

# OSVRT NA NEKA NERAZUMIJEVANJA ZAKONA O KATASTRU REPUBLIKE SRPSKE

Tihomir Gligorić<sup>1</sup>, Milan Blagojević<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove Republike Srpske, Banja Luka (e-mail: [rgu\\_sop@inecco.net](mailto:rgu_sop@inecco.net) i [milanblagojevic@hotmail.com](mailto:milanblagojevic@hotmail.com) )

**A b s t r a c t:** Predmet ovog rada su neka od nerazumijevanja u vezi sa Zakonom o katastru Republike Srpske, koji je Narodna skupština Republike Srpske usvojila na sjednici održanoj 22.2.2011. godine. Ona su se najprije pojavila prije i u toku rasprave o prijedlogu tog zakona u Narodnoj skupštini, a zatim u toku rasprave u Vijeću naroda Republike Srpske. Zbog toga su autori, odlučivši se da ukažu na ta nerazumijevanja, ovaj rad podijelili na dva dijela. Ono što je zajedničko svakom od tih dijelova je da u okviru njih autori istovremeno nastoje objasniti sadržinu pojedinih odredbi navedenog zakona koje su izazvale naročitu pažnju u postupku donošenja Zakona o katastru Republike Srpske. Dakle, osim što žele ukazati da je riječ o nerazumijavanju predmetne problematike, autori ovim radom žele i pomoći u otklanjanju nejasnoća i nesporazuma te time, nadamo se, doprinijeti pravilnoj primjeni ovog zakona u praksi, koja bi uslijedila nakon što Zakon prođe kompletan postupak usvajanja propisan odgovarajućim ustavnopravnim odredbama. Osim ova dva dijela, rad sadrži i uvodni dio u kojem je izvršena kratka retrospekcija stanja u oblasti javne evidencije o nepokretnostima i stvarnim pravima na njima u Republici Srpskoj, koje je (to stanje) bilo razlog za donošenje ovog zakona.

**Ključne riječi:** katastar, nepokretnosti, javna evidencija stvarnih prava na nepokretnostima, osnivanje katastra nepokretnosti, ostvarivanje prava pri osnivanju katastra nepokretnosti.

## 1. UVODNI DIO

Malo koji zakon je u posljednje vrijeme izazvao takvo interesovanje stručne i šire javnosti kao što je slučaj sa Zakonom o katastru Republike Srpske. Takva zainteresovanost ne treba da čudi, bolje reći ona je sasvim razumljiva, jer je riječ o propisu koji u svakoj dobro organizovanoj državi zauzima jedno od najvažnijih mjesta. Ovakvo njegovo mjesto posljedica je činjenice što se njime uređuju osnivanje jedinstvene evidencije o nepokretnostima i evidencije

stvarnih prava na nepokretnostima u Republici Srpskoj. Dakle, radi se o uređivanju pitanja koja su neposredno vezana za pravo svojine kao osnovni temelj društva, te za druga stvarna prava koja su derivirana iz tog osnovnog prava ili su u vezi sa njim.

Izradi Prijedloga zakona o katastru Republike Srpske, a zatim i njegovom usvajanju u Narodnoj skupštini Republike Srpske (22.2.2011.), prethodio je period od osam godina primjene Zakona o zemljišnim knjigama. Ovaj potonji zakon najprije je nametnuo Pedi Ešdaun, visoki predstavnik za BiH, svojom odlukom od 21.10.2002. godine,<sup>1</sup> kojeg je kasnije u istovjetnom tekstu usvojila Narodna skupština Republike Srpske.<sup>2</sup> Time je naprasno prekinuta primjena modela uspostavljanja jedinstvene evidencije o nepokretnostima pri organu uprave, osmišljenog i propisanog u Zakonu o premjeru i katastru nepokretnosti iz 1996. godine.<sup>3</sup> U članu 201. tog zakona bilo je propisano da će se uspostavljanje katastra nepokretnosti izvršiti do 2006. godine. Podsjećanja radi treba reći kako je tim zakonom bio propisan model koji je, u bitnom, bio postavljen kao projekat još 1984. godine. Naime, SR BiH je te 1984. godine donijela Zakon o premjeru i katastru nepokretnosti.<sup>4</sup> Njime je, između ostalog, bilo propisano uspostavljanje jedinstvene evidencije o nepokretnostima unutar organa uprave (Republičke uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove) i ostavljen desetogodišnji rok da se uskladi zemljišno-knjižno stanje sa stanjem u katastru. Nažalost, svima poznata dešavanja na ovim prostorima spriječila su realizaciju ovog projekta, a onda je to učinjeno i već pomenutim Zakonom o zemljišnim knjigama.

Od tada, rekli bismo, i počinju polemike oko modela organizovanja javne evidencije nepokretnosti u Republici Srpskoj. Stupanjem na snagu Zakona o zemljišnim knjigama nisu prestale da važe odredbe Zakona o premjeru i katastru nekretnina<sup>5</sup> osim, kako je navedeno u članu 93. Zakona o zemljišnim knjigama, u dijelu koji se odnosi na evidenciju i upis prava vlasništva i drugih stvarnih i obligacionih prava na nepokretnostima. Dakle, osmišljen je model i dati su rokovi za njegovu implementaciju, prema kojem bi se ova evidencija trebala voditi isključivo od strane sudova. No, praksa u primjeni Zakona o zemljišnim knjigama, kao i Zakona o premjeru i katastru nekretnina, pokazala je da je u međuvremenu u Republici Srpskoj sve do danas nastavljeno sa vođenjem dvojne evidencije (u sudovima i katastru) o nepokretnostima i pravima na njima.

