

САВЕЗ УДРУЖЕЊА ПРАВНИКА СРБИЈЕ И РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

БУДВАНСКИ ПРАВНИЧКИ ДАНИ

ТЕМА

**Закон о премјеру и катастру Републике Српске, препреке и дилеме
у раду Комисије за излагање**

Бањалука, март 2015. године

Аутори:

**Доц др Мирко Стојчиновић
Миленко Сарић, мастер права**

1. УВОД

1.1. Осврт на значај и актуелност теме

Већ су прошле три године од како је Закон о премјеру и катастру Републике Српске¹, (у даљем тексту закон) угледао свјетлост дана након исцрпљујуће борбе и оспоравања пред Уставним судом БиХ. Доношењем овог закона отворен је пут Републици Српској да крене, у до сада највећу реформу, у погледу непокретности и имовинских права на истим.

Тај пут није нимало лаган. Напротив он је тежак, трновит, дуг и скуп, али предности које ће донијети нова и јединствена евиденција бацају у сјену сву тежину овог проблема, с тога су се аутори овог истраживања и одлучили да укажу на основне препреке и дилеме које стоје на путу оснивања катастра непокретности као јединствене евиденције непокретности, које су посебно видљиве у раду Комисија за излагање.

1.2. Предмет, проблем, циљ и основна хипотеза истраживања

Предмет овог рада су дилеме и нелогичности у примјени закона, заправо непознанице у раду Комисија за излагање као јединих ствараоца нове и јединствене евиденције, тачне, сигурне и прецизне.

Проблем овог рада састоји се у чињеници како разријешити нејасноће и дилеме у наведеном закону, а истовремено наставити поступак оснивања катастра непокретности.

Циљ овог рада јесте како скратити и убрзати пут стварања јединствене евиденције непокретности, а да се истовремено не повриједи стечена права на имовини и стварна права на истој.

Основна наша хипотеза је да примјена закона већ доноси, а тек ће да донесе свој неизмјерљив допринос правном промету на непокретностима, привлачењу страних инвестиција и сигурне заштите основних грађанских права на имовини и правима у својини државе, физичких и правних лица.

¹ Службени гласник Републике Српске број 6/12.

2. ПРЕПРЕКЕ И ДИЛЕМЕ У РАДУ КОМИСИЈЕ ЗА ИЗЛАГАЊЕ

2.1. Доношење Закона о премјеру и катастру Републике Српске

Доношењем закона, У Републици Српској створене су законске претпоставке за успостављање јединствене евиденције о непокретностима и правима на непокретностима, оличене у евиденцији под називом – катастар непокретности. Тим законом, поред законске претпоставке за успостављање катастра непокретности, дошло је и до спајања свих до тада евиденција о непокретностима и правима на њима код једног органа.

Прије него што започнемо о појединим нелогичностима поменутог закона и његове (не) примјене у пракси, неопходно је указати да је оснивање катастра непокретности као јединствене евиденције о непокретностима и правима на непокретностима у Републици Српској, односно обједињавање свих евиденција о непокретностима и правима на њима, на територији Републике Српске, започело још 1976. године, на савјетовању у Бањалуци, када је као резултат настојања успостављања јединствене евиденције о непокретностима и правима на непокретностима у тадашњој СФРЈ формирана радна група, (коју су сачињавали представници Републике Србије, Црне Горе и Босне и Херцеговине) за припрему полазне основе за стварање јединствене евиденције непокретности. Радна група је закључила да је потребно што прије успоставити нову јединствену евиденцију о непокретности и правима на њима². Након, низа активности по овом питању услиједило је доношење првих закона о новим јединственим евиденцијама о непокретности и правима на њима. Тако је 1984. године тадашња СР БиХ донијела Закон о одржавању премјера и катастра некретнина³. Након, ратних дешавања у СР БиХ, за територију Републике Српске, у настојању оснивања јединствене евиденције о непокретностима, успостављањем катастра некретнина, 1996. године, донесен је Закон о премјеру и катастру некретнина⁴.

Међутим, реализација поменутог закона, није трајала дуго, тако да је успостављени катастар некретнина на дијелу територије Републике Српске, напрасно прекинула одлука Високог представника за Босну и Херцеговину, наметањем Закона о земљишним књигама Републике Српске⁵ 2003. године, када је дошло до раздвајања евиденција о непокретностима и правима на њима у двије одвојене евиденције код различитих органа власти. Да наметнути Закон о земљишним књигама Републике Српске⁶ није дао очекиване

² Владимир Лукић, Мустафа Бегић, Јасмин Имамовић, *Коментар Закона о премјеру и катастру некретнина*, СИД „Струка“, Сарајево 1991.

