se ne povjeruje da znatan broj njih upravo ima imovinu na teritoriji Republike Srpske te se ovaj način informisanja o početku premjera i osnivanju katastra ne čini najadekvatnijim, pri tome podsjećajući da prilikom postupka izlaganja nekretnina postoji mogućnost da o pravu pojedinca odlučuju tri službenika Uprave.³⁴

Analiza spornih rješenja Zakona o katastru Republike Srpske dovodi do zaključka da je riječ o tendenciozno smišljenom planu ugrožavanja prava vlasništva koji kao konačni cilj ima oduzimanje, odnosno trajni gubitak prava. Treba podcrtati da upravo zaštita faktičkog posjednika, neadekvatan postupak informisanja vlasnika koji žive van granica BiH, nemogućnost ostvarivanja pravne zaštite pred redovnim sudom i prevelika ovlaštenja izvršne vlasti dovode do ovakve posljedice. Sve je u suprotnosti sa načelom da pravo vlasništva nikada ne zastarijeva i da djeluje *erga omnes*.

3.3. Ljudska prava i osnovne slobode – Član II Ustava BiH

Odlučujući po zahtjevu za ocjenu ustavnosti Zakona o katastru Republike Srpske, kojeg je podnio član Predsjedništva BiH Bakir Izetbegović, Ustavni sud BiH je 23. 09. 2011. donio privremenu mjeru kojom se obustavlja primjena spornog zakona. Na početku svog obrazloženja o razlozima donošenja privremene mjere Sud navodi: “*Za Ustavni sud je očigledno da okolnosti ovog predmeta otvaraju vrlo ozbiljna i složena pitanja ustavnosti osporenog zakona u odnosu na odredbe člana II/3.k) i e) Ustava Bosne i Hercegovine.*”³⁵

Odredbe člana II/3.k) – pravo na imovinu i e) – pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi sa krivičnim postupkom tiču se zaštite ljudskih prava i sloboda koje su nabrojane u katalogu prava Ustava BiH³⁶. Ustav BiH je direktno inkorporirao Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i sloboda i njene protokole u domaći pravni sistem i dao joj prioritet nad svim drugim zakonima. Također, u prvom stavu – Ljudska prava i slobode člana II Ustava, Bosna i Hercegovina i oba entiteta su se obavezala da će osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda³⁷.

³² Član 83 Zakona o katastru Republike Srpske, *Sl. gl. RS*, br. 60/11, glasi: *Osnivanje katastra nepokretnosti objavljuje se javnim oglasom u katastarskoj opštini u kojoj se osniva katastar nepokretnosti i na internet stranici Uprave, najkasnije 30 dana prije početka osnivanja katastra nepokretnosti.*

³³ *Pregled stanja bosanskohercegovačkog iseljništva*, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, Sarajevo, septembar 2008. godine. Dostupno na: <http://www.mhrr.gov.ba/iseljenistvo/Publikacije/?id=940>. Također, treba imati u vidu i podatak da je u vrijeme potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma Bosna i Hercegovina, prema procjenama, imala oko 2,2 miliona izbjeglih i raseljenih stanovnika, što je više od polovine stanovništva registrovanog popisom iz 1991. godine. Vidi: *Revidirana strategija Bosne i Hercegovine za provedbu Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma*, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, Sarajevo 2010. Dostupno na: <http://www.fmroi.gov.ba/bosanski/izdvajamo/doc/Revidirana%20strategija%20Bosne%20i%20Hercegovine.pdf>.

³⁴ Vidi 3.1. drugi paragraf.

³⁵ Dostupno na: <http://www.ccbh.ba/bos/odluke/index.php?src=2>.

³⁶ Vidi čl. II st. 3 Ustava BiH.

³⁷ Vidi odredbe II. A. Član 2 Ustava FBiH i član 49 Ustava RS.

