

*Dr Radenka Cvetić, vanredni profesor
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

JEDINSTVENA EVIDENCIJA NEPOKRETNOSTI

Sažetak: *U radu se polazi od pojma i značaja evidencije nepokretnosti uopšte, te stanja u kome se ona nalazi u Srbiji u jednom dužem vremenskom periodu. Zatim se detaljnije razmatra koncept jedinstvene evidencije nepokretnosti i katastar nepokretnosti, kao registar kroz koji se ona ostvaruje. To se čini kroz poređenje regulativnih pravila važećeg Zakona o državnom premeru i katastru i upisima prava na nepokretnostima i utvrđenog Nacrta Zakona o državnom premeru i katastru nepokretnosti. Poređenje i analiza dovodi do konstatacije da se utvrđenim Nacrtom nastoji da se svi uočeni nedostaci u dosadašnjoj regulativi prevaziđu na zadovoljavajući način, što se čini usvajanjem proverenih pravila zemljišnoknjižnog prava (načela, prava koja se upisuju, vrste i dejstva upisa, postupak upisa, pravni lekovi). Ipak, stavlja se primedba da neke novine, a naročito u pogledu sastava katastra nepokretnosti i samog lista nepokretnosti, trajno ovu evidenciju udaljavaju od zemljišnoknjižnog koncepta.*

Ključne reči: *evidencija nepokretnosti (pojam, značaj, stanje), katastar nepokretnosti, načela, list nepokretnosti*

1. EVIDENCIJA NEPOKRETNOSTI

1. 1. Pojam i značaj evidencije nepokretnosti

Evidencija nepokretnosti predstavlja sistematizovane podatke o nepokretnostima koji pružaju saznanje o tačnom položaju, prostiranju i granicama nepokretnosti, vrsti i kvalitetu zemljišta, zgradama koje se na njemu nalaze, ali i o pravima koja na nepokretnostima (zemljištu i zgradama) postoje. Svi ti podaci čine potpunu evidenciju nepokretnosti, a mo-

gu biti sadržani u jedinstvenom registru ili u različitim evidencijama koje se međusobno nadopunjavaju.

Potrebe koje se zadovoljavaju postojanjem takve evidencije su mnogobrojne i raznovrsne (fiskalne, privredne, statističke, naučne). Sa pravnog aspekta, međutim, najvažnija je činjenica da se stvarna prava na nepokretnostima stiču, menjaju i gase, odnosno da se njihov promet vrši upisom, zasnovanim na punovažnom pravnom osnovu, u odgovarajući javni registar. Ti registri, dakle, merodavni su za pravno stanje nepokretnosti.¹ Zbog toga su oni pogodno sredstvo da se sva zainteresovana lica upoznaju s pravnim stanjem nepokretnosti (koja i čija prava na njoj postoje, kakav je njihov obim, odnosno da li postoje neka ograničenja, te ko je ovlašćen da njima raspolaže), kao i da se u dobroj veri pouzdaju u upisane i publikovane podatke. To je istovremeno temelj sigurnosti pravnog prometa nepokretnosti i pravne sigurnosti titulara upisanih prava.

Zahtev sigurnosti pravnog prometa nepokretnosti uslovio je vrlo rano uvođenje određenih formalnosti čija je funkcija bila da publikuju izvršenu promenu u pravnom stanju nepokretnosti, odnosno da se podaci o vrsti prava, njegovom obimu i titularu učine vidljivim i tako dostupnim svim zainteresovanim licima. Razvoj se može pratiti počev od srednjeg veka od uvođenja obaveze upisa i polaganja u odgovarajuće javne knjige isprava o prenosu ili zasnivanju stvarnih prava na nepokretnostima. Ukidanje feudalizma i intenziviranje pravnog prometa nepokretnosti dovelo je do razvoja različitih vidova evidencije nepokretnih stvari.² Njihova uloga u početku je bila da se postojeći promet publikuje, da bi vremenom upis u odgovarajući javni registar dobio konstitutivni karakter (postao način sticanja stvarnih prava na nepokretnostima kada se sticnje vrši na osnovu pravnog posla). Istorijski posmatrano, za nas je najznačajni germanski zemljišnoknjižni sistem evidencije nepokretnosti.