³ *Службени гласник СРБиХ* бр. 22/84.

⁴ *Службени гласник Републике Српске* број 19/96.

⁵ *Службени гласник Републике Српске* број 67/03.

⁶ Један од аргумената наметања Закона о земљишним књигама од стране Високог представника за БиХ, било је да евиденцију о правима на непокретностима може да води само судска власт, која историјски гледано то и јест

результате, говори и податак да у Републици Српској у 31. општини не постоје земљишне књиге, у 16 општина постоји само дјелимична покривеност земљишним књигама, а и она евиденција која постоји у земљишним књигама је неажурна, јер у преко 95% постојећих земљишних књига уписано стање не одговара стварном стању⁷.

Обзиром да наведени Закон о земљишним књигама Републике Српске, није дао очекиване резултате, у Републици Српској поново се пробудила правна мисао израсла из потребе за обједињавањем евиденција и успостављања јединствене евиденције о непокретностима и правима на њима, тако да је по хитном поступку донесен Закон о катастру Републике Српске⁸. Међутим ни тај закон, као претпоставка за оснивање катастра непокретности, није у правом смислу ријечи угледао свјетло дана, јер га је Уставни суд БиХ, својом одлуком⁹. обуставио од даље примјене. Након, доношења одлуке Уставног суда БиХ, Република Српска, у тежњи да створи модерну евиденцију о непокретностима, приступила изради новог закона, којим је, након више деценија спутавања успостављања јединствене евиденције о непокретностима, створен законски предуслов за оснивање катастра непокретности, као јединствене евиденције о непокретностима и правима на непокретностима.

Структура јединствене евиденције је неопходна ради успјешног одговора данашњим друштвеним изазовима у вези са земљишним евиденцијама. Убрзава развој привреде, олакшава посао, даје бољи квалитет података и омогућава клијентима лакши и бржи пут до информација. Оснивање катастра непокретности доводи до смањења цијена услуга и поједностављује процедуре укњижења имовине. Значајно долази до повећања квалитета података, те се губи ризик контрадикторности тих података, те нема одлагања нити кашњења података или како рече холадски професор Хендик Вестербек, директор холандске Агенције за катастар и мапирање: "Јединствен систем евидентирања некретнина и права на њима подразумијева бољу услугу, отворен приступ корисницима, мање трошкове и мање времена јер се све завршава на једном мјесту".¹⁰

Јединствена структура непокретности је неопходна да би се успјешно рјешавала питања регистрације земљишта у било којој земљи: "С једне стране морамо да повежемо

чинио боље рећи није чинила, а као политички разлог је то да евиденција о непокретностима и правима на непокретностима буде у судској власти која је на нивоу органа БиХ и под директном контролом страног фактора.

⁷ Тихомир Глигорић, Милан Благојевић, *Осврт на неразумијевање Закона о катастру Републике Српске* (уставноправна анализа једног случаја), ЈП Службени гласник Републике Српске, Бањалука 2011.

⁸ Службени гласник Републике Српске број 60/11.

⁹ Одлука уставног суда БиХ У 12/11 од 23.09.2011. године, www.ccbh.ba/srp 03.03.2015. године.

¹⁰ Презентација Светске банке о предностима и могућностима јединствене евиденције непокретности Бања Лука 2012.

људе са парцелама, а с друге стране морамо да повежемо права располагања одређеним земљиштем, односно парцелама".¹¹

2.2. Препреке и дилеме Закона о премјеру и катастру Републике Српске

Поменути закон, оснивање катастра непокретности је предвиђено за цијелу катастарску општину, те изузетно за дио катастарске општине, а најмање за једну парцелу. Тако је одредбом члана 71. став 2. закона прописано да се катастар непокретности *оснива за цијелу катастарску општину*, а ставом 3. да „*изузетно од става 2. овог члана, катастар непокретности може да се оснује за дио катастарске општине, а најмање за једну парцелу, на основу одлуке Управе*“. Дакле, закон прописује да се катастар непокретности може изузетно основати за дио катастарске општине, а најмање за једну парцелу. Међутим, закон даље не прописује који су то изузеци, нити прописује да ће се ти изузеци одредити подзаконским актом. Овдје одмах наилазимо на дилему, самог оснивања катастра непокретности за најмање једну парцелу, када се незна који су то изузеци. Сам термин изузетно по правној природи ствари треба да и дефинише шта је то изузетно, тј. који су то изузетни случајеви за оснивање катастра непокретности. Овдје можемо само да нагађамо који су то изузетни случајеви за оснивање катастра непокретности, да ли су то велике и значајне инвестиције, да ли је то потреба носиоца јавног права, лични интереси носиоца права својине или нешто друго.

