

PRAVO SVOJINE

IZMEĐU FAKTIČKOG STANJA I SUDSKE ZAŠTITE

ODRŽAJ I FORMALIZACIJA
NEFORMALNIH UGOVORA
NA KOSOVU



Sadržaj

Uvod	5
Praktičan primer	7
Teorijski okvir – institut održaja	11
Pojam i pravna priroda održaja	13
Elementi održaja	13
Državina kao osnovni element	13
Savesnost (bona fides)	14
Zakonit osnov (titulus)	14
Protek vremena	14
Vrste održaja	14
Redovni održaj	14
Vanredni održaj	15
Funkcije i značaj održaja u pravnom sistemu	15
Održaj u sudskoj praksi	15
Ograničenja održaja kao pravnog mehanizma	16
Postupak formalizacije neformalnih ugovora kao alternativni model utvrđivanja prava svojine	17
Pravni okvir i tok postupka formalizacije neformalnih ugovora	20
Komisija za preispitivanje i odlučivanje – sastav, izbor i pravna priroda odlučivanja	21
Uporedna analiza – održaj kroz sudski postupak i formalizacija neformalnih ugovora	23
Standard dokazivanja i pravna sigurnost	25
Procesna zaštita i kontradiktornost	25
Institucionalni okvir i nezavisnost odlučivanja	26
Rizik od zloupotreba i pravna stabilnost	26
Efikasnost naspram pravne sigurnosti	26
Zaključak i preporuke	27

Naručilac:
NVO AKTIV

Autori:
Advokati Predrag Miljković i Jelena Kragović

Dizajn:
Darija Viro

Za izdavača:
NVO AKTIV

Adresa:
Kralja Petra 183a, Severna Mitrovica

Imejl:
info@ngoaktiv.org

Veb-sajt:
www.ngoaktiv.org

Mitrovica, maj 2026.

*Ova publikacija je podržana od strane UNMIK-a
Stavovi i mišljenja izraženi u ovom izveštaju predstavljaju stavove autora i ne
odražavaju nužno stavove Ujedinjenih nacija, uključujući UNMIK.*

Uvod

Pitanje sticanja i zaštite prava svojine predstavlja jedno od centralnih pitanja svakog pravnog sistema, posebno u društvima u kojima je pravni promet nepokretnosti dugo bio opterećen neformalnim odnosima i nedostatkom potpune evidencije u javnim registrima. U takvim okolnostima, pravni poredak je suočen sa izazovom kako da uskladi faktičko stanje na terenu sa formalnopravnim pravilima, a da pri tome očuva osnovne principe pravne sigurnosti i zaštite svojine.

U pravnom sistemu Kosova, ovaj problem se rešava kroz dva paralelna mehanizma: klasični institut održaja, koji se ostvaruje kroz sudski postupak, i noviji administrativni model formalizacije neformalnih ugovora, uveden sa ciljem ubrzanog rešavanja nasleđenih imovinskopravnih odnosa. Dok održaj počiva na jasno definisanim zakonskim uslovima i strogim pravilima dokazivanja, postupak formalizacije uvodi fleksibilniji pristup, oslanjajući se pre svega na faktičko stanje i verovatnoću postojanja pravnog odnosa između stranaka.

Ovakva dualnost otvara niz teorijskih i praktičnih pitanja, pre svega u pogledu odnosa između efikasnosti i pravne sigurnosti, kao i granica u kojima se može priznati pravo svojine bez punog sudskog postupka. Stoga je cilj ovog rada da kroz uporednu analizu održaja u sudskoj praksi i postupka formalizacije neformalnih ugovora sagleda njihove osnovne karakteristike, prednosti i nedostatke, sa posebnim osvrtom na nivo pravne zaštite koji svaki od ovih mehanizama pruža.

Praktičan primer

Godine 1980, B.B. iz Vučitrna došao je u kuću M.M., takođe iz Vučitrna, gde su, u prisustvu dva svedoka sa obe strane, vođeni razgovori u vezi sa kupoprodajom katastarske parcele br. 208, površine 60 ari. Prema navodima tužioca (B.B.), on je tom prilikom isplatio iznos od 3.000 nemačkih maraka, nakon čega su se rukovali i saglasili da će M.M., čim se za to steknu uslovi, zaključiti formalni ugovor o kupoprodaji pred nadležnim sudom.

Na tim činjenicama B.B. zasniva tužbu podnetu 2018. godine Osnovnom sudu u Mitrovici – ogranak u Vučitrnu, kojom zahteva utvrđivanje prava svojine na predmetnoj parceli po osnovu zakonite, mirne i savesne državine.

U odgovoru na tužbu, M.M. ne spori da je do susreta došlo u prisustvu navedenih svedoka, ali osporava da je postignut dogovor o kupoprodaji. Ističe da nije postignuta saglasnost o ceni, te da novac nije primio, već je, kako navodi, tužiocu ukazao da bi i sam mogao obrađivati zemlju i ubirati plodove. Takođe naglašava da predmetna nepokretnost nije bila isključivo njegova svojina, već da je prethodno bilo neophodno sprovesti ostavinski postupak iza njegovog pokojnog oca, kao i postići saglasnost sa sestrom – zakonskom naslednicom prvog naslednog reda. Dodatno navodi da od 1999. godine ne živi u Vučitrnu, već u Beogradu, te da nema saznanja o tome ko koristi parcelu.

Tokom 2019. i 2020. godine održana je glavna rasprava, na kojoj su saslušane parnične stranke i tri svedoka – jedan predložen od strane tužioca i dva od strane tuženog. Svedok tužioca potvrdio je da je do razgovora između stranaka došlo, ali nije mogao potvrditi predaju novca. Naveo je i da je naknadno od meštana čuo da je B.B. kupio parcelu, kao i da pouzdano zna da tužilac poslednjih 15 godina obrađuje spornu nepokretnost, što zaključuje na osnovu činjenice da se njegova parcela graniči sa predmetnom parcelom, te da poljoprivredne radove obavljaju istovremeno.