Pravo na imovinu prema članu 1. Prvog protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima predviđa:

„Svaka fizička ili pravna osoba 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 zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu sa opštim interesima ili da bi obezbijedila naplatu poreza ili drugih dadžbina ili kazni.“

Ovaj član u sebi sadrži jasno određena tri pravila: princip mirnog uživanja (prva rečenica prvog stava), lišavanje imovine (druga rečenica prvog stava), kontrola korištenja (drugi stav).³⁸ Miješanje u pravo na mirno uživanje imovine dozvoljeno je samo ako je: 1) propisano zakonom, 2) u javnom interesu, 3) neophodno u demokratskom društvu (princip proporcionalnosti). Sva tri uslova moraju biti kumulativno ispunjena. Ukoliko je ispunjen samo jedan od njih, smatraće se da je došlo do kršenja Konvencije.

Najjednostavnije se može dokazati da su rješenja obustavljenog/povučenog Zakona o katastru bila sporna, odgovorom na pitanja koja se moraju postaviti prilikom razmatranja činjenice da li je bilo kršenja prava na imovinu, koje je zagarantirano članom 1 Prvog protokola:

1. Da li postoji pravo na imovinu, ili svojinu, u značenju člana 1?
2. Da li je bilo miješanja u to pravo na imovinu?
3. U okviru kojeg od tri pravila po članu 1 se može konkretno miješanje u imovinu razmatrati?
4. Da li je ovo miješanje legitimno u cilju od javnog ili opšteg interesa?
5. Da li je miješanje proporcionalno? Zapravo, da li se njime postiže pravična ravnoteža između zahtjeva od općeg interesa neke zajednice i zahtjeva za zaštitom temeljnih prava pojedinca?
6. Da li je ovo miješanje u skladu sa principom pravne sigurnosti, ili zakonitosti?

Ako se radilo o miješanju u imovinu, to miješanje je nekompatibilno sa članom 1 Prvog protokola kada je odgovor na bilo koje od pitanja (4) do (6) negativan.³⁹

Odgovori na ova pitanja obuhvataju najprije činjenicu da je riječ o drugoj rečenici člana 1 Protokola br. 1 – lišavanje imovine. Nadalje, razmatrajući uslove za primjenu odredbi druge rečenice prvog stava, nužno je da zahtjev za lišenje bude u „javnom interesu”. Sud je u presudi *James i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*⁴⁰ prilikom razmatranja zahtjeva „u javnom interesu” konstatovao: „Smatrajući prirodnim da stepen slobodne procjene koji se zakonodavcu ostavlja u provedbi socijalnih i ekonomskih politika treba da bude širok, Sud će poštovati sud zakonodavca šta je u javnom interesu, osim ako takav sud ne bude bez razumnog osnova.” Čak

³⁸ Prvo pravilo – različiti oblici ometanja obično se javljaju kao neposredna posljedica radnji koje poduzimaju državni organi kao izvršne vlasti, ali također mogu proizlaziti i iz zakona ili sudskih odluka. Drugo pravilo – ometanje imovine najčešće se svodi na: eksproprijaciju, nacionalizaciju i konfiskaciju. Treće pravilo – kontrola korištenja, primjenjuje se kada je miješanje u pravo na imovinu usmjereno ka, ili predstavlja dio zakonske šeme čiji je cilj kontrola korištenja imovine. M. Carss-Frisk, *Pravo na imovinu*, Vodič za implementaciju Člana I Prvog protokola Evropske konvencije o ljudskim pravima, Vijeće Evrope 2002, s. 30, 31 i 35.

³⁹ *Ibid*, s. 43.