Међутим, а што би било и логично, изузетни случај и то само један, требао би да буде у ситуацији када за одређену непокретности није основана земљишна књига као евиденција о стварним правима на непокретностима. Ово из разлога што је Закон о земљишним књигама Републике Српске из 2003. године, законом, стављен ван снаге осим одредба које се односе на коришћење и одржавање евиденција. Чак се Законом о измјенама и допунама Закона о стварни правим¹² у члану 1. термин „земљишне књиге“ замјењује термином „јавна евиденција“. Дакле, доношењем Закона, земљишна књига се више не устројава односно успоставља, него се на подручју гдје није устројена успоставља катастар непокретности. Изузетак од оснивања катастра непокретности за цијелу катастарску општину, би требао да буде само у овом случају. Међутим пракса је показала да је „изузетно за дио катастарске општине односно за једну парцелу“ правило, а не изузетак. Истина, директор Републичке управе за геодетске и имовинско правне послове Републике Српске је донио Правилник о измјенама и допунама Правилника о начину оснивања и одржавања катастра непокретности

¹¹ Јан Зевенберген, професор система за администрацију земљишта на факултету ИТЦ Холандија, презентација Свјетске банке о предностима и могућностима јединствене евиденције непокретности, Бања Лука 2012 страна 5.

¹² Службени гласник Републике Српске број 95/11.

Републике Српске¹³, којим је у члану 1. прописао „изузетак“ за оснивање катастра непокретности за дио катастарске општине односно најмање једну парцелу. Међутим, како Законом није прописано да ће се изузетни случајеви, како што смо напријед и навели, регулисати подзаконским актом, то се поменутих измјенама и допунама Правилника, изашло изван оквира Закона. Познато је опште правно правило да нижи законски акти морају бити у сагласности са општим, а што се у овом случају није десило.

Законом је даље, прописано и то одредбом члана 74. да *„од дана почетка оснивања катастра непокретности неће се спроводити промјене у катастарској евиденцији, земљишној књизи и књигама уложених уговора, а неријешени и нови захтјеви за упис промјена достављају се Управи и рјешавају се у поступку оснивања катастра непокретности“*. Овдје треба указати да се оснивање катастра непокретности, објављује јавним огласом при чему се у истом назначава датум почетка и завршетка (рок) оснивања катастра непокретности (члан 78 став 2 тачка г) закона), с тим да ако поступак излагања није завршен у одређеном року, одредиће се нови рок завршетка оснивања катастра непокретности и објавити у јавном огласу (члан 114 став 2. Закона), те да катастар непокретности ступа на снагу осмог дана од дана објављивања рјешења у Службеном гласнику Републике Српске (члан 115 став 2. закона). Дакле, почетак и завршетак оснивања катастра непокретности одређује се јавним огласом и од почетка до завршетка оснивања катастра непокретности, у постојећим евиденцијама о непокретностима неће се спроводити промјене, а неријешени захтјеви доставиће се Управи и ријешити у поступку оснивања катастар непокретности.

У погледу наведеног желимо да укажемо на нелогичност закона. Вријеме трајања оснивања катастра непокретности може да траје толико да због немогућности спровођења промјена у постојећим евиденцијама наступи штета за поједина правна и физичка лица. Узмимо за примјер, правно или физичко лице које ради покретања одређеног бизниса, непокретност у свом власништву ставља под хипотеку. Да би банка исплатила новац, иста тражи да се на тој непокретности успостави хипотека. Физичко или правно лице тражи укњижбу хипотеке. Постојеће евиденције захтјев достављају Управи ради рјешавања истог у поступку оснивања катастра непокретности.

Поступак оснивања катастра непокретности као што је напријед речено, а законом прописано има свој почетак и завршетак, али ако се у року не заврши тај рок може бити и продужен. Правно или физичко лице трпи јер укњижба не само да није извршена него се незна ни када ће иста бити уписана, тј. колико временски може да траје поступак оснивања катастра непокретности. Исто се дешава и са захтјевима који нису завршени, а управо су на реду за рјешавање. *По нашем мишљењу, законско рјешење би требало да буде да се по захтјевима без одлагања спроводе промјене у постојећим евиденцијама и издају изводи о*

¹³ Службени гласник Републике Српске број 45/14.

непокретностима и правима на непокретностима, уз обавезно достављање документације и доказа о спроведеној промјени Комисији за излагање, а не Управи, с тим да је Комисија дужна да узме у обзир чињеницу да је спроведена промјена, те уколико је евентуално објављено рјешење о ступању на снагу катастра непокретности, ту документацију прослиједи, или боље речено врати катастру непокретности ради ажурирања промјене.