S druge strane, svedoci tuženog izjavili su da su stranke pregovarale, ali da do sporazuma nije došlo, jer tuženi nije prihvatio ponuđenu cenu od 3.000 nemačkih maraka. Takođe su potvrdili da je postojala prepreka u vidu nerešenih naslednopravnih odnosa, zbog čega M.M. nije mogao samostalno raspolagati predmetnom parcelom.

Polazeći od načela tereta dokazivanja, sud je ocenio da tužilac nije uspeo da dokaže postojanje usmenog ugovora o kupoprodaji, odnosno da nije dokazano da je novac predat i primljen, niti da je postojala jasna i nedvosmislena volja tuženog da prenese faktičku vlast nad parcelom na tužioca.

Istovremeno, sud je utvrdio da tužilac koristi predmetnu parcelu u kontinuitetu od 2003. godine, odnosno oko 15 godina pre podnošenja tužbe. Međutim, kako važeći zakon propisuje rok od 20 godina za sticanje prava svojine održajem u slučaju savesne državine, sud je zaključio da ovaj uslov nije ispunjen.

Imajući u vidu sve izvedene dokaze, sud je odbio tužbeni zahtev kao neosnovan, utvrdivši da tužilac nije dokazao zakonitu, mirnu i savesnu državinu u smislu relevantnih zakonskih odredbi. Po žalbi tužioca, Apelacioni sud je potvrdio prvostepenu presudu, ocenivši je kao pravilnu i zakonitu.

* * *

Ovako bi u redovnom toku stvari izgledao sudski postupak radi utvrđivanja prava svojine po osnovu održaja, kao i donošenje meritorne odluke od strane suda.

Nasuprot tome, 2024. godine, Zakonom br. 08/L-237 o katastru nepokretnosti propisan je paralelni postupak u kome stranke mogu tražiti utvrđivanje prava svojine kroz „formalizaciju neformalnih ugovora.“ U tom smislu navedeni tužilac B.B, morao bi podneti zahtev Kosovskoj katastarskoj agenciji (KKA) zajedno sa dokazima koje poseduje, a kojim traži da se njegov neformalni ugovor formalizuje, te da KKA donese odluku na osnovu koje će se on upisati kao vlasnik pri nadležnom registru nepokretnosti. Tuženom M.M. ostavlja se mogućnost da, kada i ukoliko bude upoznat sa podnetim zahtevom tužioca, podnese prigovor KKA u roku od 30 dana, nakon čega će komisija sastavljena od tri člana ocenjivati da li postoje uslovi da se zahtev usvoji ili odbije. Nakon njihove odluke, nezadovoljna strana može podneti tužbu Upravnom sudu u Prištini u roku od 30 dana.

Ovako bi na sažet i pojednostavljen način kroz praksu, odnosno postupak formalizacije pri KKA, izgledalo odlučivanje o jednom apsolutnom pravu – pravu na imovinu.

Polazeći od izloženog činjeničnog i procesnog okvira, jasno se uočava da pravni sistem Kosova poznaje dva paralelna mehanizma za rešavanje identičnih životnih situacija – sticanje prava svojine putem održaja u sudskom postupku i utvrđivanje prava svojine kroz postupak formalizacije neformalnih ugovora pred administrativnim organima.

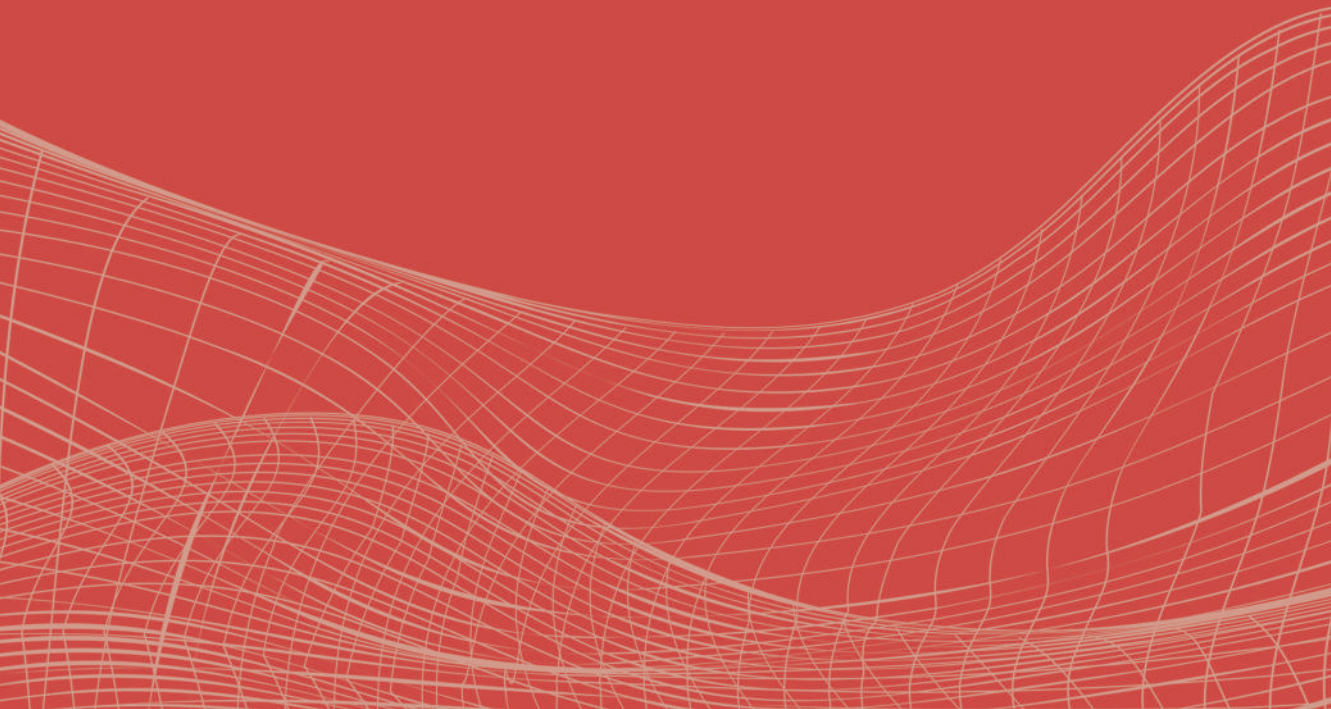
Dok sudski postupak utvrđivanja prava svojine putem održaja, počiva na strogo definisanim materijalno-pravnim i procesnim pretpostavkama, uz visok standard dokazivanja i punu primenu načela kontradiktornosti, postupak formalizacije uvodi fleksibilniji, administrativni pristup, u kojem se akcenat stavlja na faktičko stanje i potrebu efikasnog rešavanja nasleđenih imovinskopravnih odnosa.