---

<sup>1</sup> „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 74/02.

<sup>2</sup> „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 19/96.

<sup>3</sup> „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 67/03.

<sup>4</sup> „Službeni list SR BiH“, broj 22/84, koji je kasnije revidiran u tri navrata (‘‘Službeni list SR BiH’’, br. 12/87, 26/90 i 36/90).

<sup>5</sup> „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 34/06, 110/08 i 15/10.

Iako je od nametanja Zakona o zemljišnim knjigama do danas proteklo više od osam godina stanje u oblasti evidencije nepokretnosti u Republici Srpskoj nije popravljeno. O tome najbolje govore sljedeći podaci. Naime, i danas u 31 opštini u Republici Srpskoj<sup>6</sup> ne postoje zemljišne knjige, a u još 16 opština postoji samo djelimična pokrivenost zemljišnim knjigama.<sup>7</sup> I ona evidencija koja postoji u zemljišnim knjigama je neažurna, jer u preko 95% postojećih zemljišnih knjiga upisano stanje ne odgovara onom koje je u stvarnosti. Upravo zbog toga postoje slučajevi da je u zemljišnim knjigama pravo svojine i danas upisano na Otomanskom carstvu, Austrougarskoj monarhiji, Nezavisnoj Državi Hrvatskoj, kao i na hiljadama davno umrlih lica. Na sve ovo treba dodati kako i poslije više od osam godina od nametanja Zakona o zemljišnim knjigama u zemljišno-knjižnim kancelarijama u Republici Srpskoj nije došlo do osnivanja evidencije o posebnim dijelovima zgrada i o pravu svojine i drugim stvarnim pravima na etažnoj svojini (npr. na stanovima, poslovnim prostorijama i sl.).

No, s tim u vezi neophodno je ukazati kako za ovakvo stanje zamjerke ne treba upućivati nadležnim sudovima (u okviru kojih su smještene zemljišno-knjižne kancelarije), s obzirom na to da se, zbog prirode i suštine njihove djelatnosti, od sudova ne treba niti može očekivati obavljanje takve vrste državnog posla kakvu predstavlja premjer i uspostavljanje jedinstvene evidencije o nepokretnostima. Kada su pisci Zakona o zemljišnim knjigama postavili pred sudove takav zadatak izgleda da nisu imali u vidu suštinu sudske djelatnosti. Ona se, kako je već odavno utvrđeno u pravnoj teoriji, sastoji u *raspravljanju i odlučivanju u pravnim sporovima* koji „...nastaju između građana, između građana i države, između privrednih organizacija itd.“, a suština ovih sporova se ogleda u „...neslaganju tih subjekata oko postojanja i sadržaja međusobnih pravnih obveza i pravnih ovlaštenja, ili oko toga da li je jedan od njih učinio delikt, naravno, s obzirom na ono što naređuju ustavne, zakonske i druge opće norme.“<sup>8</sup> Ne može se, dakle, od sudova očekivati da preuzmu aktivnu ulogu, kada je ovaj segment državnih funkcija po svojoj prirodi i suštini pasivan. Jednostavnim riječima kazano, sudovima se ide, što je još davno zapazio Aristotel rekavši (kurziv je naš): „*Ići sudiji znači ići pravdi*“.<sup>9</sup> U ovo malo mudrih riječi kazano je toliko toga ne samo o svrsi prava i neophodnosti

---

<sup>6</sup> To su sljedeće opštine: Istočno Novo Sarajevo, Istočna Ilidža, Istočni Stari Grad, Pale, Rogatica, Trnovo, Drvar, Gradiška, Knežev, Kotor Varoš, Kupres, Mrkonjić Grad, Drinić, Oštra Luka, Šipovo, Ribnik, Krupa na Uni, Derventa, Pelagićevo, Orašje, Vukosavlje, Osmaci, Novo Goražde, Berkovići, Čajniče, Foča, Istočni Mostar, Jezero, Ljubinja, Petrovo i Kalinovik.

<sup>7</sup> Radi se o sljedećim jedinicama lokalne samouprave: Banja Luka, Laktaši, Novi Grad, Srbac, Čelinac, Teslić, Prijedor, Bijeljina, Doboj, Han Pijesak, Sokolac, Srebrenica, Višegrad, Vlasenica, Rudo i Trebinje.

<sup>8</sup> Dr Nikola Visković: Teorija države i prava, Zagreb, 2001, str. 51.

<sup>9</sup> Aristotel: Nikomahova etika.

postojanja sudova, već i o tome kako stranke radi ostvarivanja i zaštite svojih prava trebaju ići sudovima i sudijama, a ne sudovi i sudije strankama.