1.2. Stanje evidencije nepokretnosti u Srbiji

Našim pozitivnim stvarnim pravom predviđeno je da se „Na osnovu pravnog posla pravo svojine na nepokretnosti stiče upisom u javnu knjigu ili na drugi odgovarajući način određen zakonom.“³ Imajući u vidu posto-

¹ Radi njihove potpunosti vrši se i evidencija stvarnih (i nekih obligacionih) prava koja su stečena vanknjižno, tj. bez upisa (na primer, održajem ili po osnovu nasleđivanja), kao i nekih pravno relevantnih činjenica koje su od značaj bilo za promet, bilo za obim upisanog prava (na primer, činjenica maloletstva vlasnika, činjenica vođenja spora o postojanju samog prava ili njegovom obimu).

² O različitim sistemima publikovanja stvarnih prava na nepokretnostima videti više u: Tatjana Josipović u: Nikola Gavela i dr., *Stvarno pravo*, Zagreb, 2007, str. 274-275.

³ Član 33 Zakona o osnovama svojinsko-pravnih odnosa.

jeće stanje u Srbiji u tom pogledu, može se reći da je konstitutivni momenat za sticanje prava svojine na nepokretnosti na osnovu pravnog posla ili upis u zemljišne knjige ili upis u katastar nepokretnosti ili prenos tapije. To znači da u Srbiji, već skoro dve decenije, postoje tri paralelna, međusobno izuzetno različita, sistema pravne evidencije nepokretnosti: sistem zemljišnih knjiga, tapijski sistem i sistem tzv. jedinstvene evidencije nepokretnosti u vidu katastra nepokretnosti.

Sistem *zemljišnih knjiga* postoji na području Vojvodine od 1855. godine i na približno jednoj trećini područja Srbije bez pokrajina, gde je uvođenje zemljišnih knjiga počelo posle donošenja zemljišno-knjižnih zakona u Kraljevini Jugoslaviji 1930. i 1931. godine, i to počev od severa od Save i Dunava prema jugu i posebno za Grad Niš. Kada je 1946. godine, stupanjem na snagu Zakona o nevažnosti pravnih propisa donetih pre 6. aprila 1941. godine i za vreme neprijateljske okupacije došlo do prekida pravnog kontinuiteta s pravnim poretkom Kraljevine Jugoslavije i navedeni zemljišnoknjižni zakoni izgubili su pravnu snagu. Na osnovu čl. 4 Zakona o nevažnosti ... primenjivana su pravna pravila sadržana u zemljišnoknjižnim zakonima iz 1930. i 1931. godine, a primenjuju se još uvek u nedostatku važećih propisa u ovoj oblasti.

Zemljišna knjiga predstavlja tzv. pravnu evidenciju nepokretnosti (u nadležnosti suda) koja je zasnovana na katastru zemljišta kao faktičkoj evidenciji (u nadležnosti organa uprave).⁴ Dakle, zemljišna knjiga ne sadrži podatke o nepokretnosti (površina, oblik, granice prostiranja) koji se dobijaju njenim izvornim premerom, već se nepokretnost u njoj opisuje prema podacima iz katastra zemljišta.

U ostalim delovima Srbije (južna Srbija i Kosovo i Metohija) zemljišne knjige nisu uvedene ni nakon donošenja spomenutih zemljišnoknjižnih zakona, već je i dalje postojao, a u nekim i danas postoji *tapijski sistem* kao nasleđe iz turskog vremena.

⁴ Na primer, u Republici Hrvatskoj ta odvojenost zemljišne knjige kao pravne evidencije od katastra kao faktičke evidencije nepokretnosti došla je do izražaja i kroz postojanje dva posebna zakona: Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina iz 2007. godine i Zakon o zemljišnim knjigama iz 1996. godine. U Zakonu o državnoj izmjeri i katastru nekretnina izričito je utvrđeno da su podaci u katastru nekretnina osnov za zemljišne knjige koje vode zemljišnoknjižni sudovi. O uspostavljanju saglasnosti zemljišne knjige i katastra (ručno vođene zemljišne knjige i katastra zemljišta, odnosno EOP zemljišne knjige – zemljišne knjige vođene elektronskom obradom podataka – i katastra nekretnina), odnosno o stvaranju jedinstvene baze podataka sadržanih u katastru nekretnina i EOP zemljišnoj knjizi, videti u: Hano Ernst, *Primarna uspostava suglasnosti zemljišne knjige i katastra*, Liber amicorum Nikola Gavella (Građansko pravo u razvoju), Zagreb, 2007, str. 177-226.