Upravo u toj dualnosti ogleđa se suštinski problem savremenog pravnog sistema: da li pravo treba da ostane dosledno formalnim pravilima i principima pravne sigurnosti, ili da se prilagodi društvenoj realnosti kroz pragmatične mehanizme koji favorizuju faktičko stanje, čak i po cenu odstupanja od klasičnih pravnih standarda.

Stoga će u daljem radu biti izvršena detaljna analiza:

- 1** — održaja kao klasičnog instituta stvarnog prava kroz sudsku praksu,
- 2** — postupka formalizacije neformalnih ugovora kao savremenog administrativnog (paralelnog) postupka,
- 3** — njihovog međusobnog odnosa, sa posebnim osvrtom na pravnu sigurnost, standard dokazivanja i mogućnost zloupotreba.

TEORIJSKI OKVIR – INSTITUT ODRŽAJA



Pojam i pravna priroda održaja

Održaj (lat. usucapio) predstavlja originarni način sticanja prava svojine, zasnovan na dugotrajnoj, zakonitoj i savesnoj državini određene stvari, uz ispunjenje zakonom propisanih uslova. Njegova pravna suština ogleda se u transformaciji faktičkog stanja u pravno priznato pravo, čime se uspostavlja ravnoteža između pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja učesnika u pravnom prometu.

Za razliku od derivativnih načina sticanja prava svojine, kod kojih se pravo prenosi sa prethodnog vlasnika na sticaoca, kod održaja se pravo stiče originarno, nezavisno od pravnog položaja prethodnog titulara. Upravo u toj činjenici leži njegov originarni karakter, koji omogućava saniranje nedostataka u pravnom prometu, naročito u situacijama kada pravni osnov nedostaje, nije punovažan ili nije formalizovan u skladu sa zakonom.

Institut održaja predstavlja izraz dugotrajne evolucije pravnog sistema, čiji koreni potiču još iz rimskog prava, gde je imao funkciju stabilizacije svojinskih odnosa i zaštite pravnog prometa. Savremeni pravni sistemi, uključujući i pravni sistem Kosova, zadržali su ovaj institut kao ključni mehanizam za rešavanje konflikta između formalnog prava i faktičkog stanja.

Elementi održaja

Za sticanje prava svojine održajem nužno je kumulativno ispunjenje određenih uslova, koji se u teoriji i praksi posmatraju kao konstitutivni elementi ovog instituta.

Državina kao osnovni element

Državina predstavlja faktičku vlast nad stvari (*corpus*) praćenu voljom da se stvar drži kao sopstvena (*animus domini*). Ona mora biti:

- **neprekidna** - bez prekida u vršenju faktičke vlasti
- **mirna** - bez pribegavanja sili
- **javna** - vidljiva i prepoznatljiva trećim licima

U kontekstu održaja, državina mora imati kvalitet državine vlasnika (*possessio civilis*), a ne samo detencije. Drugim rečima, držalac mora postupati kao titular prava svojine, a ne kao lice koje priznaje tuđe pravo.

Savesnost (bona fides)

Savesnost predstavlja subjektivni element održaja i podrazumeva uverenje držaoca da stvar koju drži pripada njemu po zakonitom osnovu. Ovo uverenje mora postojati u trenutku sticanja državine i trajati tokom čitavog perioda potrebnog za održaj, te njen kasniji gubitak, po pravilu dovodi do prekida zakonskog roka potrebnog za održaj.

U teoriji stvarnog prava, savesnost se ocenjuje prema objektivnim kriterijumima pažnje, što znači da se od držaoca očekuje određeni stepen dužne pažnje prilikom sticanja državine. Nezanjanje koje je posledica grube nepažnje ne može se smatrati savesnim.

Zakonit osnov (titulus)

Zakonit osnov predstavlja pravni temelj na kojem se zasniva državina, najčešće u formi pravnog posla koji bi bio podoban za prenos svojine da je ispunio sve formalne uslove. U praksi, to su najčešće:

- kupoprodajni ugovor
- ugovor o poklonu
- ugovor o zameni

U kontekstu pravnog sistema Kosova, posebno je značajno pitanje neformalnih ugovora, koji, iako ne proizvode neposredno pravno dejstvo u pogledu prenosa svojine, mogu predstavljati relevantan *titulus* za sticanje održajem.

Protek vremena

Protek vremena predstavlja objektivni element održaja i razlikuje se u zavisnosti od vrste održaja (redovni i vanredni). Vremenski period ima funkciju filtriranja faktičkih stanja, tako da samo ona koja su trajna i stabilna mogu prerasti u pravno priznato pravo.

Vrste održaja

U savremenim pravnim sistemima razlikuju se dve osnovne vrste održaja:

Redovni održaj

Za redovni održaj potrebno je kumulativno ispunjenje svih zakonskih uslova, pre svega postojanje savesne državine i zakonitog pravnog osnova, uz protek zakonom propisanog kraćeg vremenskog perioda, shodno članu 40 stav 2. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, ovaj rok iznosi 10 godina.