Ako se sve upravo navedeno ima u vidu, ne može se tražiti od sudova da preuzmu aktivnu ulogu u tako važnom poslu kakav je uspostavljanje i vođenje jedinstvene evidencije o nepokretnostima i stvarnim pravima na njima. Ovo kažemo zbog toga što ti poslovi nužno zahtijevaju aktivnu ulogu države, jer se radi *uspostavljanja* ne samo jedinstvene već i tačne evidencije o nepokretnostima mora vršiti njihov premjer i izlaganje na javni uvid podataka utvrđenih premjerom, nakon čega se u svrhu *održavanja ažurnosti* ove evidencije moraju periodično vršiti isti takvi poslovi. Očito je da je riječ o nečemu što zahtijeva permanentnu *proaktivnu* ulogu države, svojstvenu njenoj upravnoj djelatnosti, to jest njenoj upravi koja je, kako je utvrđeno u pravnoj teoriji, „...u neposrednom i svakodnevnom odnosu sa stanovništvom u svim područjima javnog života i u svakom, najmanjem naselju.“<sup>10</sup> Zanemarivanje svega navedenog i insistiranje na tome da evidenciju o nepokretnostima i stvarnim pravima na njima uspostavljaju i vode sudovi, predstavlja svojevrsno suprotstavljanje činjenicama, koje nužno za rezultat ima produžavanje haotičnog stanja u oblasti javne evidencije o nepokretnostima, što u krajnjem proizvodi višestruke štetne posljedice kako za državu, tako i za građane i druge pravne subjekte.

Ovaj sumarni pregled stanja kakvo postoji u oblasti javne evidencije o nepokretnostima u Republici Srpskoj sadrži u sebi sve bitne razloge zbog kojih je valjalo ne samo pristupiti izradi Prijedloga zakona o katastru Republike Srpske već i njegovom usvajanju po hitnom postupku. U redovima koji slijede izložićemo ne samo neka od nerazumijevanja predmetne problematike, već ćemo pokušati otkloniti nejasnoće i nesporazume oko nekih rješenja iz ovog zakona koje su izazvale naročitu pažnju u postupku njegovog donošenja. Učinićemo to tako što ćemo najprije govoriti o nerazumijevanjima koja su se pojavila prije i u toku rasprave o prijedlogu ovog zakona u Narodnoj skupštini, a zatim u toku rasprave u Vijeću naroda Republike Srpske

## **2. NEKA NERAZUMIJEVANJA ZAKONA O KATASTRU REPUBLIKE SRPSKE PRIJE I U TOKU RASPRAVE U NARODNOJ SKUPŠTINI REPUBLIKE SRPSKE**

Jedno od nerazumijevanja iskazanih u ovom periodu je bojazan nekih lica da se postupak uspostavljanja jedinstvene evidencije nepokretnosti prema modelu sadržanom u Zakonu o katastru Republike Srpske ima voditi u cijelosti u okviru istog organa uprave. Bojazan se, u suštini, svodi na tvrdnju kako ovakvo rješenje otvara prostor za zloupotrebe vlasti, budući da se kompletan upravni

---

<sup>10</sup> Dr Nikola Visković: *Ibidem*, str. 53.

postupak vodi unutar istog organa. Međutim, lica kod kojih postoji ova bojazan gube iz vida da je i sada važećom pravnom regulativom propisan dvostepeni upravni postupak u okviru Republičke uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove Republike Srpske. Takođe se gubi iz vida cijeli niz odredbi Zakona o državnim službenicima (čl. 5, 6, 7, 8, 21. i dr.) kojima su svim državnim službenicima osigurani nezavisnost, profesionalnost i transparentnost u radu, koji nisu samo prava tih službenika već i obaveze starješina organa u odnosu na te službenike. Ova bojazan posljedica je i nemoći da se rješenja iz Zakona o katastru Republike Srpske tumače sistematski, to jest tako što bi se dovela u vezu ne samo sa već pomenutim Zakonom o državnim službenicima, već i sa Zakonom o republičkoj upravi i Zakonom o opštem upravnom postupku. Kada se, dakle, svi ovi propisi posmatraju u međusobnoj vezi može se zaključiti da je njima omogućena *nezavisnost* službenih lica koja vode upravni postupak i donose odluke, a zatim *dvostепенost* u odlučivanju, pri čemu i prvostepeni i drugostepeni organ obavezuje načelo *zakonitosti* u radu, kao vrhovno pravno načelo na kojem počiva pravni poredak u pravnoj državi. Osim toga, sve i kada bi bilo koji organ uprave sebi dopustio da u radu odstupa od nekog od navedenih načela, pravni sistem predviđa višestruku pravnu zaštitu od nezakonitog rada i zloupotrebe javne vlasti. Dovoljno je za ovu priliku samo pomenuti institut upravnog nadzora, zatim upravni spor, kao i mnogobrojna krivična djela koja su propisana zakonom upravo radi prevencije te krivičnog progona i kažnjavanja svakog ko bi zloupotrijebio javnu vlast koja mu je povjerena.