Srpskim građanskim zakonikom iz 1844. godine (§ 292) predviđeno je da se prenos svojine na nepokretnim dobrima vrši jedino upisom pribavioca u baštinske tj. zemljišne knjige. Do uvođenja baštinskih knjiga, kao privremeno rešenje, a na osnovu zakonodavnog rešenja iz 1850. godine, naredeno je da se upis u knjige zameni sudskim prenosom tapije, a da za taj prenos važe propisi koji se odnose na upis u baštinske knjige, pod uslovom da se mogu primeniti.⁵ Taj „privremeni sistem“ je ostao u apsolutnoj važnosti u celoj ondašnjoj Srbiji sve do 1930. godine (skoro 90 godina nakon donošenja Zakonika), kada se počelo sa uvođenjem zemljišnih knjiga, a u jednom njenom delu postoji i danas.

Katastar nepokretnosti u smislu jedinstvene (faktičke i pravne) evidencije nepokretnosti kao pozitivnopravno rešenje postoji u Srbiji dve decenije, a sada važeći Zakon o državnom premeru i katastru i upisima prava na nepokretnostima⁶ stupio je na snagu 1992. godine. Planirano je da katastar nepokretnosti bude ne samo jedinstvena već i jedina evidencija nepokretnosti (da se njome zamene postojeće zemljišne knjige i tapijski sistem) u isključivoj upravnoj nadležnosti (Republički geodetski zavod). Ipak, u jednom dugom periodu nakon stupanja zakona na snagu, do marta 2000. godine, katastar nepokretnosti je ustrojen tek na oko 4% ukupne teritorije Srbije. Međutim, nakon izmena Zakona o državnom premeru i katastru i upisima prava na nepokretnostima učinjenih 2002. godine, intenziviran je rad na uvođenju katastra nepokretnosti. Srednjoročnim programom radova Republičkog geodetskog zavoda, za period od 1. januara 2004. do 31. decembra 2008. godine, predviđeno je dalje intenziviranje radova na izradi katastra nepokretnosti, tako da je planirano da do kraja 2008. godine bude obrazovan katastar nepokretnosti na skoro celoj teritoriji Srbije (od ukupno 4591 katastarskih opština, bez Kosova i Metohije, do tada bi u 4217 trebao da postoji katastar nepokretnosti). Do sada je katastar nepokretnosti uspostavljen na oko 85% celih katastarskih opština u Srbiji, (u 3821 katastarskoj opštini).⁷ Planira se da će izrada katastra ne-

⁵ „Tako je kombinovan sistem tapija sa sistemom baštinskih knjiga i stvoren je jedan novi sistem, koji slobodno može da se nazove srpskim sistemom“. (Lazar Marković, *Grđansko pravo, Opšti deo i Stvarno pravo*, Beograd, 1912, str. 353)

⁶ Službeni glasnik Republike Srbije, br. 83/1992; izmene i dopune u br. 53/1993, 67/1993, 48/1994, 12/1996, 15/1996, 34/2001 i 25/2002.

⁷ U okviru Republičkog geodetskog zavoda postoji poseban Sektor za katastar nepokretnosti koji je izradio pregled svih katastarskih opština na teritoriji Srbije (prezentovan na sajtu www.rgz.sr.gov.yu). Za sve katastarske opštine i svaku posebno može se videti da li je uspostavljen katastar nepokretnosti (i datum uspostavljanja) ili i dalje postoji sistem zemljišnih knjiga zasnovanih na katastru zemljišta, ili, pak, postoji samo faktička

pokretnosti na celokupnoj teritoriji Republike Srbije biti završena do kraja 2010. godine.