Поред напријед изложеног, у погледу одредбе члана 74. закона, указујемо и да је сам закон контрадикторан у појединим одредбама самом себи. Наиме, као што је напријед и наведено, одредбом члана 74. закона прописано је да „од дана почетка оснивања катастра непокретности неће се спроводити промјене у катастарској евиденцији, земљишној књизи и књигама уложених уговора, а неријешени и нови захтјеви за упис промјена достављају се Управи и рјешавају се у поступку оснивања катастра непокретности“. Међутим одредбом члана 189. закона – „прелазне и завршне одредбе“ између осталог прописано је да „до дана оснивања катастра непокретности користиће се и одржавати пописни катастар, катастар земљишта..., катастар непокретности, земљишна књига..., књига уложених уговора о откупу стамбених зграда и станова..., књига уложених уговора о продаји пословних зграда, пословних просторија и гаража...“ Дакле, законом се у једној одредби (члан 74) прописује да се „од дана почетка оснивања катастра непокретности неће спроводити промјене...“, док се у „прелазним и завршним одредбама“ у члану 189. прописује да „до дана оснивања катастра непокретности користиће се и одржавати“ постојеће евиденције. Овдје треба рећи да се катастар непокретности као евиденција о непокретностима и правима на непокретностима оснива, када га Управа рјешењем потврди, а ступа на снагу осмог дана од дана објављивања рјешења о потврђивању у „Службеном гласнику Републике Српске“. С тим у вези сматрамо логичним и оправданим да одредба члана 74. Закона треба да прати дух закона, те да је неопходна његова измјена на напријед указани начин.

Надаље, одредбом члана 86. закона, прописано је између осталог да на основу чињеница утврђених у поступку излагања података, комисија доноси рјешење, које садржи податке о непокретностима, означање права на непокретностима и носилаца тих права, ограничење везано за располагање непокретностима, налог за упис података о непокретностима и носиоцима права на непокретностима, а одредбом члана 109. став 1. Закона, прописано је да „ако у поступку излагања нису оспорени подаци о парцели и стварним правима на парцели који су привремено уписани у базу података катастра непокретности, ти подаци утврђују се као коначни рјешењем комисије за излагање. Сагледавајући ове две одредбе Закона, оправдано се поставља питање, да ли Комисија за излагање у поступку излагања доноси једно или два рјешења.

Пракса је показала да Комисија за излагање доноси једно рјешење са позивом на одредбу члана 86. Закона. Међутим, поставља се питање шта је са примјеном члана 109. став 1 закона, тј. да ли је Комисија дужна донијети ново рјешење којим ће податке о

непокретностима и стварним правима утврдити као коначне, или ће рјешење из члана 86. Закона утврдити као коначно. Према члану 109. Закона, коначност утврђених података о непокретностима и стварним правима се утврђује рјешењем, ако ти подаци и права нису оспорени, што указује да је Комисија дужна донијети два рјешења, и то прво рјешење са позивом на члан 86. којим утврђује садржаја непокретности, права, ограничења и налог, те друго рјешење којим утврђује да ти подаци и права у поступку нису оспорени. По нашем мишљењу, доношење рјешења по члану 109. Закона је обавезно и има смисла, јер се тиме утврђује да подаци о непокретностима и стварним правима на њима нису оспорени, обзиром да се подаци о непокретностима и стварним правима могу оспоравати како у току поступка излагања тако и након доношења рјешења у смислу члана 86. Закона. Међутим како се у пракси не доноси рјешење у смислу члана 109 Закона то на наведено указујемо као разлог не досљедње примјене Закона.

Надаље, Законом је у члану 89. прописано да трећа лица која сматрају да су извршеним уписом права на непокретностима у катастру непокретности повријеђена њихова права могу тужбом код надлежног суда оспоравати извршени упис у року од три године од дана ступања на снагу катастра непокретности, док је у члану 140. став 2. Закона прописано да се грешке, недостаци и пропусти о уписаним стварним правима на непокретностима могу исправити без временског ограничења. На шта желимо да укажемо као дилему у погледу тумачења закона. Ако ове две одредбе посматрамо на следећи начин, видјећемо да су контрадикторне. Наима ако узмемо да се рок од три године односи само на вријеме од „излагања података о непокретностима“, обзиром да се ова одредба налази у поглављу које носи назив „Излагање на јавни увид података о непокретностима и утврђивања права на непокретностима, тј. од дана када је успостављена јединствена евиденција о непокретностима и правима на непокретностима, објављивањем у Службеном гласнику Републике Српске, а да се одредба члана 140. односи на грешке настале у одржавању катастра непокретности, обзиром да тако носи и назив поглавља у коме је садржан овај члан, видјећемо да су странке у ова два случаја у неравноправном положају. Странка која сматра да су приликом излагања погрешно утврђена права након истека рока од три године не може више оспоравати утврђена права у поступку излагања податка о непокретностима и правима на њима, док странка која сматра да је настала грешка у току одржавања може захтијевати исправку грешке без временског ограничења. Сматрамо да је законско рјешење и у једном и у другом случају требало да буде исто, а то је да се како права утврђена у поступку излагања података о непокретностима и правима на њима, тако и права уписана у току одржавања катастра непокретности, могу оспоравати и исправљати без временског ограничења.