Sljedeće nerazumijevanje iskazano je kroz tvrdnju kako će donošenjem ovog zakona nastati nenadoknativa šteta i definitivno osiromašenje svih jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj. Kada se iznosi ova bojazan gubi se iz vida da je upravo sadašnje haotično stanje u javnoj evidenciji o nepokretnostima jedan od značajnih uzroka zbog kojih u budžetima jedinica lokalne samouprave nema novca u mjeri u kojoj bi ga, sasvim izvjesno, bilo da je ustrojena jedinstvena i ažurna javna evidencija nepokretnosti, što je osnovni cilj Zakona o katastru Republike Srpske. S tim u vezi potrebno je ukazati kako je članom 10. stav 1. tačka 1. Zakona o budžetskom sistemu Republike Srpske<sup>11</sup> propisano da porez na imovinu predstavlja prihod koji u potpunosti pripada budžetu opštine, odnosno grada. Iz ovoga je više nego jasno da jedinice lokalne samouprave sasvim izvjesno čeka povećanje budžetskih prihoda nakon što se ustroji jedinstvena javna evidencija o nepokretnostima i njihovim imaocima, jer samo takva evidencija može biti osnov za utvrđivanje koji su subjekti vlasnici imovine i time obveznici poreza na imovinu kao prihoda opština i gradova.

Najзад, u ovom dijelu rada ukazaćemo na još jednu bojazan koja je posljedica nerazumijevanja ove problematike. Ona se, u bitnom, može opisati i kao

---

<sup>11</sup> "Službeni glasnik Republike Srpske", br. 54/08, 126/08 i 92/09.

uvriježeno mišljenje kako javnu evidenciju o nepokretnostima trebaju voditi samo sudovi. S tim u vezi kratko ćemo podsjetiti da INSPIRE Direktiva Evropske unije upućuje na potrebu uspostavljanja jedinstvene evidencije o nepokretnostima, ostavljajući pri tome nacionalnim zakonodavcima da se opredijele hoće li ta evidencija biti pri sudovima ili organima uprave. Upravo ovim može se objasniti činjenica da se nekoliko zemalja Evropske unije opredijelilo za vođenje jedinstvene evidencije o nepokretnostima od strane upravnih (katastarskih) organa: Češka, Slovačka, Mađarska, Litvanija, Letonija, Švedska, Holandija, Grčka, Kipar, Malta. Ovim zemljama može se pridružiti Kanada. Kanadu navodimo kao primjer zbog toga što je riječ o federaciji koja pokazuje kako i u takvim državama postoji mogućnost da se neke od njenih članica opredijele za vođenje jedinstvene evidencije o nepokretnostima od strane sudova, a da se druge članice iste federacije opredijele da to čini upravni organ. Dakle, u slučaju Kanade od njenih 10 provincija šest njih se opredijelilo za model jedinstvene evidencije o nepokretnostima pri organima uprave: Alberta, Britanska Kolumbija, Manitoba, Ontario, Ostrvo princ Edvard, Saskačevan. U našem okruženju ovaj model je već u primjeni u Srbiji, Crnoj Gori i Makedoniji.

### **3. NEKA NERAZUMIJEVANJA ZAKONA O KATASTRU REPUBLIKE SRPSKE U TOKU RASPRAVE U VIJEĆU NARODA REPUBLIKE SRPSKE**

Odlukom broj 03.2-5-16/11 od 4.3.2011. godine Klub Bošnjaka u Vijeću naroda Republike Srpske pokrenuo je postupak zaštite vitalnog nacionalnog interesa bošnjačkog naroda na Zakon o katastru Republike Srpske, koji je prethodno usvojila Narodna skupština Republike Srpske 22.2.2011. godine. U obrazloženju te odluke navedeno je kako taj klub smatra da su Zakonom o katastru Republike Srpske povrijeđeni vitalni interesi bošnjačkog naroda po nekoliko osnova, na koje ćemo se osvrnuti u nastavku, redoslijedom kojim su navedeni u tom obrazloženju.

Dakle, u obrazloženju se najprije navodi da su vitalni interesi bošnjačkog naroda povrijeđeni u dijelu „...koji se odnosi na organizaciju organa javne vlasti kako to izričito definiše navedeni ustavni amandman (Amandman LXXVII na Ustav Republike Srpske – *naša opaska*), alineja četvrta“. Međutim, iz daljeg teksta obrazloženja ne vidi se u čemu bi to predmetnim zakonom bio povrijeđen vitalni interes bošnjačkog ili bilo kog drugog naroda u dijelu koji se odnosi na organizaciju organa javne vlasti. Zaključak u tom pravcu ne može se izvesti ne samo iz teksta pomenutog obrazloženja nego ni iz bilo koje odredbe Zakona o katastru Republike Srpske. Ovaj Zakon u potpunosti je usklađen sa Ustavom Republike Srpske i Ustavom Bosne i Hercegovine i anacionalan je, jer se radi o propisu kojim se uređuje jedna važna oblast društvenih odnosa u vezi sa javnom

evidencijom nepokretnosti u Republici Srpskoj i stvarnih prava na njima, bez obzira na nacionalnu pripadnost bilo kog titulara bilo kog stvarnog prava. Ovim Zakonom ni na koji način se ne uređuje *organizacija* organa javne vlasti, jer se ne uvodi bilo koji novi organ javne vlasti, niti se mijenja *organizacija* već postojećih organa. Stoga je pozivanje na vitalni nacionalni interes u ovom dijelu lišeno svakog racionalnog pravnog osnova.