1.3. Prevazilaženje postojećeg stanja

Iz navedenog se vidi da je stanje evidencije nepokretnosti kod nas nezadovoljavajuće i da je više razloga u osnovi toga. Pre svega, nikada nije postojala jednoobraznost u pravnoj evidenciji nepokretnosti,⁸ a, samim tim, zemljišne knjige, kao pouzdani registri primenjeni u nekim visoko razvijenim zemljama (Austrija, Nemačka, Švajcarska⁹), nisu dobile istu šansu i kod nas. Zemljišne knjige nikada nisu bile uvedene u celoj Srbiji, a i na onim područjima gde jesu, nisu uvek bile uredno vođene, negde su zapuštene, a negde gde su uništene još u toku Drugog svetskog rata nikada nisu do kraja obnovljene. Povrh svega, u velikom broju slučajeva podaci koji su evidentirani u zemljišnim knjigama razlikuju se od podataka u katastru zemljišta, a i zemljišnoknjižno i katastarsko stanje razlikuju se od stvarnog (faktičkog) stanja nepokretnosti.¹⁰

Imperativ stvaranja potpune i precizne evidencije nepokretnosti, kao preduslova legalnog prometa nepokretnosti i iskorišćavanja njene vrednosti radi dobijanja što povoljnijih kredita njenim hipotekovanjem, trebalo je, po mišljenju brojnih pravnih teoretičara i praktičara, zadovoljiti dono-

evidencija nepokretnosti kroz katastar zemljišta. Dostupni su i podaci o ustanovljenom katastru nepokretnosti na delu katastarske opštine, u onim katastarskim opštinama gde nije postojala zemljišna knjiga.

⁸ Do kakvog apsurdna to može da dovede pokazuje jedan primer iz prošlosti. U Čačku je uvođenje zemljišnih knjiga započeto 1940. godine, a nastavljeno je po završetku rata. Tokom 1946. i 1947. godine zemljišne knjige uvedene su u 28 katastarskih opština na području leve obale Zapadne Morave. Zbog nedostatka sredstava tada se „zastalo“ tako da je u 29 katastarskih opština na desnoj obali i dalje važio tapijski sistem. Takvo stanje potrajalo je sve do uvođenja jedinstvene evidencije (katastra nepokretnosti) u svim katastarskim opštinama, što se desilo u periodu od 2000. do 2008. godine.

⁹ Zemljišnoknjižni sistem postoji i u brojnim drugim državama čiji se pravni poređak razvijao pod uticajem germanskog prava (u Poljskoj, Slovačkoj, Češkoj, Mađarskoj, Sloveniji, Hrvatskoj). Treba istaći da su Slovačka i Mađarska danas imaju jedinstven sistem evidencije fakata i prava na nepokretnostima koji se nalazi u nadležnosti upravne vlasti. Videti više o tome u: Tamas Prugberger, *Evidencija prava na nepokretnostima prema mađarskom pravu* i Jožef Salma, *Pravni značaj zemljišnih knjiga i hipoteke* (radovi su objavljeni u Zborniku radova sa Naučnog skupa: Jezik, obrazovanje, nauka, kultura, zaštita ljudskih i manjinskih prava u Vojvodini i zemljama u tranziciji, VANU, Novi Sad, 2007, str. 7-27 i 28-79.

¹⁰ Ažurna zemljišna knjiga podrazumeva postojanje svesti privatnopravnih subjekata da je upis neophodan za legalan promet nepokretnosti, da je nedostatak upisa nešto što umanjuje tržišnu vrednost nepokretnosti i od nje čini tzv. mrtav kapital koji ne može da se opteretiti hipotekom u cilju dobijanja (povoljnih) kredita.

šenjem odgovarajućih pozitivnih propisa o zemljišnim knjigama, uspostavljanjem zemljišnoknjižne evidencije na onim područjima Srbije gde postoji tapijski sistem, te ažuriranjem postojećih zemljišnih knjiga (dovodeњem u sklad pravnih podataka ubeleženih u zemljišne knjige sa faktičkim stanjem koje je u međuvremenu znatno izmenjeno). Umesto toga, došlo je do opredeljenja za uvođenje sistema jedinstvene evidencije nepokretnosti. Komentari su bili brojni i raznovrsni, ali bi se mogli svesti na sledeću konstataciju: „Uvođenje jedinstvene katastarske evidencije je osoben pokušaj da se napusti najsavršeniji sistem zemljišnoknjižne evidencije koji je doživio svoju potpunu afirmaciju u najrazvijenijim državama Evrope i da se problem nastao usled nedovršenog registra reši pokušajem uvođenja ‘nove’ evidencije.“¹¹