Vanredni održaj

Vanredni održaj omogućava sticanje prava svojine i bez postojanja zakonitog pravnog osnova, ali pod uslovom savesne državine i protoka dužeg zakonom propisanog roka. Njegova funkcija je da definitivno razreši dugotrajna faktička stanja, čak i kada ona nisu pravno savršena. Shodno članu 40 stav 1. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, ovaj rok iznosi 20 godina.

Funkcije i značaj održaja u pravnom sistemu

Institut održaja ima višestruku funkciju u pravnom sistemu:

- **stabilizacija pravnog prometa**
- **usaglašavanje faktičkog i pravnog stanja**
- **zaštita savesnog držaoca**
- **prevencija beskonačnih sporova o svojini**

Posebno u pravnim sistemima opterećenim istorijskim i tranzicionim problemima u evidenciji nepokretnosti, kao što je slučaj sa Kosovom, održaj ima izražen praktični značaj. On omogućava da faktički odnosi, nastali često van formalnih pravnih tokova, budu integrisani u pravni poredak.

Održaj u sudskoj praksi

Iako institut održaja u teoriji deluje normativno jasno i sistemski zaokruženo, njegova puna pravna vrednost dolazi do izražaja kroz sudsku praksu, gde se apstraktna pravila konkretizuju u odnosu na specifične činjenične situacije. Upravo kroz sudski postupak obezbeđuje se dosledna primena zakonskih uslova, naročito u pogledu savesnosti državine, postojanja zakonitog osnova i kontinuiteta vršenja faktičke vlasti.

Sudska praksa na Kosovu pokazuje da održaj, kao institut, predstavlja mehanizam zaštite prava svojine, budući da sudovi insistiraju na potpunom i zakonitom utvrđivanju činjenica, uz primenu strogih standarda dokazivanja. Takav pristup, iako može predstavljati izazov za stranke u situacijama neformalnog pravnog prometa, istovremeno obezbeđuje da pravo svojine ne bude zasnovano na pretpostavkama, već na jasno utvrđenim i dokazanim okolnostima.

U slučajevima neformalnih kupoprodajnih odnosa, koji su u praksi bili česti, sudovi imaju posebno važnu ulogu u razgraničenju između pukog faktičkog korišćenja i pravno relevantnog osnova za sticanje prava svojine. Time se sprečava da dugotrajna državina, sama po sebi, dovede do sticanja prava svojine, ukoliko nisu ispunjeni svi zakonom propisani uslovi.

Iako sudski postupak može biti vremenski zahtevniji i procesno složeniji, upravo takva njegova struktura predstavlja garant pravne sigurnosti, jer omogućava potpunu kontradiktornu raspravu i sveobuhvatnu ocenu dokaza. Na taj način sudska zaštita u postupcima održaja obezbeđuje ravnotežu između zaštite faktičkog stanja i očuvanja osnovnih principa stvarnog prava.

Ograničenja održaja kao pravnog mehanizma

I pored svoje normativne utemeljenosti i značaja u sistemu stvarnog prava, institut održaja u sudskoj praksi ne funkcioniše bez određenih ograničenja. Ta ograničenja proizlaze pre svega iz same prirode parničnog postupka, koji počiva na strogim pravilima dokazivanja i načelu dispozitivnosti, što u pojedinim slučajevima može otežati ostvarivanje prava.

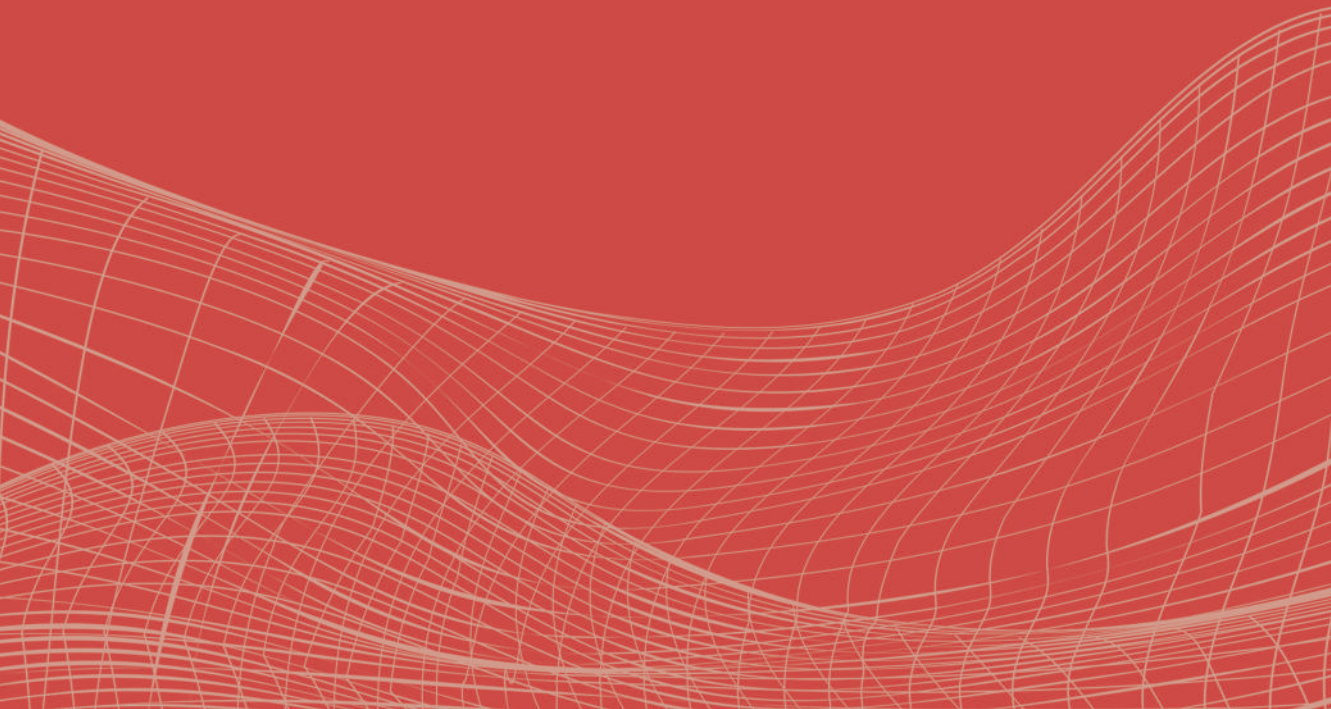
Naime, visok standard dokazivanja, naročito u pogledu savesnosti državine i postojanja zakonitog osnova, često predstavlja prepreku za stranke koje su svoje pravne odnose zasnivale na neformalnim dogovorima. U takvim situacijama, iako postoji dugotrajna i nesporna faktička državina, nedostatak formalnih dokaza može dovesti do odbijanja tužbenog zahteva.