U vezi sa navodima iz obrazloženja pomenute Odluke Kluba Bošnjaka vezanim za zastupljenost pripadnika tog i drugih naroda u radu komisija za izlaganje na javni uvid podataka o nepokretnostima, potrebno je ukazati na sljedeće. Naime, odredbom Zakona o katastru Republike Srpske (odredbom o sastavu komisija za izlaganje na javni uvid podataka o nepokretnostima) propisano je da komisije čini i jedan predstavnik građana. Ovu zakonsku odredbu treba tumačiti ne samo kao mogućnost nego i kao obavezu da se prilikom formiranja svake od ovih komisija vodi računa o ravnopravnoj zastupljenosti svih konstitutivnih naroda i pripadnika ostalih u radu komisija. Osim toga, i kada je riječ o predsjednicima i ostalim članovima pomenutih komisija Zakon ni jednom odredbom ne favorizuje pripadnike bilo kog od konstitutivnih naroda ili ostalih, a tako je koncipiran da, u vezi sa svim ostalim propisima, ukazuje na obavezu da se kod formiranja komisija vodi računa o ravnopravnoj zastupljenosti konstitutivnih naroda i ostalih. Sve prethodno navedeno biće uzeto u obzir i na odgovarajući nomotehnički način ugrađeno u odgovarajući pravilnik koji, na osnovu člana 171. Zakona, treba da donese direktor Republičke uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove, a kojim se (tim pravilnikom) uređuje *način rada* kod osnivanja, obnove i održavanja katastra nepokretnosti i drugih katastarskih evidencija o nepokretnostima.

U obrazloženju Odluke Kluba Bošnjaka navodi se i da je predmetnim zakonom povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda u dijelu koji se odnosi na „...pravo da efektivno učestvuje u postupku osnivanja spornim Zakonom predviđenog katastra nepokretnosti, a radi zaštite svojih vlasničkih prava“. S tim u vezi navodi se da veliki broj pripadnika bošnjačkog naroda zbog ratnih događaja sada živi izvan Republike Srpske i Bosne i Hercegovine, iz čega se izvodi zaključak kako je ovim zakonom povrijeđeno pravo tog dijela bošnjačkog naroda da aktivno učestvuje u postupcima i radnjama u vezi uspostavljanja novog katastra nepokretnosti. Međutim, u obrazloženju je potpuno ispušten iz vida niz odredbi ne samo Zakona o katastru Republike Srpske nego i Zakona o opštem upravnom postupku kojima se svim učesnicima u postupku uspostavljanja i održavanja katastra nepokretnosti omogućuje ostvarivanje prava na učešće u tom postupku. Tako je Zakonom o katastru Republike Srpske (član 88) propisana obaveza Uprave i svih njenih područnih jedinica da osnivanje katastra nepokretnosti objave *javnim oglasom* ne samo u katastarskoj opštini u kojoj se osniva katastar nepokretnosti, nego i na internet stranici Uprave, a sve to najkasnije trideset dana prije početka osnivanja katastra

nepokretnosti. Ovaj javni oglas između ostalog sadrži poziv *svim licima* koja smatraju da imaju pravni interes da učestvuju u postupku osnivanja katastra nepokretnosti. Prema članu 92. istog Zakona u postupku osnivanja katastra nepokretnosti vodi se zapisnik o osnivanju katastra nepokretnosti u koji se upisuju podaci o nepokretnostima i imaocima prava na njima prema posljednjem upisu, pri čemu su osnova za ovaj upis nekoliko evidencija: *zemljišna knjiga, popisni katastar, katastar zemljišta uspostavljen na osnovu premjera u stereografskoj projekciji, katastar zemljišta i katastar nepokretnosti sa utvrđenim korisnikom uspostavljeni na osnovu premjera u Gaus-Krugerovoj projekciji* (član 85. Zakona). Pored toga, treba imati u vidu i odredbe Zakona o opštem upravnom postupku koje obavezuju svaki organ da u toj vrsti postupka, između ostalog, vodi računa o pravilima dostave strankama, kako poziva tako i odluka. Članom 73. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku propisano je da se *privremeni zastupnik* može postaviti licu kome se pismeno dostavlja, ako se ne može *utvrditi* njegovo prebivalište, odnosno boravište. Riječ *utvrditi* obavezuje svaki organ uprave, pa tako i organ nadležan za uspostavljanje i održavanje katastra nepokretnosti, da najprije putem nadležnih organa unutrašnjih poslova u Bosni i Hercegovini iscrpi sva pravna sredstva radi utvrđivanja adrese stanovanja stranke, pa tako i u slučaju kada ona živi ili boravi u inostranstvu. Ako se ni uz pomoć organa unutrašnjih poslova ne može utvrditi adresa stranke, istoj se može postaviti privremeni zastupnik, u smislu člana 43. Zakona o opštem upravnom postupku. Lice koje se postavlja za privremenog zastupnika ne samo što je dužno da se primi tog zastupanja, već u tom svojstvu učestvuje u postupku za koji je izričito postavljen, dok se ne pojavi sama stranka ili njen punomoćnik, sve u cilju zaštite prava i pravnih interesa lica – stranke kojoj se postavlja privremeni zastupnik. U tom svojstvu privremeni zastupnik preduzima sve pravne radnje i ulaže pravna sredstva radi zaštite interesa stranke kojoj je postavljen za zastupnika. Osim toga, ne treba gubiti iz vida ni to da je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o opštem upravnom postupku<sup>12</sup> članom 11. u taj zakon dodat novi član 57a, kojim je propisano da organi i stranke te druga lica koja učestvuju u postupku mogu komunicirati i u elektronskom obliku. Imajući u vidu upravo navedeno, kao i to da ova Uprava ima svoj internet portal koji redovno ažurira i koji će redovno ažurirati i u vrijeme uspostavljanja katastra nepokretnosti na način što će i tim putem obavještavati sve građane u zemlji i inostranstvu o uspostavljanju katastra nepokretnosti za svaku pojedinu katastarsku opštinu, pravno je neosnovano tvrditi kako se Zakonom o katastru Republike Srpske sprečava bilo koji pravni subjekt da u postupku uspostavljanja i održavanja katastra nepokretnosti aktivno i efektivno učestvuje u tom postupku ili da je na bilo koji