Даље, на шта желимо указати у погледу нелогичности самог Закона, је у томе што се Закон уопште не осврће на чињеницу да је прије наметнутог Закона о земљишним књигама Републике Српске, на дијелу територије Републике Српске била устројена јединствена

евиденција о непокретностима – катастар некретнина, коју је Високи представник за БиХ наметањем Закона о земљишним књигама Републике Српске, раздвојио на двије евиденције, те да је у том смислу била потреба уношења у закон посебног поглавља, које ће регулисати спајање раздвојеног катастра некретнина у катастар непокретности. Било би не економично успостављени катастар некретнина, поново успостављати према процедурама које важе у закону као да није успостављен, и тиме трошити и вријеме и средстава на нешто што је потезом пера Високог представника, раздвојено на двије евиденције. Ако је Високи представник, наметнутим Законом о земљишним књигама Републике Српске устројену јединствену евиденцију – катастар некретнина, раздвојио на двије евиденције, зашто онда овим Законом то не вратити у јединствену евиденцију са ажурираним промјенама извршеним у међувремену, без вођења исцрпног поступка прописаног законом.

2.3. Рад Комисије за излагање

Комисија за излагање на јавни увид података о непокретностима и утврђивању права на непокретностима, којој је законодавац дао скраћени назив "Комисија за излагање", је орган управе који оснива катастар непокретности у поступку излагања на јавни увид података о непокретностима и утврђивању права на непокретностима.

Иако веома скромног назива "Комисија за излагање" она представља окосницу стварања катастра непокретности и права на непокретностима или боље речено представља окосницу стварања Републике Српске, са тачно утврђеним носиоцима некретнина и са тачно утврђеним правима на непокретностима.

Комисија за излагање није само комисија, већ орган управе са широким овлаштењима и одговорностима које се у неким аспектима могу мјерити са Врховним судом Републике Српске.

Да би могла ефикасно да приступи излагању на јавни увид података и утврђивању права на непокретностима Комисија за излагање мора имати квалитетно урађен елаборат за излагање.

Прије почетка катастарског премјера Управа је дужна да преко најмање једног медија доступног на читавој територији Републике Српске и БиХ, као и на интернет страници Управе обавијести јавност о вршењу катастарског премјера и објави позив имаоцима права да учествују у поступку катастарског премјера. Такође јавним оглашавањем позива све имаоце права на земљишту уписане у пописни катастар или другу јавну евиденцију, односно имаоце права који нису уписани ни у једну евиденцију да изврше обиљежавање граничних тачака парцеле.

Из базе података катастра непокретности издаје се привремени лист непокретности у прописаном облику и садржају за: непокретности (подаци који се односе на једну непокретност, о земљишту - парцелама) и имаоце права (непокретности које припадају истом носиоцу права или носиоцу права на парцелама), а који се доставља странкама уз позив за излагање.

Катастар непокретности оснива се у поступку излагања на јавни увид података о непокретностима и утврђивања права на непокретности. Поступак излагања спроводи Комисија за излагање на јавни увид података о непокретностима и утврђивање права на непокретностима. Одлуку о катастарском премјеру и оснивању катастра непокретности доноси Управа.

У катастар непокретности уписују се подаци о непокретности, према подацима катастарске евиденције, земљишне књиге и других исправа којима се доказују права на непокретностима (уговори, као и одлуке других надлежних органа на бази Књиге уложених уговора). Технички подаци о непокретностима уписују се у катастар непокретности искључиво према подацима премјера извршеног по Гаус-Кригеровој пројекцији. На основу којих се формира база података катастра непокретности са привременим уписима.

Прије излагања података Комисија је дужна да прибави копије катастарских планова и елаборат новог премјера, као и податке о лицима за која се по прикупљеним подацима претпоставља да су носиоци права на непокретностима у катастарским општинама за које се излажу подаци.