Takođe, sudski postupci u ovakvim predmetima neretko su dugotrajni, što dodatno opterećuje stranke i odlaže konačno razrešenje imovinskopravnih odnosa. Formalistički pristup sudova, iako utemeljen na potrebi očuvanja pravne sigurnosti, može u određenim slučajevima rezultirati ishodima koji nisu u potpunosti usklađeni sa realnim društvenim odnosima.

Međutim, upravo ova strogoća i „insistiranje na dokazima“ predstavljaju istovremeno i osnovnu prednost sudskog postupka, jer obezbeđuju viši stepen pravne sigurnosti i zaštite prava svojine. U tom smislu, ograničenja održaja ne mogu se posmatrati izolovano, već u kontekstu njegove funkcije kao mehanizma koji sprečava proizvoljnost i osigurava da pravo svojine ne bude zasnovano isključivo na faktičkom stanju.

Upravo na tom mestu javlja se potreba za razmatranjem alternativnih mehanizama, koji nastoje da prevaziđu navedene nedostatke sudskog postupka, ali istovremeno otvaraju nova pitanja u pogledu standarda pravne zaštite i očuvanja pravne sigurnosti.

**POSTUPAK FORMALIZACIJE NEFORMALNIH
UGOVORA KAO ALTERNATIVNI MODEL
UTVRĐIVANJA PRAVA SVOJINE**



U cilju prevazilaženja dugogodišnjih problema neformalnog prometa nepokretnosti, zakonodavac je u pravni sistem Kosova uveo postupak formalizacije neformalnih ugovora kao poseban, administrativni mehanizam za utvrđivanje prava svojine. Ovaj model predstavlja odstupanje od klasičnog sudskog puta, jer se zasniva na pojednostavljenim pravilima postupka i fleksibilnijem pristupu dokazivanju, sa primarnim ciljem ubrzanja rešavanja velikog broja nerešenih imovinskopravnih odnosa.

Zakonom br. 08/L-237 o katastru nepokretnosti, a naročito članom 40, uređeno je osnivanje posebne komisije nadležne za sprovođenje postupka formalizacije neformalnih ugovora, odnosno, terminologijom Zakona „ozvaničenja činjeničnog stanja“, kao i pravila koja uređuju tok tog postupka.

Suština ovog postupka ogleda se u nastojanju da se faktičko stanje, ukoliko je potkrepljeno određenim dokazima o postojanju neformalnog pravnog odnosa, prizna kao osnov za upis prava svojine u javne registre. Na taj način, zakonodavac nastoji da kroz administrativni okvir odgovori na situacije u kojima stranke nisu raspolagale formalno valjanim pravnim osnovom, ali su faktički uspostavile određeni imovinski odnos.

Nesporno je da ovakav pristup doprinosi efikasnosti, jer omogućava strankama da izbegnu dugotrajne i procesno zahtevne sudske postupke. Međutim, upravo ta efikasnost zasnovana na pojednostavljenju procesnih i dokaznih standarda otvara pitanje u kojoj meri je u ovakvom modelu očuvan princip pravne sigurnosti?

Za razliku od sudskog postupka, gde se pravo svojine utvrđuje kroz kontradiktornu raspravu i sveobuhvatnu ocenu dokaza, postupak formalizacije podrazumeva određeno pomeranje težišta ka faktičkom stanju i verovatnoći postojanja pravnog odnosa. Time se, makar delimično, relativizuju klasični standardi dokazivanja koji su karakteristični za stvarnopravne sporove.

Dodatno, kontradiktornost u ovom postupku nije uvek u potpunosti obezbeđena, budući da učešće suprotne strane zavisi od njenog pravovremenog reagovanja na podneti zahtev. U situacijama kada ta strana nije dostupna ili nije adekvatno obavještena, postoji mogućnost da se odluke donose bez potpunog sagledavanja svih relevantnih činjenica.

U tom kontekstu, postupak formalizacije, iako predstavlja legitiman pokušaj rešavanja nasleđenih pravnih problema, istovremeno otvara pitanje odnosa između efikasnosti i pravne sigurnosti. Upravo to pitanje biće predmet dalje analize, kroz uporedno sagledavanje ovog postupka i sudskog modela sticanja prava svojine putem održaja.

Pravni okvir i tok postupka formalizacije neformalnih ugovora

Postupak formalizacije neformalnih ugovora u pravnom sistemu Kosova uređen je Zakonom o katastru nepokretnosti (Zakonom br. 08/L-237), pri čemu centralnu normativnu osnovu predstavlja član 40 ovog zakona, kojim se detaljnije uređuje organizacija i način sprovođenja postupka ozvaničenja činjeničnog stanja i otklanjanja nesaglasnosti sa registrom nepokretnosti.