---

<sup>12</sup> „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 50/10.



način dovedeno u pitanje ostvarivanje i zaštita prava i pravnih interesa bilo kog pravnog subjekta u tom postupku.

Najzad, polazeći od činjenice da je Zakonom propisano da se kao osnova za uspostavljanje katastra nepokretnosti uzima u obzir više evidencija o nepokretnostima (već pomenuti član 85. Zakona) to znači da je organ koji vodi ovaj postupak dužan da, kada se u tim evidencijama pojavljuju različiti subjekti kao imaoци prava, održi usmenu raspravu u skladu sa članom 137. tačka 2. Zakona o opštem upravnom postupku. Naime, prema toj odredbi organ koji vodi postupak mora odrediti usmenu raspravu u upravnim stvarima u kojima učestvuju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima, a upravo se o tome radi u situaciji kada se u navedenim evidencijama pojavljuju različiti subjekti kao imaoци prava na nepokretnostima na kojima se uspostavlja katastar nepokretnosti.

Pravno neosnovano se želi usloviti osnovni cilj ovog Zakona (sređivanje haotičnog stanja u evidenciji nepokretnosti i stvarnih prava na njima) time što bi se čekalo da se prethodno donese propis kojim bi bila uređena restitucija oduzete imovine. U ovom trenutku neizvjesno je kada će biti donijet taj propis, zbog čega bi čekanje na njegovo donošenje samo još više usložnilo ionako haotično stanje u oblasti evidencije nepokretnosti i stvarnih prava na njima u Republici Srpskoj. Pored upravo iznijetih razloga, potrebno je ukazati da se pravno neosnovano osporava valjanost Zakona o katastru Republike Srpske pokušajem njegovog dovođenja u vezu sa propisima o restituciji. Naime, svaki zakonodavac je ovlašćen da pitanje restitucije uređuje na način koji on smatra cjelishodnim. To svakako podrazumijeva prava lica koja budu imala pravo na restituciju da im oduzeta imovina bude vraćena u naturalnom obliku, osim ako to nije moguće ili ako zakonodavac smatra da je opšti interes da se neka ranije oduzeta imovina ne treba vraćati u naturalnom obliku. U ovom drugom slučaju entitet je dužan da tom subjektu nadoknadi oduzetu imovinu u novčanom obliku, na način propisan zakonom kojim se uređuje pitanje restitucije. Ako se ovo ima u vidu, nije pravno osnovano osporavati Zakon o katastru Republike Srpske, tim prije što taj Zakon ni jednom svojom odredbom ne uređuje pitanja vezana za restituciju niti dovodi u pitanje pravo na restituciju.

Na kraju, kada je riječ o pozivanju na vitalni nacionalni interes Bošnjaka „...da se zaštiti državna imovina od moguće neustavne promjene njenog statusa, sve dok se ne donese zakon o državnoj imovini na nivou Bosne i Hercegovine“, ukazujemo da je i ova tvrdnja potpuno neosnovana. Naime, Zakon o katastru Republike Srpske ni jednom svojom odredbom ne prejudicira status ove imovine, niti pravno utiče na Nalog OHR-a od 5. januara 2011. godine, kojim je obustavljena primjena Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja sve do stupanja na snagu konačne odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o tom zakonu.

U dopuni obrazloženja Kluba Bošnjaka, izvršenoj aktom broj 03.2-5-16/11-2 od 22.03.2011. godine, ponovo se iznosi tvrdnja da usvojeni zakon „...radikalno mijenja sadašnju organizaciju i nadležnost organa javne vlasti u pogledu nadležnosti za vođenje javnih registara o nepokretnostima i stvarnih prava na njima“. U vezi sa ovakvom tvrdnjom ponovo ukazujemo da se Zakonom o katastru Republike Srpske ne uređuje *organizacija* organa javne vlasti, jer se ne uvodi bilo koji novi organ javne vlasti, niti se mijenja *organizacija* već postojećih organa.

U dijelu koji se odnosi na *nadležnost* ukazujemo da je pravo svakog zakonodavca da mijenja postojeću nadležnost organa javne vlasti za obavljanje pojedinih funkcija. Stoga i u ovom slučaju zakonodavac Republike Srpske (Narodna Skupština i Vijeće naroda) ima pravo da mijenja postojeću nadležnost organa za vođenje javnih registara o nepokretnostima i stvarnim pravima na njima, s obzirom na to da je ova materija prema Ustavu Bosne i Hercegovine u isključivoj nadležnosti entiteta. S tim u vezi napominjemo da je Vlada Republike Srpske donijela odluku da će se nakon usvajanja Zakona o katastru Republike Srpske pokrenuti postupak izmjene Zakona o sudovima Republike Srpske, kako bi se iz tog zakona brisale odredbe koje su se odnosile na nadležnost sudova za vođenje zemljišnih knjiga.