Комисија је обавезна да користи: податке из јавне евиденције, старе катастарске планове и катастарске операте, одлуке судова и органа управе којима је одлучено о правима на непокретностима, а које нису раније спроведене у земљишним књигама, не спроведене одлуке аграрних и других комисија које се односе на непокретности, податке о правима утврђеним у поступку комасације и друге исправе и доказе који могу послужити као основ за упис права на непокретностима. Када Комисија утврди да привремени листови непокретности нису формиран на начин прописан законом и Правилником о начину оснивања и одржавања катастра непокретности¹⁴ Управа отклања утврђене недостатке. Ако се излагање врши изван катастарске општине која се излаже, оглас се истиче на одговарајућим мјестима и у мјесту излагања.

2.4. Извођење доказа у поступку излагања

Питање како ће се извршити оцјена доказа у управном поступку у поступку излагања на јавни увид података о непокретностима и правима на њима је од изузетне важности. Од одговора на то питање добрим дијелом зависи и остварење неких других начела управног

¹⁴Службени гласник Републике Српске број 11/14.

поступка (посебно начела материјалне истине). Да ли ће и колика ће бити ствар слободне оцјене Комисије за излагање која води поступак и које ће чињенице, с обзиром на резултат цијелог испитног поступка, примити као истините или ће овлаштено службено лице при томе бити везано одређеним законским правилима? Насупрот формалној или законској максими, према којој је законска норма та која дозвољава поједина доказна средства и која тим доказним средствима признаје доказну снагу, јавља се такође слободна доказна максима према којој овлашћено службено лице које води поступак према слободном увјерењу одлучује да ли ће навођене одређене чињенице узети за истинитим или не. Комисија за излагање одлучује према свом увјерењу на основу савјене и брижљиве оцјене сваког доказа, појединачно и свих доказа заједно, као и на основу резултата цијелокупног поступка које ће чињенице узети као доказане. Осим тога утврђено је да овлаштено службено лице органа за вођење поступка самостално утврђује чињенице и околности и на подлози утврђених чињеница и околности примјењује пропис.

Самосталност у раду је општа претпоставка за законит рад Комисије за излагање у циљу извршавања многобројних и сложених задатака који стоје пред њима. Та самосталност на страни Комисије, као представника органа управе у остваривању њихове надлежности утврђена је Уставом тако да ово начело има квалитет Уставног начела. Рјешавање у управним стварима мора досљедно примјењивати начело самосталности, а што подразумијева да Комисија за излагање која води поступак доноси рјешење самостално у оквиру овлаштења датих законом, другим прописима и општим актима, те се та самосталност истиче у свим фазама поступка основања катастра непокретности. Она практично значи право Комисије да води поступак и одлучује самостално у овире надлежности не покривајући се при томе никаквим утицајима са стране. Самосталност Комисије протеже се не само на покретање поступка и на управљање поступком и на управно рјешавање и на поступање по жалби, већ и највише на утврђивање чињеничног стања на подлози којег ће се управна ствар рјешавати, на тумачење прописа да би се правилно примјенили у оснивању катастра непокретности.

2.5. Ток поступка излагања и доношење рјешења

Комисија најкасније 8 дана прије дана излагања података упућује позив да се у одређено вријеме дође у радне просторије Комисије и да се донесу све исправе које служе као доказ о правима на непокретностима. Уз позив се прилаже пописни лист (привремени лист непокретности) или копија посједовног листа.

Лицу чије је пребивалиште, односно боравиште, непознато Комисија ће поставити привременог заступника. Привремени заступник се може поставити и лицу које се није одазвало позиву, нити је свој изостанак оправдало.

Поступком излагања руководи предсједник Комисије.

У поступку излагања података Комисија странкама доставља на увид: катастарско-књижне цјелине непокретности (земљиште и зграде), податке о власнику, носиоцу права располагања и права кориштења, као и ограничења која се односе на носиоце права у погледу располагања непокретностима, податке о земљишним и кућним служностима, стварним теретима и хипотекама којима су непокретности оптерећене и податке о посједнику непокретности.

О току поступка излагања сачињава се записник, а потписују га странка, други учесници у поступку и чланови Комисије. Кад се врши промјена уписа на непокретности у друштвеној својини или када је спорно да ли се ради о непокретностима у друштвеној својини Комисија за излагање обавезно узима изјаву од законског заступника Републике – Правобранилаштва Републике Српске, мјесно надлежног сједишта замјеника правобраниоца, који се потписује заједно са осталим дијеловима записника. Тако сачињен записник представља јавну исправу.

Записник се сачињава посебно за сваки предмет у складу са Законом о општем управном поступку и треба да садржи: изјаву странке на податке уписане у привремени лист непокретности, изјаву странке о начину стицања права на непокретности.

Комисија констатује у записник ако је све уредно: "да подаци уписани у привремени лист непокретности нису оспорени и да се као такви уписују у лист непокретности"¹⁵.