U skladu sa navedenom odredbom, zakonodavac predviđa uspostavljanje posebnog tela - komisije za preispitivanje i odlučivanje o ozvaničenju činjeničnog stanja, sastavljene od stručnih lica iz oblasti imovinskog i pravnog sistema. Ova komisija ima ključnu ulogu u postupku, jer vrši ocenu podnetih zahteva i dokaza, te odlučuje o ispunjenosti uslova za formalizaciju neformalnih pravnih odnosa.

Postupak se pokreće podnošenjem zahteva nadležnoj katastarskoj instituciji, odnosno Kosovskoj katastarskoj agenciji, uz obavezu podnosioca da dostavi dokaze kojima potkrepljuje postojanje neformalnog pravnog odnosa. U tom smislu, zakon ne insistira isključivo na formalnim ispravama, već omogućava korišćenje šireg spektra dokaza, uključujući svedočenja, izjave stranaka i druge indicije koje ukazuju na postojanje faktičkog odnosa.

Nakon podnošenja zahteva, druga strana se obaveštava o pokrenutom postupku i ostavlja joj se rok za podnošenje prigovora, čime se formalno obezbeđuje njeno učešće u postupku. Međutim, priroda ovog mehanizma ukazuje da aktivna zaštita prava druge strane u značajnoj meri zavisi od njenog pravovremenog reagovanja.

Komisija, postupajući po zahtevu, razmatra sve relevantne okolnosti i donosi odluku o tome da li postoje uslovi za ozvaničenje činjeničnog stanja, odnosno formalizaciju neformalnog ugovora. U tom procesu, težište odlučivanja pomera se sa striktno formalnih uslova ka oceni faktičkog stanja i verovatnoće postojanja pravnog odnosa između stranaka.

Doneta odluka predstavlja pravni osnov za upis prava svojine u katastarske registre. Protiv takve odluke predviđena je mogućnost pokretanja upravnog spora pred nadležnim sudom, čime se obezbeđuje naknadna sudska kontrola zakonitosti donete odluke.

Imajući u vidu ovako postavljen normativni okvir, postupak formalizacije neformalnih ugovora može se okarakterisati kao administrativni mehanizam koji nastoji da kroz institucionalizovanu ocenu faktičkog stanja prevaziđe nedostatke formalnog pravnog prometa. Međutim, činjenica da se odlučivanje zasniva na fleksibilnijim kriterijumima i da sudska kontrola nastupa tek naknadno, ukazuje na određeno odstupanje od klasičnih standarda zaštite prava svojine, što će biti predmet dalje kritičke analize.

Komisija za preispitivanje i odlučivanje - sastav, izbor i pravna priroda odlučivanja

Centralni element postupka formalizacije neformalnih ugovora, u smislu člana 40 Zakona o katastru nepokretnosti, predstavlja Komisija za preispitivanje i odlučivanje o ozvaničenju činjeničnog stanja i nedoslednosti sa Registrom nepokretnosti. Upravo kroz sastav, način imenovanja i ovlašćenja ovog tela ogleda se specifična priroda celokupnog postupka formalizacije.

U skladu sa zakonom, Komisija je sastavljena od tri člana: stručnjaka iz oblasti imovinskih prava, koga predlaže Sudski savet Kosova kao predsedavajućeg, stručnjaka iz pravne oblasti koga predlaže Kancelarija predsednika Vlade, kao i stručnjaka iz oblasti geodezije i katastra koga predlaže Kosovska katastarska agencija. Ovakav sastav ukazuje na pokušaj zakonodavca da obezbedi interdisciplinarni pristup u odlučivanju, kombinujući pravna i tehnička znanja.

Međutim, način izbora članova Komisije ukazuje na snažnu ulogu izvršne vlasti u njenom formiranju, budući da konačno imenovanje vrši Vlada, na predlog koji dolazi preko Ministarstva¹. Dodatno, mandat članova vezan je za trajanje projekta obnove katastra, što ukazuje na vremenski ograničen i projektno usmeren karakter ovog tela.

Sa stanovišta pravne prirode, Komisija je ovlašćena da odlučuje o priznavanju i ozvaničenju vanparničnih imovinskih prava, uključujući i neformalne prenose koji nisu pravno realizovani pre uspostavljanja javnobeležničkog sistema. U tom smislu, Komisija praktično odlučuje o pitanjima koja po svojoj prirodi spadaju u domen sudske zaštite prava svojine.

Iako zakon predviđa primenu pravila vanparničnog postupka i relevantnih materijalnih propisa, činjenica da o ovim pitanjima ne odlučuje sud, već administrativno telo, predstavlja značajno odstupanje od klasičnog modela zaštite stvarnih prava. Posebno je značajno istaći da Komisija, u slučaju spora između stranaka, nema ovlašćenje da meritorno odluči, već je dužna da obustavi postupak i uputi stranke na parnični postupak pred nadležnim sudom.