U vezi sa drugom tvrdnjom iz dopune obrazloženja, koja se, u bitnom, svodi na to da je „...konačan upravni akt izvršan (bez obzira na eventualno pokretanje upravnog spora koji može trajati nekoliko godina)“, ukazujemo da se radi o jednostranom pristupu usljed nerazumijevanja predmetne materije. Jednostranost i nerazumijevanje se ogledaju u tome što se ovo pitanje ne može posmatrati samo kroz prizmu Zakona o opštem upravnom postupku, kako je učinjeno u dopuni obrazloženja Kluba Bošnjaka. Umjesto toga, ovom pitanju se mora pristupiti sistematski, na način uobičajen pri tumačenju i primjeni svakog propisa pa tako i ovog. Dakle, kada iznosi navedenu tvrdnju Klub Bošnjaka previđa odredbe Zakona o upravnim sporovima.<sup>13</sup> Naime, članom 14. stav 2. tog zakona propisano je da:

„po zahtjevu tužioca, organ nadležan za izvršenje odložiće izvršenje akta, do konačne sudske odluke ako bi izvršenje nanijelo tužiocu štetu koja bi se teško mogla nadoknaditi, a odlaganje nije protivno javnom interesu, niti bi se odlaganjem nanijela veća nenadoknadiva šteta protivnoj stranci“.

Pored toga, u stavu 4. istog člana Zakona o upravnim sporovima propisano je da i nadležni sud u upravnom sporu, na zahtjev tužioca i pod uslovima propisanim tom odredbom, može odložiti izvršenje upravnog akta. Najzad, i Zakon o

---

<sup>13</sup> „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 109/05.

katastru Republike Srpske propisuje (član 104. stav 2.) da se po službenoj dužnosti, kada je osporen upis u katastar nepokretnosti, mora izvršiti zabilježba *zabrane prometa do pravosnažnosti* rješenja o upisu. Imajući u vidu sve upravo navedeno pravno je neosnovano tvrditi da usvojeni Zakon o katastru Republike Srpske na bilo koji način dovodi u opasnost stvarna prava na nepokretnostima bilo kog titulara tih prava.

Svako racionalnog pravnog osnova lišene su i tvrdnje iz dopune obrazloženja Kluba Bošnjaka prema kojima „...predviđena nadležnost (upravnog organa – *naša opaska*) i upravni postupak ne mogu biti garancija za ostvarivanje i zaštitu prava vlasništva“. Na neosnovanost ovakvih tvrdnji već smo prethodno ukazali kada smo, između ostalog, naveli niz zemalja koje su se opredijelile za model jedinstvene evidencije nepokretnosti pri organu uprave.

Odluka Ustavnog suda Republike Srpske,<sup>14</sup> na koju se poziva u dopuni obrazloženja, nije pravno relevantna u ovom slučaju, jer se ta odluka odnosi na uređenje, organizaciju rada i *funkcionalnu nadležnost* za odlučivanje unutar sudova. Inače, i naše je mišljenje da je ta odluka Ustavnog suda Republike Srpske ispravna, jer je Zakonom o zemljišnim knjigama zaista bio povrijeđen Ustav Republike Srpske time što je tim zakonom bilo propisano da referent u sudu, a ne sudija, odlučuje o zahtjevima za upis u zemljišne knjige. Stoga je Ustavni sud pomenutom odlukom samo otklonio tu neustavnu odredbu iz Zakona o zemljišnim knjigama. Navedeni prigovor imao bi smisla u konkretnom slučaju da je Zakonom o katastru Republike Srpske propisano da odluku o upisima u katastar nepokretnosti donosi, primjera radi, neko lice sa srednjom stručnom spremom, kao u slučaju referenata u gruntovnicama sudova. Međutim, Zakon o katastru Republike Srpske sasvim jasno (član 89.) otklanja takvu mogućnost. Pored toga, s obzirom na odredbe Zakona o državnim službenicima i ostale propise ove Uprave, ne postoji bilo kakva mogućnost da se u postupku pred ovom Upravom desi ono što se dešavalo prema Zakonu o zemljišnim knjigama dok Ustavni sud Republike Srpske svojom odlukom nije uklonio naprijed pomenutu neustavnu odredbu tog Zakona.

Najzad, tvrdnja Kluba Bošnjaka da se ovim Zakonom derogira nadležnost Visokog sudskog i tužilačkog savjeta BiH je potpuno neutemeljena, jer se radi o materiji koja je prema Ustavu Bosne i Hercegovine u isključivoj nadležnosti entiteta.

---

<sup>14</sup> Odluka broj U-76/07 od 19.2.2010. godine. Ova odluka Ustavnog suda Republike Srpske objavljena je u “Službenom glasniku Republike Srpske”, broj 58/10.