⁴⁰ *James i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* od 22. 02. 1986, Serija A br. 98, s. 32, stav 46.

kada bi prihvatili da se ovim zakonom nastoji uspostaviti brz, efikasan, savremen, jeftin i pouzdan model upravljanja nekretninama u Republici Srpskoj, ostaje otvoreno pitanje da li se ta vrsta javnog interesa može/smije ostvariti na štetu drugih. Da li se pod ostvarenje javnog interesa može podvesti zaštita faktičkog posjednika naspram stvarnog vlasnika? Ovo pitanje se mora odgovarati uvažavajući činjenicu da se ne baš malim dijelom radi o imovini koja se nalazi u područjima na kojima je u toku rata počinjeno krivično djelo etničkog čišćenja koje je za posljedicu imalo „odvajanje“ vlasnika od nekretnine. O principu proporcionalnosti se uopšte ne može govoriti, s obzirom da zakon predviđa legalizaciju postojećeg stanja; on pri tome ostavlja stvarnog vlasnika bez prava na bilo kakvu naknadu za preknjiženo vlasništvo. U pogledu principa pravne sigurnosti, zakonitosti, Sud traži da zakon ne smije biti primijenjen nepravično, i mora biti dovoljno jasan da pojedinci mogu biti svjesni mogućnosti miješanja u imovinu.⁴¹ Zbog toga se postavlja pitanje kako će osobe koje žive izvan BiH zaštititi svoju imovinu ukoliko su informacije o promjeni zakonodavstva i vođenju postupka dostupne samo u nekom od medija u RS-u.

Član 6 Konvencije štiti pravo da se o nečijim građanskim pravima i obavezama odlučuje na pravičnim i pravovremenim saslušanjima pred nezavisnim sudom. Dok član 1 Prvog Protokola štiti suštinu prava na imovinu, član 6 Konvencije predviđa proceduralne garancije za rješavanje imovinskih sporova. Drugim riječima, prva odredba određuje kriterijume za prihvatljivo zadiranje u imovinska prava, druga odredba garantuje pristup sudu i pravično suđenje prilikom utvrđivanja da li je zadiranje u imovinska prava bilo dopušteno i da li je pravedno odlučeno o imovinskim pravima.⁴² S obzirom da zakon predviđa samo vođenje upravnog spora, evidentno je da se ne može govoriti o sudu koji može meritorno odlučiti o gubitku ili sticanju stvarnih prava.

3.4. Usklađivanje Zakona o katastru RS sa Zakonom o stvarnim pravima RS

Radi potpune slike o načinu na koji se uređuju imovinska prava u Republici Srpskoj ne smije se izostaviti osvrt na izmjene Zakona o stvarnim pravima RS. NSRS je 02. juna 2011. donijela *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o stvarnim pravima*⁴³ prije nego je Zakon o katastru objavljen i stupio na snagu.

Pored terminoloških izmjena⁴⁴ koje su napravljene radi usklađivanja sa Zakonom o katastru RS, ovaj Zakon je otišao i korak dalje u suštinskim izmjenama. Klub Bošnjaka je 17. juna 2011. pokrenuo postupak za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa i predložio amandmane na tri člana spornog zakona.⁴⁵ Za ovu tematiku bitan je amandman na član 346 – obaveza uknjižbe stvarnih prava. Ovim amandmanom zahtijevano je da se obaveza uknjižbe stvarnih prava vanknjižnim nosiocima ne ograničava rokom od 3 godine, jer se time dovodi u pitanje pravo vlasništva, naročito ako se ima u vidu načelo konstitutivnosti upisa. Također, traženo je da se omogućiti

⁴¹ Vidi presudu *Hentrich protiv Francuske* od 22. 09. 1994, Serija A br. 296 – A, s. 19, stav 42.

⁴² A. Grgić/Z. Mataga/M. Longar/A. Vilfan, *Pravo na imovinu prema Evropskoj Konvenciji o ljudskim pravima*, Vodič za primjenu Evropske Konvencije o ljudskim pravima i njenih protokola, Savjet Evrope 2007, s. 15.

⁴³ Zakon o stvarnim pravima Republike Srpske, *Sl. gl. RS*, br. 95/11.