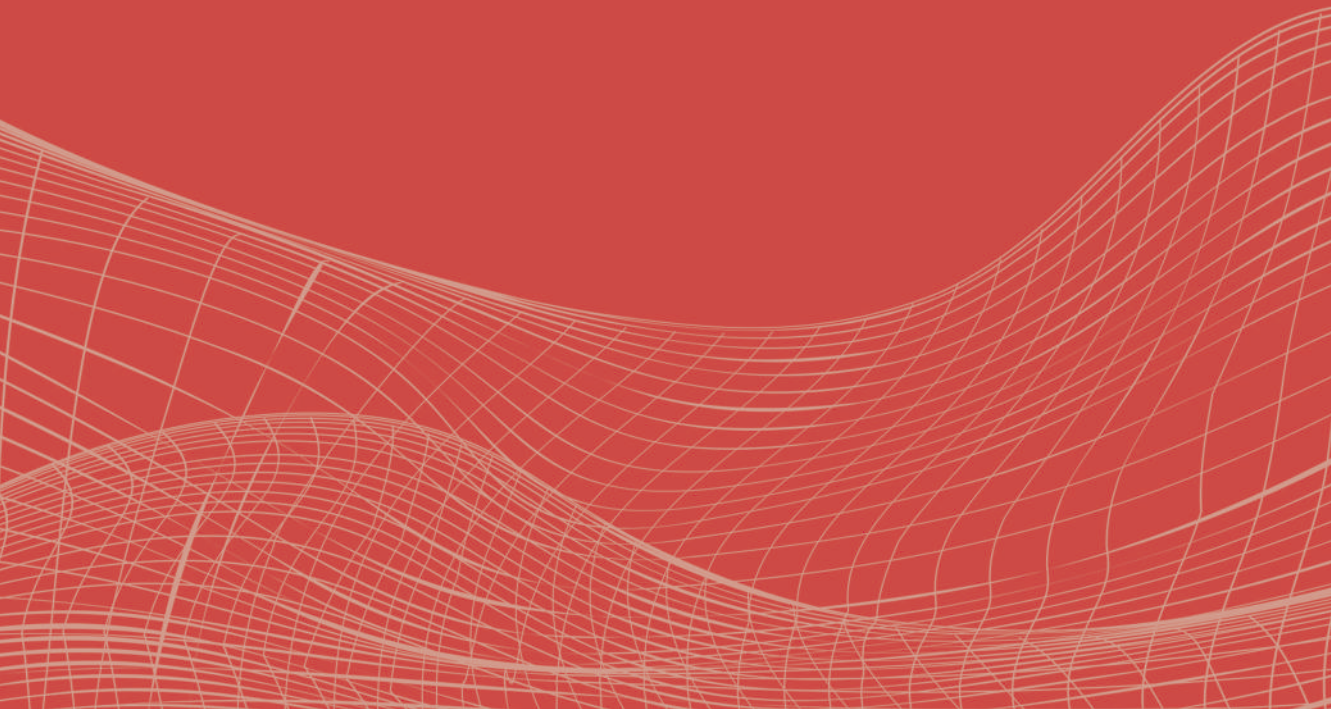
Ovakvo rešenje potvrđuje da zakonodavac, i pored uvođenja alternativnog mehanizma, zadržava sud kao krajnju instancu zaštite prava svojine u situacijama kada postoji spor. Međutim, u svim drugim slučajevima, gde spor formalno ili pravovremeno nije izražen, Komisija donosi odluke koje neposredno utiču na upis prava svojine u javne registre.

Dodatno, pravna zaštita protiv odluka Komisije obezbeđena je kroz mogućnost pokretanja upravnog spora pred nadležnim sudom. Međutim, ova kontrola ima naknadni karakter i ograničena je na ocenu zakonitosti donete odluke, što je kvalitativno drugačije u odnosu na sudski postupak u kome sud neposredno utvrđuje činjenice i odlučuje o postojanju prava.

¹ U zakonskom tekstu se ne precizira koje Ministarstvo je u pitanju, dok članom 3. stav 1. tačka 29). Zakona o katastru nepokretnosti, kojim su definisani pojmovi korišćeni u zakonu, propisano je: „Ministarstvo – resorno ministarstvo za katastar.“

U tom kontekstu, može se zaključiti da Komisija predstavlja hibridno telo, koje objedinjuje elemente upravnog i kvazisudskog odlučivanja. Iako takav model omogućava efikasnije rešavanje velikog broja slučajeva, istovremeno otvara pitanja u pogledu institucionalne nezavisnosti, standarda odlučivanja i nivoa pravne zaštite, naročito imajući u vidu da se radi o odlučivanju o apsolutnom pravu - pravu svojine.

**UPOREDNA ANALIZA – ODRŽAJ KROZ SUDSKI
POSTUPAK I FORMALIZACIJA NEFORMALNIH
UGOVORA**



Uporedna analiza instituta održaja i postupka formalizacije neformalnih ugovora ukazuje na postojanje dva paralelna pravna mehanizma koja, iako imaju identičan cilj – utvrđivanje i stabilizaciju prava svojine – počivaju na suštinski različitim pravnim osnovama i metodologiji odlučivanja.

Održaj, kao klasičan institut stvarnog prava, zasniva se na jasno definisanim materijalnopравnim pretpostavkama i ostvaruje se isključivo kroz sudski postupak, uz punu primenu načela kontradiktornosti, jednakosti stranaka i strogo uređenih pravila dokazivanja. Nasuprot tome, postupak formalizacije neformalnih ugovora predstavlja administrativni mehanizam koji uvodi fleksibilniji pristup, sa ciljem ubrzanog rešavanja velikog broja nerešenih imovinskopravnih odnosa.

Standard dokazivanja i pravna sigurnost

Jedna od ključnih razlika između ova dva modela ogleđa se u standardu dokazivanja. U sudskom postupku održaja, teret dokazivanja leži na tužiocu, koji mora nesumnjivo dokazati postojanje svih zakonom propisanih uslova – savesnosti, zakonitog osnova i protoka vremena. Sud, kao nezavisan organ, vrši sveobuhvatnu ocenu dokaza, vodeći računa o zaštiti prava obe strane.

Suprotno tome, postupak formalizacije uvodi znatno fleksibilniji dokazni okvir, u kome se odluke zasnivaju na oceni faktičkog stanja i verovatnoće postojanja pravnog odnosa. Takav pristup, iako funkcionalan sa stanovišta efikasnosti, nužno dovodi do snižavanja standarda pravne sigurnosti, jer pravo svojine može biti priznato i u situacijama gde ne postoji potpun i jasan dokazni osnov.

U tom smislu, može se zaključiti da sudski postupak, iako zahtevniji, obezbeđuje viši stepen pravne sigurnosti, dok formalizacija uvodi model koji favorizuje brzinu na račun pravne preciznosti.