#### 4. ZAKLJUČNA ZAPAŽANJA

Prethodno izlaganje je, vjerujemo, pokazalo kako su bojazni i neprihvatanja Zakona o katastru Republike Srpske, prisutna kod određenih subjekata, posljedica nerazumijevanja modela i rješenja koja taj zakon donosi. Stoga smo ovim radom nastojali da ukažemo na to, kao i da objasnimo sadržinu onih odredbi ovog zakona koje su privukle naročitu pažnju u postupku njegovog donošenja.

U tom nastojanju ukazali smo, mada je to jasno i bez ovog rada, kako odlučivanje (u prvostepenom i drugostepenom postupku) unutar istog organa uprave ne može voditi u zloupotrebu vlasti, s obzirom na to da su ovim kao i drugim zakonima obezbijedeni nezavisnost i profesionalnost u radu državnih službenika koji trebaju obavljati ove poslove, kao i transparentnost u njihovom radu, s tim što i u ovoj materiji *zakonitost* predstavlja vrhovno načelo za postupanje svih i svakoga. Zakon o katastru Republike Srpske omogućuje ustrojavanje jedinstvene evidencije o nepokretnostima, čime se stvaraju osnovi za povećanje javnih prihoda svih jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj. Model koji treba biti uveden ovim zakonom nije prvenac, budući da postoji i u drugim zemljama na koje je ukazano u radu. Njime se omogućuje jednaka pravna zaštita svih pravnih subjekata koji polažu neko od stvarnih prava na nepokretnostima u Republici Srpskoj, bez obzira na njihovu nacionalnu ili bilo koju drugu pripadnost ili svojstvo. Takva zaštita ostvaruje se kako ovim zakonom, tako i putem drugih već postojećih zakona koji se nužno moraju dovoditi u vezu i imati u vidu prilikom primjene Zakona o katastru, na šta je takođe ukazano na odgovarajućem mjestu u radu.

Pored ovih zapažanja o suštinskim pitanjima koja su se pojavila u vezi sa Zakonom o katastru Republike Srpske, smatramo potrebnim da, završavajući ovaj rad, istaknemo i sljedeće. Novi model javne evidencije nepokretnosti i stvarnih prava na njima je *savremen, jeftin, brz, efikasan i pouzdan*. *Savremen* je jer je u potpunosti usklađen sa evropskim standardima, konceptom i ciljevima Brajtonске konferencije (Katastar 2014). Podsjećamo da je u publikaciji Cadastre 2014 – Vizija budućih katastarskih sistema, u drugom zaključku o Katastru 2014 navedeno da će podjela na katastar i zemljišnu knjigu nestati, a u prvom zaključku stoji da će Katastar 2014 prikazivati **potpuni** pravni položaj zemljišta, uključujući javna prava i ograničenja.<sup>15</sup> *Jeftin* je jer je barem dvostruko jeftiniji od postojećeg modela dvojne evidencije. *Brz* je jer omogućava da se realizacijom srednjoročnog Programa poslova premjera i uspostave katastra nepokretnosti za period 2011-2015. uspostavi i evidencija o

---

<sup>15</sup> Cadastre 2014 – Vizija budućih katastarskih sustava, Jürg Kaufmann, Daniel Steudler, sa radnom skupinom 1 FIG-ova povjerenstva 7, prevod na hrvatski prof. dr sc. Miodrag Roić, jul 1998, str. 15. i 19.

nepokretnostima i stvarnim pravima na njima. *Efikasan* je jer je Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove nosilac najvećeg dijela poslova, a kadrovski, organizaciono i tehnički je osposobljena i spremna da se uhvati u koštac sa ogromnim poslom i rokovima koji su postavljeni ovim zakonom. Najzad, novi model je *pouzdan* jer svi pravni subjekti podatke o nepokretnostima u Republici Srpskoj i stvarnim pravima na njima mogu dobiti samo na jednom mjestu, od jednog državnog organa koji garantuje i odgovara za njihovu istinitost.

## **RETROSPECT ON SOME MISUNDERSTANDINGS OF THE LAW ON CADASTRE OF THE REPUBLIC OF SRPSKA**

***A b s t r a c t:** The subject of this work are some of misunderstandings related to the Law on Cadastre of the Republic of Srpska, adopted by the National Assembly of the Republic of Srpska on its session of February 22 2011. The misunderstandings firstly appeared before and during discussion in National Assembly about the draft of the Law on Cadastre, and then during discussion in Council of the People of the Republic of Srpska. That is why the authors, having decided to direct attention on this misunderstandings, separated this work into two parts. What is common to both of that parts is that the authors in the same time with pointing out on the misunderstandings are trying to explain some of the provisions of the Law on Cadastre which drew special attention of the public during the procedure of adoption of that Law. Well, the authors wants not only to point out on misunderstandings of the problems, but also to help in declining of misapprehensions with the final aim to contribute by this way to the proper implementation of this Law which should come about after this Law passes the complete procedure of its adoption prescribed by the Constitutional provisions. This work also have a short retrospection on the conditions in area of public evidence of the real estate in the Republic of Srpska, which (that conditions) was the reason for the adoption of the Law on Cadastre.*

***Key words:** Cadastre, Real Estates, Public Evidence of the Legal Rights on Real Estates, Founding of Cadastre of Real Estates, Realisation of the Legal Rights with Founding of Cadastre of Real Estates.*