⁴⁴ U članu 1 propisano je da riječi: „zemljišna knjiga“ budu zamijenjene sa riječima: „javna evidencija“ u cijelom tekstu Zakona u odgovarajućem padežu.

⁴⁵ Tekst i obrazloženja amandmana dostupni

na: http://vijecenarodars.net/index.php?option=com_content&view=article&id=73%3A2011-06-27-11-57-04&catid=1%3A2011-02-24-07-34-05&Itemid=4&lang=sr-lat.

nosiocima prava upravljanja, korištenja ili raspolaganja na nepokretnostima u društvenoj odnosno državnoj svojini da pred nadležnim sudom, a ne organom uprave, u roku od 5 godina, pokrenu postupak za sticanje pravnog osnova za upis prava svojine. Amandman je tek djelimično usvojen. Predviđeni rok za uknjižbu stvarnih prava vanknjižnih nosioca od 3 godine je ostao. U pogledu nosioca prava upravljanja, korištenja ili raspolaganja na nepokretnostima u društvenoj odnosno državnoj svojini omogućeno je da se postupak za sticanje pravnog osnova za upis prava svojine vodi pred nadležnim sudom, a ne pred organom uprave. Ipak, nije usvojeno da se ovaj postupak može pokrenuti u roku od 5 godina, umjesto 3 godine, od dana stupanja na snagu ovog zakona.

4. Bitne izmjene Zakona o zemljišnim knjigama Republike Srpske

Da je riječ u najmanju ruku o planiranom i sistematskom pokušaju ugrožavanja prava vlasništva raseljenih i protjeranih građana BiH koji imaju imovinu na teritoriji Republike Srpske, govore i izmjene odredbi Zakona o zemljišnim knjigama RS. Iako je visoki predstavnik 2002. godine donio odluke o proglašenju entitetskih zakona o zemljišnim knjigama⁴⁶ u istovjetnom tekstu, NSRS je 2004, 2005. i 2008. usvojila izmjene ovog zakona⁴⁷. Član 93 u kojem je predviđeno da stupanjem na snagu Zakona o zemljišnim knjigama RS, ostaju na snazi 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, brisan je 2004. godine. Izmjena koja je uslijedila 2005. je veoma značajna, naime promijenjen je način najave postupka uspostavljanja zemljišnoknjižnog uloška. Dotadašnje najavljivanje postupka uspostave zemljišnoknjižnog uloška koje je vršeno putem oglašavanja na oglasnoj tabli suda i objavljivanjem u *Službenom glasniku Bosne i Hercegovine*, *Službenom glasniku Republike Srpske* i u najmanje dva dnevna lista koja se distribuiraju u Bosni i Hercegovini, zamijenjeno je *objavom na oglasnoj tabli suda, područnim jedinicama ili područnim kancelarijama Uprave, u mjesnoj zajednici, naseljenom mjestu i javno pristupačnim medijima*.⁴⁸ Izmjenom iz 2008. godine rok za prijavu prava na priznavanje vlasništva ili drugog prava na nekretnini je dvostruko smanjen⁴⁹. Ovim izmjenama najprije je znatno smanjena dostupnost informacije o uspostavljanju novog zemljišnoknjižnog uloška, a zatim i mogućnost prijave stvarnih prava.

Stupanjem na snagu Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske, kao što je bilo predviđeno i Zakonom o katastru, prestaje da važi i Zakon o zemljišnim knjigama, osim odredaba koje se odnose na korištenje i održavanje evidencija zemljišnih knjiga.⁵⁰ Osvrt na izmjene Zakona o zemljišnim knjigama ukazuje da je zakonodavac u RS-u ciljano i sistematski ugrozio pravo na imovinu lica koja žive van BiH. Ovaj prikaz zajedno sa prikazom izmjena i dopuna Zakona o

⁴⁶ Odluke dostupne na: http://www.ohr.int/decisions/econdec/default.asp?content_id=28240 i http://www.ohr.int/decisions/econdec/default.asp?content_id=28232.