2.6. Рјешавање примједби датих у току поступка и доношење рјешења

У поступку излагања података странке могу стављати примједбе на податке утврђене премјером и катастарским класирањем земљишта. Комисија разматра стављене примједбе и ако су основане врши одговарајуће промјене података утврђених премјером и катастарским класирањем земљишта, а за примједбе које није усвојила износи разлоге у рјешењу које доноси у овом поступку.

Примједбе које по свом карактеру и садржају захтјевају увиђај на лицу мјеста заводе се у списак примједби.

У сложеним стварима Комисија за излагање може користити мишљење пољопривредног односно грађевинског стручњака. Примједбе се рјешавају упоредо са излагањем података.

Утврђавање права на непокретности врши се на основу: стања уписаног права у земљишној књизи ако се установи да тај упис одговара стварном стању, правоснажних

¹⁵ Правилник о начину оснивања и одржавања катастра Републике Српске - члан 38 ("Службени гласник Републике Српске", број 62/12).

одлука надлежних органа и судова, закључених уговора и других исправа које су основ за упис права на непокретностима и података из катастарског оператa који одговарају стварном стању. Ако не постоје горе наведени докази упис права на непокретности може се одредити на основу других спроведених доказа (саслушање свједока, последње стање посједа, изјаве странке и други слични докази).

Ако је спорно право својине на градском грађевинском земљишту и другим непокретностима у друштвеној, односно државној својини или друго право на непокретностима Комисија странку са мање вјероватним правом, упућује да у року од 30 (тридесет) дана од дана излагања код надлежног суда покрене спор и да Комисији у даљем року од 8 (осам) дана поднесе доказе о покретању спора. У примједби пописног листа (привремени лист непокретности) означаће се постојање спора, које ће се брисати ако странка у остављеном року не поднесе доказе о покретању спора. У пописном листу врши се упис основног права у корист лица чије је право вјероватније.

Ако је странка са мање вјероватним правом већ покренула спор код редовног суда у циљу утврђивања права на непокретностима Комисија прекида поступак до правоснажног окончања поступка пред редовним судом.

На непокретностима у друштвеној, односно државној својини за које се не може утврдити носилац права својине, уписаће се као носилац права својине јединица локалне самоуправе на чијој се територији те непокретности налазе.

На основу чињеница утврђених у поступку излагања података Комисија доноси рјешење које садржи податке о непокретностима ознаке права на непокретностима и носилаца тих права, органичење везано за располагање непокретностима и носиоцима права на непокретностима, са пописним листом као саставним дијелом рјешења.

Колика је правна снага рјешења које доноси Комисија за излагање показује врло ограничена могућност изјављивања жалбе на донесено рјешење. Жалба на претходно рјешење може се изјавити у року од 15 (петнаест) дана од дана пријема рјешења. Жалбом се може побијати рјешење само у погледу премјера и катастарског класирања земљишта, док се у погледу утврђивања права на непокретностима може у року 30 (тридесет) дана, од дана пријема рјешења покренути спор код надлежног суда, када се прекида поступак до правоснажног окончања поступка пред надлежним судом. Управа мора донијети рјешење по жалби прије ступања на снагу катастра непокретности.

Трећа лица која сматрају да су повријеђена њихова права могу тужбом код надлежног суда оспоравати извршени упис у року од 3 (три) године, од дана ступања на снагу катастра непокретности. Ово право има и лице које је у поступку излагања Комисија установила са мање вјероватним правом, а које је у року од 30 (тридесет) дана пропустило рок да покрене

спор. Излагање података закључују се клаузулом која се уписује послје задњег редног броја у списку примједби, према законском тексту.

3. ЗАКЉУЧАК

У вријеме када се стицање и промет непокретности ослобађа више националних административних стега и када материјална богатства друштва и појединаца омогућавају један виши ниво егзистенције, постаје скоро незамисливо, да постоји субјекат, који би био ван сваког интереса за оснивање катастра непокретности. Нестанком друштвене својине са њеним сурогатима: права управљања, кориштења и располагања, као и права на грађевинском земљишту изграђени кроз привремено право кориштења до преузимања, право кориштења ради грађења и трајно право кориштења на градском грађевинском земљишту и увођењем права својине у виду својине, сусвојине и заједничке својине остварене су велике могућности да стварни титулар постане и власник имовине коју има и исту кроз излагање укњижи у новостворени катастар непокретности.

Земљишна књига или јавна евиденција која је остала једина правна област која није регулисана позитивним правним прописима старе и нове Југославије, већ је функционисала примјеном правних правила и закона од тридесетих година прошлог вијека па све до данас коначно ће нестати, заправо отићи у архиву као сада застарјела, непоуздана и нетачна евиденција.