Procesna zaštita i kontradiktornost

Sudski postupak održaja počiva na načelu kontradiktornosti, koje podrazumeva aktivno učešće obe strane u postupku, pravo na izvođenje dokaza i osporavanje navoda protivne strane. Ovakav model obezbeđuje ravnotežu između stranaka i omogućava sudu da donese odluku na osnovu potpunog i objektivnog sagledavanja činjenica.

Nasuprot tome, u postupku formalizacije, kontradiktornost nije konstitutivni element postupka, već zavisi od procesne inicijative strane koja se poziva na svoje pravo. U situacijama kada druga strana ne reaguje blagovremeno ili nije adekvatno upoznata sa postupkom, postoji mogućnost da odluka bude doneta bez njenog stvarnog učešća.

Takvo procesno rešenje, iako ubrzava postupak, istovremeno slabi nivo zaštite prava svojine, naročito imajući u vidu da se radi o apsolutnom pravu koje zahteva najviši stepen pravne zaštite.

Institucionalni okvir i nezavisnost odlučivanja

Održaj se ostvaruje pred sudom kao nezavisnim i nepristrasnim organom, čija je ustavna uloga zaštita prava i zakonitosti. Sudije odlučuju u skladu sa zakonom, oslobođene uticaja izvršne vlasti, uz jasno definisane procesne garancije.

S druge strane, postupak formalizacije poveren je komisiji koja, iako sastavljena od stručnih lica, ima administrativni karakter i čiji se članovi imenuju od strane izvršne vlasti. Takav institucionalni okvir, iako funkcionalan u organizacionom smislu, ne pruža isti nivo garancija nezavisnosti kao sudski sistem.

Dodatno, sudska kontrola u ovom modelu postoji tek naknadno, kroz upravni spor, i ograničena je na ocenu zakonitosti, a ne na punu meritorno činjeničnu analizu kakva je karakteristična za parnični postupak.

Rizik od zloupotreba i pravna stabilnost

Upravo zbog fleksibilnijeg pristupa i slabijih procesnih garancija, postupak formalizacije nosi povećan rizik od zloupotreba. Postoji mogućnost da faktička državina, čak i bez jasnog pravnog osnova, bude transformisana u pravo svojine, čime se može narušiti pravna stabilnost i poverenje u pravni sistem.

Nasuprot tome, strogi uslovi održaja deluju kao filter koji sprečava proizvoljno sticanje prava svojine, čime se obezbeđuje stabilnost pravnog prometa i zaštita legitimnih interesa svih učesnika.

Efikasnost naspram pravne sigurnosti

Nesporno je da postupak formalizacije donosi određene prednosti u pogledu efikasnosti, naročito u kontekstu velikog broja nerešenih imovinskopravnih odnosa. Međutim, pitanje koje se nameće jeste da li efikasnost može predstavljati opravdanje za odstupanje od osnovnih principa zaštite prava svojine.

U tom smislu, može se zaključiti da sudski postupak održaja, uprkos svojoj sporosti i formalnoj zahtevnosti, obezbeđuje kvalitetniju i celishodniju pravnu zaštitu. Formalizacija, iako korisna kao dopunski mehanizam, ne može u potpunosti zameniti sudsku zaštitu, već je treba posmatrati kao izuzetak, a ne pravilo.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE



Uporedna analiza instituta održaja i postupka formalizacije neformalnih ugovora pokazuje da, iako oba mehanizma teže istom cilju – stabilizaciji imovinskopravnih odnosa i usklađivanju faktičkog sa pravnim stanjem – oni počivaju na bitno različitim pravnim pristupima. Sudski postupak održaja, uprkos svojoj složenosti i vremenskoj zahtevnosti, obezbeđuje visok nivo pravne sigurnosti kroz striktno definisane uslove, kontradiktornost postupka i sveobuhvatnu ocenu dokaza od strane nezavisnog suda.

Nasuprot tome, postupak formalizacije neformalnih ugovora predstavlja pragmatičan odgovor zakonodavca na probleme neformalnog prometa, ali istovremeno uvodi fleksibilnije standarde koji mogu dovesti do relativizacije klasičnih principa zaštite prava svojine. Iako ovaj model doprinosi efikasnosti i ubrza rešavanje velikog broja slučajeva, njegova administrativna priroda i ograničen nivo procesnih garancija ne mogu obezbediti isti stepen pravne zaštite kao sudski postupak.

U tom kontekstu, formalizaciju treba posmatrati kao dopunski mehanizam, čija primena mora biti restriktivna i pažljivo kontrolisana, kako ne bi došlo do narušavanja pravne sigurnosti i poverenja u pravni poredak. Pravo svojine, kao apsolutno pravo, ne može biti zasnovano isključivo na verovatnoći i faktičkom stanju, već mora počivati na jasno utvrđenim činjenicama i pravnim osnovima, što u punom obimu obezbeđuje jedino sudski postupak.

Polazeći od izloženog, mogu se formulisati sledeće preporuke za političke i pravne aktere:

- **Zakonodavcu** – da preciznije normira uslove za formalizaciju, naročito u pogledu standarda dokazivanja uz striktnije provere interesa suprotne strane, kako bi se smanjio prostor za proizvoljnost;
- **Izvršnoj vlasti i nadležnim organima (KKA i komisijama)** – da u primeni postupka formalizacije obezbede maksimalnu transparentnost, blagovremeno i efikasno obaveštavanje svih zainteresovanih lica, kao i restriktivan pristup u slučajevima gde postoji i najmanja sumnja u postojanje spora;
- **Sudovima** – da kroz upravne sporove razvijaju jedinstvenu i doslednu praksu kontrole odluka komisija, naročito u pogledu zaštite prava svojine i standarda dokazivanja;
- **Stručnoj i naučnoj javnosti** – da kontinuirano analiziraju primenu ovog instituta i ukazuju na eventualne zloupotrebe i sistemske nedostatke.