⁴⁷ Zakon o izmjenama Zakona o zemljišnim knjigama *Sl. gl. RS*, br. 46/04 i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zemljišnim knjigama, *Sl. gl. RS*, br. 109/05 i 119/08.

⁴⁸ Vidi član 3 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zemljišnim knjigama, *Sl. gl. RS*, br. 109/05.

⁴⁹ Vidi član 2 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zemljišnim knjigama, *Sl. gl. RS*, br. 119/08.

⁵⁰ Vidi član 198 Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske. Tekst zakona dostupan na: <http://www.vladars.net/sr-sp-cyrl/vlada/ministarstva/mpr/Documents/zakon%20o%20premjeru%20i%20katastru%20republike%20srpske.pdf>.

stvarnim pravima RS daje uvid kako Republika Srpska uređuje imovinska prava fizičkih osoba, još jednom napominjući da pravo na imovinu je jedno od osnovnih ljudskih prava.

5. Novi Zakon o premjeru i katastru Republike Srpske

Zakon o premjeru i katastru Republike Srpske usvojen je po hitnom postupku u NSRS, ubrzo nakon što je član Predsjedništva Bakir Izetbegović podnio zahtjev Ustavnom sudu da osigura izvršenje svoje privremene mjere i da rješenje dostavi nadležnom tužiocu na daljnje postupanje, s obzirom da je neizvršenje odluke Ustavnog suda BiH krivično djelo. Ministar pravde RS je priznao da se Vlada RS-a odlučila na to kako se ne bi ulazilo u dalji postupak ocjene ustavnosti Zakona o katastru pred Ustavnim sudom BiH.⁵¹ U prilog konstataciji da je zakon donijet ishitreno i samo radi sprečavanja dalje ocjene ustavnosti Zakona o katastru Republike Srpske, ide činjenica da je Notarska komora RS sugerisala predlagачu da, nakon što NSRS usvoji zakon, obavi jedna stručna rasprava u kojoj bi se ponovo trebalo raspravljati o ovom zakonu i ugraditi amandmane⁵². Prije toga Notarska komora RS je prosljedila NSRS dopis u kojem je navela 66 primjedbi na prijedlog zakona, a zatim je povukla primjedbe uz obrazloženje da zbog hitnosti postupka nije moguće kvalitetno pripremiti amandmane.⁵³ Najveći broj primjedbi se odnosi na tehničke i terminološke izmjene, u smislu usklađivanja Zakona sa Zakonom o stvarnim pravima RS. Ni u novom zakonu nije odstupljeno od davanja nadležnosti Upravi za vođenje zemljišnih knjiga, tako da zemljišne knjige koje su prenesene iz gruntovnica osnovnih sudova i dalje ostaju u njenom posjedu.

5.1. Nova rješenja u novom Zakonu o premjeru i katastru Republike Srpske

5.1.1. Sticanje prava vlasništva u skladu sa raspoloživom dokumentacijom

Suštinska izmjena u poređenju sa Zakonom o katastru RS jeste brisanje mogućnosti sticanja prava vlasništva na osnovu faktičkog stanja. Članom 46 Zakona o premjeru i katastru RS predviđeno je da se „U postupku katastarskog premjera prikupljaju podaci o imaoци prava na nepokretnosti u skladu sa raspoloživom dokumentacijom (postojeći katastar zemljišta, zemljišna knjiga ili katastar nepokretnosti)“. Također član 40 stav 3, kojim se postupak katastarskog premjera objavljuje u mediju dostupnom na teritoriju čitave Republike Srpske i na internet stranici Uprave, dopunjen je odredbom da najava mora biti objavljena i u mediju dostupnom na čitavoj teritoriji Bosne i Hercegovine.