Познавање правила излагања података на јавни увид и утврђивање права на непокретностима Законом и оних који су садржани у другим законима од посебног значаја су за стварање много поузданије евиденције од земљишних књига, што свакако потврђује изнесу претпоставку о значају и правној снази закона и Комисије за излагање, као основача катастра непокретности.

У раду је у потпуности потврђена основна хипотеза да закон доноси, неизмјерљив допринос правном промету на непокретностима, привлачењем страних инвестиција и сигурне заштите основних грађанских права на имовину и својину државе, физичких и правних лица. Брзина успостављања катастра непокретности и препреке у провођењу закона захтијеваће његове брзе и квалитетне измјене за које су већ у потпуности сазрели услови изнесени у овом раду и практично стављени као дилема пред Комисије за излагање.

4. Резиме

Успостављање грунтовнице и земљишног катастра од стране Аустроугарске државе усвојен је земљишно-књижни систем у БиХ, који је мање више прихватила и бивша Југославија, као и нова Југославија након ослобођења 1945. године. Функционисали су до 1984. године, када је на југословенском нивоу прихваћена конвенција јединствене евиденције непокретности. Ту идеју прихватила је и Република Српска и након ступања на снагу закона утврђена је Комисија за излагање као стваралац новог катастра непокретности Републике Српске, као јединствене, модерне, европске евиденције. Овај процес траје и трајаће дуго, а чије трајање ће посебно бити условљено улогом Комисије за излагање, њеним прилагођавањем различитим евиденцијама и ситуацијама на терену и њене способности за доношење ваљаних и законитих рјешења о оснивању катастра непокретности, као измјенама и допунама Закона у смислу отклањања препрека и дилема изнесених у раду.

Кључне ријечи: Закон, катастар, јединствена евиденција, оснивање, Комисија за излагање, поступак, нелогичности, препреке, катастар непокретности, рјешење, оснивање, стварна права, закони, правилници, база података, елаборат за излагање, лист непокретности.

Summary

Establishing of the land registry and land cadastre by the Austro-Hungary set up the land registration system in Bosnia and Herzegovina, which was more or less accepted by the former Yugoslavia, as well the new Yugoslavia after the liberation in 1945. They functioned until 1984 when the convention of unique real estate cadastre was accepted at the Yugoslav level. That idea was accepted in the Republic of Srpska and after the new law was put into force, a Commission for public display of real estate data as a creator of new real estate cadastre of the Republic of Srpska was founded. This process lasts and will last for a long time whereas its duration will be especially conditioned by the role of the Commission for public display of real estate data, its adjustment to various registers and situations on the field as well as its abilities for passing valid and legal solutions on establishment of real estate cadastre such as amendments to the Law in terms of removing barriers and dilemmas that raised during their work.

Key words: Law, cadastre, unique records, establishment, Commission for public display of real estate data, procedure, illogicality, barriers, real estate cadastre, solution, establishment, real rights, laws, regulations, database, study for public display, real estate list.

5. ЛИТЕРАТУРА:

1. Владимир Лукић, Мустафа Бегич, Јасмин Имамовић, *Коментар Закона о премјеру и катастру некретнина*, СИД „Струка“, Сарајево 1991;
2. Тихомир Глигорић, Милан Благојевић, *Осврт на неразумијевање Закона о катастру Републике Српске* (уставноправна анализа једног случаја), ЛП Службени гласник Републике Српске, Бањалука 2011;
3. Јан Зевенберген, професор система за администрацију земљишта на факултету ИТЦ Холандија, презентација Свјетске банке о предностима и могућностима јединствене евиденције непокретности, Бања Лука 2012;
4. Презентација Светске банке о предностима и могућностима јединствене евиденције непокретности, Бања Лука 2012;
5. Закона о премјеру и катастру Републике Српске „Службени гласник Републике Српске број“ 6/12;
6. Закон о одржавању премјера и катастра некретнина „Службени гласник СРБиХ“ бр. 22/84;
7. Закона о премјеру и катастру некретнина „Службени гласник Републике Српске“ број 19/96;
8. Закона о земљишним књигама Републике Српске „Службени гласник Републике Српске“ број 67/03;
9. Закон о катастру Републике Српске „Службени гласник Републике Српске“ број 60/11;
10. Закон о стварним правима „Службени гласник Републике Српске“ број 124/08, 58/09 и 95/11;
11. Правилника о начину оснивања и одржавања катастра непокретности Републике Српске „Службени гласник Републике Српске“ број 11/14 и 45/14;
12. www.ccbh.ba/srp.