Iako ne suštinska izmjena, prilikom formiranja Komisije za izlaganje u postupku osnivanja katastra nepokretnosti izostavljen je uslov da predsjednik i član Komisije budu službenici Uprave⁵³. Ipak, iz uslova koje trebaju da ispunjavaju predsjednik i član Komisije, jasno proizlazi da će najpodobniji kandidati biti upravo službenici Uprave. Zabrinjavajuće je da nije brisan stav koji se odnosi na izuzetnu mogućnost zamjene člana Komisije iz reda građana sa državnim

⁵¹ Vidi izjavu Džerarda Selmana, ministra pravde RS, dostupno na:

<http://www.glassrpske.com/vijest/2/novosti/64442/lat/RS-donosi-novi-zakon-o-katastru.html>.

⁵² Vidi izjavu delegata NSRS, Slobodana Popovića, dostupno na: <http://razglasaj.ba/?p=22312>.

⁵³ Vidi Zakona o premjeru i katastru Republike Srpske, član 76. Tekst zakona dostupan na:

<http://www.vladars.net/sr-sp->

<cyrl/vlada/ministarstva/mpr/Documents/zakon%20o%20premjeru%20i%20katastru%20republike%20srpske.pdf>.

službenikom geodetske struke. Novina jeste da Komisija postavlja privremenog zastupnika licu čije je prebivalište, odnosno boravište nepoznato⁵⁴.

5.1.2. Sudska zaštita

U poređenju sa Zakonom o katastru RS, novi zakon nema poglavlje „Sudska zaštita“. Zakon o premjeru i katastru Republike Srpske, istina, predviđa u poglavlju „Upravni i stručni poslovi“ u članu 11, da u pravnim poslovima premjera Republike Srpske, osnivanja i obnove katastra, osnivanja vodovoda, kao i njihovog održavanja, rješava:

- a) u prvom stepenu – područna jedinica Uprave
- b) u drugom stepenu – Uprava,
- c) nadležni sud u upravnom sporu
- d) i u slučaju spora – nadležni sud.

Stav d) ovog člana, jeste ključna izmjena – obezbjeđenje sudske zaštite fizičkim licima, s tim da zakonodavac, to se mora imati na umu, nije nedvosmisleno odredio da je riječ o sporu o stvarnim pravima.

Odredbe o sudskoj zaštiti, nisu sistematično formulisane. Kako bi stranka općenito shvatila da ima pravo na sudsku zaštitu, i u kojem obimu, ona mora detaljno pročitati članove 85 – 89. Veoma je interesantna odredba člana 85 prema kojem u slučaju spora u pogledu prava svojine ili nekog drugog prava u postupku izlaganja, Komisija mora stranku sa manje vjerovatnim pravom uputiti da u roku od 30 dana pokrene spor kod nadležnog suda, da donese dokaz o pokretanju spora u roku od 8 dana, kako bi se u primjedbi popisnog lista označilo postojanje spora. U suprotnom, vrši se upis osnovnog prava u korist lica čije je pravo *vjerovatnije*. Imajući u vidu da Komisiju mogu činiti tri službenika Uprave, veoma široko je postavljeno ovlaštenje da oni procjenjuju koja stranka ima manje vjerovatno pravo. Treća lica⁵⁵ koja su propustila rok od 30 dana da pokrenu spor kod nadležnog suda, prema članu 89, mogu u roku od 3 godine kod nadležnog suda osporavati izvršeni upis od dana stupanja na snagu katastra nepokretnosti. Ovom odredbom određeno je da se vlasnička tužba može podnijeti u roku od 3 godine, što je u suprotnosti sa činjenicom da pravo na podnošenje reivindikacije ne zastarijeva. Ovdje je bitno skrenuti pažnju na znatno drugačije rješenje koje nudi Zakon o zemljišnim knjigama RS. U slučaju da lice koje polaže pravo na priznavanje vlasništva ili drugog prava na nekretnini propusti predviđene rokove za prijavu svog prava prilikom uspostavljanja zemljišnoknjižnog uložka, svoje pravo uvijek može ostvariti u redovnom sudskom postupku. S tim u vezi analizom člana 67 – *najava postupka uspostavljanja* i člana 68 – *pravni put nakon isteka rokova* ovog zakona očigledno je da nema vremenskog ograničavanja prava na podnošenje vlasničke tužbe.⁵⁶

Još jedan specifikum u pogledu zaštite stvarnih prava, ogleda se u tome da najprije Komisija donosi rješenje koje sadrži podatke o nepokretnostima, označenje prava na nepokretnosti i nosioce tih prava, ograničenja vezana za raspolaganje nepokretnostima, nalog za upis podataka o

⁵⁴ *Ibid*, čl. 80 st. 1.

⁵⁵ U stavu 1 člana 89 zakonodavac koristi termin treća lica, dok u stav 2 precizira da je riječ o licu koje je propustilo rok iz člana 85 stav 1. Članom 85 stav 1 to lice je definisano kao stranka.

⁵⁶ Vidi član 67 i 68 Zakona o zemljišnim knjigama, *Sl. gl. RS*, br. 67/03.

nepokretnostima i o nosiocima prava na nepokretnostima⁵⁷. Rješenje je akt upravnog organa i uobičajeno je da stranka ima pravo da izjavi žalbu u kom pogledu je nezadovoljna sa prvostepenim rješenjem. U konkretnom slučaju ovakva mogućnost ne postoji. Naime, žalbu u roku od 15 dana može podnijeti Upravi, ali samo u pogledu premjera i katastarskog klasiranja zemljišta, dok se u pogledu utvrđivanja prava na nepokretnostima može u roku od 30 dana od dana prijema rješenja pokrenuti spor kod nadležnog suda⁵⁸. U slučaju pokretanja spora, postupak se prekida do okončanja postupka pred nadležnim sudom. Za situaciju u kojoj je stranka nezadovoljna premjerom i klasiranjem zemljišta, a pri tome mora i da traži zaštitu prava vlasništva na sudu, pitanje je da li je zaista omogućeno pravo na djelotvoran pravni lijek i da li je zagarantirana efikasnost cijelog postupka. Uz ovo treba naglasiti da će najkasnije u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona područne jedinice Uprave preuzeti sve zemljišne knjige i ostalu prateću dokumentaciju od nadležnih sudova⁵⁹.

5.1.3. Izostavljeno poglavlje – premjer entitetske granice

Predlagač zakona, Vlada RS, u novom zakonu izostavila je poglavlje o premjeru entitetske granice. Odredbe u Zakonu o katastru RS bile su u direktnoj suprotnosti sa Aneksom 2 Općeg mirovnog sporazuma za mir u BiH, jer su predviđale označavanje graničnih tačaka u skladu sa ovim aneksom koji to izričito zabranjuje.⁶⁰ Razlog za ovakvu odluku možda treba tražiti u zahtjevu za ocjenu ustavnosti Zakona o katastru RS koji se nalazi pred Ustavnim sudom BiH u kojem je, između ostalog, navedeno:

„Iako je poznata činjenica da Ustavni sud BiH, između ostalog, u postupcima ocjene ustavnosti utvrđuje da li je zakon u skladu sa Ustavom BiH, a ne i Aneksima Daytonskog mirovnog sporazuma, ukazujem na ovo grubo kršenje Daytonskog sporazuma jer fizičko označavanje entitetskih linija može izazvati uznemirenost građana i time dovesti do narušavanja poretka utvrđenog Ustavom Bosne i Hercegovine, a to bi onda predstavljalo nadležnost Ustavnog suda BiH.“⁶¹

Brisanje odredaba o premjeru entitetske linije, predstavnici RS-a će, ipak, sačekati da bude utvrđena entitetska linija⁶², a onda dati u nadležnost Upravi da dalje ažurira i vodi kompletnu dokumentaciju o toj liniji.

6. Zaključak

Iz svega naprijed navedenog prozlazi zaključak da se u Republici Srpskoj donošenjem po hitnom postupku naprije jednog, pa zatim i drugog zakona koji uređuje pitanja katastra, ne može govoriti o pravnoj sigurnosti pojedinca. Naprotiv, ovakvim postupcima, stiče se dojam da je upravo cilj razvlašćivanje i oduzimanje prava vlasništva protjeranim i raseljenim licima sa teritorije

⁵⁷ Vidi Zakon o premjeru i katastru Republike Srpske, član 86.

⁵⁸ *Ibid*, član 87 stav 2 i 3.

⁵⁹ *Ibid*, član 190 stav 1.

⁶⁰ Zakon o katastru Republike Srpske, *Sl. gl. RS*, br. 60/11, član 51.

⁶¹ Vidi bilj. 10.

⁶² Vidi izjavu Džerarda Selmana, ministra pravde RS, dostupno na: <http://www.glassrpske.com/vijest/2/-novosti/64442/lat/RS-donosi-novi-zakon-o-katastru.html>.

Republike Srpske. U prilog takvom stavu govore i ranije izmjene Zakona o zemljišnim knjigama, a naročito pokretanje postupka izmjena i dopuna Zakona o stvarnim pravima, prije nego što je sporni zakon stupio na snagu.

Rješenja koja je preuzeo Zakon o katastru RS iz Zakona o državnom premeru i katastru Republike Srbije, čime je Uprava dobila široke nadležnosti, kritikovala je i pravna struka u Srbiji. U udžbeniku stvarnog prava, povjeravanje evidencije upravnom organu, nije okarakterisano kao najsrećnije rješenje „...iz tog razloga što upravni organ može predstavljati jednu stranu u sporu, te tako u isti mah imati ulogu i tužioca i onoga ko presuđuje. Nasuprot tome, u zemljišnoknjižnom sistemu o upisima rešava sud, što predstavlja znatno veću garanciju za nepristrasnost odlučivanja. Ukoliko postoji spor između opštine kao društveno-političke zajednice i pojedinca, o pravnom stanju u pogledu nepokretnosti odlučuje sud, a ne upravni organ te iste opštine koja je stranka u sporu.“⁶³

Nova rješenja ponuđena u Zakonu o premjeru i katastru RS unekoliko su poboljšala zaštitu prava na imovinu, no ograničavanje prava na podnošenje vlasničke tužbe rokom i činjenica da će sva dokumentacija iz gruntovnica biti preuzeta od strane Uprave, pojedincu ostaje još samo nada da će se državni službenici Uprave u svom radu rukovoditi načelima nezavisnosti, profesionalnosti i transparentnosti u radu, a ne interesima političke opcije ispred koje su imenovani. Međutim, nada u „dobru upravu“ je daleko ispod pravne sigurnosti koju garantira sud i sudski postupak.

Kako bi se onemogućilo ovakvo regulisanje imovinskih prava trebalo bi prije svega ustrajati na podnesenom zahtjevu za ocjenu ustavnosti Zakona o katastru Republike Srpske. To se preporučuje iz dva razloga: najprije zato što Zakon o premjeru i katastru nudi neznatno izmijenjena rješenja osporenog zakona i, drugog, zato što je upravo donijet kako se ne bi ulazilo u dalji postupak ocjene ustavnosti pred Ustavnim sudom BiH. Također se može očekivati da će odluka Vijeća za zaštitu vitalnog interesa Ustavnog suda Republike Srpske, imati značajan uticaj na rješavanje ovog kompleksnog pitanja koje se tiče jednog od osnovnih ljudskih prava.

⁶³ O. Stanković/M. Orlić, *Stvarno pravo*, deveto izdanje, Beograd 2001, s. 367.