Na osnovu podataka o broju katastarskih opština u kojima je ustanovljen katastar nepokretnosti (3821, oko 85% teritorije Srbije, bez Kosova i Metohije), može se zaključiti da je jedinstvena evidencija nepokretnosti nakon višegodišnjeg postojanja samo u vidu pozitivnopravnog rešenja postala realnost u Srbiji. U toku je i rad na donošenju novog zakona koji uređuje ovu materiju. Republički geodetski zavod izradio je nacrt Zakona o državnom premeru i katastru nepokretnosti¹² čija rešenja treba da otklone sve teškoće koje su nastale zbog neadekvatnog regulisanja sada važećim Zakonom o državnom premeru i katastru i upisima prava na nepokretnostima. Uočljiva je težnja autora Nacrta da se poboljšanje postojećih zakonskih rešenja traži u usvajanju proverenih pravila zemljišnoknjižnog prava (u pogledu načela, prava koja se upisuju, vrsta i dejstva upisa, postupka upisa, pravnih lekova). Međutim, pri regulisanju pojedinih pitanja uočava se napuštanje ovih pravila što je najuočljivije u pogledu sastava lista nepokretnosti.

U ovom radu biće prikazan onaj deo Nacrta koji sadrži odredbe o katastru nepokretnosti radi ukazivanja na predložena nova rešenja, te njihovog poređenja sa važećom regulativom i komentarisanja.

2. KATASTAR NEPOKRETNOSTI

Nacrtom Zakona o državnom premeru i katastru nepokretnosti kao predmet regulisanja određena su sva pitanja od značaja za državni premer i katastar nepokretnosti (državni premer, katastar nepokretnosti i upis pra-

¹¹ Miroslav Lazić, *Značaj javnog registra za hipoteku*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, 2000/2001, str. 85.

¹² Poslednja verzija nacrta utvrđena je 04. 12. 2007. godine. Nakon toga Nacrt je ušao u fazu usaglašavanja od strane nadležnih ministarstava radi stavljanja u skupštinsku proceduru.

va na nepokretnostima, katastar vodova, topografsko-kartografski proizvodi, geodetsko-katastarski informacijski sistemi, Nacionalna struktura geoprostornih podataka i druga). U osnovnim odredbama sadržane su, između ostalih, i one kojima se određuje šta predstavlja državni premer,¹³ šta je katastar nepokretnosti, te da je predmet uređivanja ovim zakonom od opšteg interesa za Republiku Srbiju, a da se nepokretnostima smatraju katastarske parcele, nadzemni i podzemni objekti i posebni delovi objekata. Zakonom je utvrđena nadležnost Republičkog geodetskog zavoda, posebne organizacije u okviru državne uprave, za sve poslove od značaja i za faktičku i za pravnu evidenciju nepokretnosti.¹⁴

Budući da se katastar nepokretnosti zasniva na podacima katastarskog premera samo u osnovnim crtama ćemo prikazati inače detaljnu zakonsku regulativu ovog pitanja. Katastarski premer može da se vrši u cilju osnivanja ili obnove katastra nepokretnosti, a predstavlja prikupljanje i utvrđivanje podataka za pozicioniranje (horizontalno i vertikalno) nepokretnosti u državnom referentnom sistemu, prikupljanje podataka o načinu korišćenja i drugim podacima o nepokretnostima (u katastarskoj opštini ili njenom delu) i to prema faktičkom stanju nepokretnosti. Katastarski premer obuhvata niz radnji usmerenih na potpunu identifikaciju nepokretnosti: pozicioniranje nepokretnosti, utvrđivanje katastarske teritorijalne jedinice (katastarska parcela, opština i srez), geodetsko merenje i prikupljanje podataka o nepokretnosti (podaci o granicama katastarske opštine, parcelama, objektima, posebnim delovima objekata i dr.), prikupljanje podataka o imaoocu prava na nepokretnostima, o samim pravima i o držaocu nepokretnosti, prikupljanje podataka o kućnim brojevima, ulicama i trgovima i o granicama prostornih jedinica. U postupku katastarskog premera vrši se katastarsko klasiranje i bonitiranje zemljišta radi određivanja katastarskog prihoda¹⁵ i vrši se procena vrednosti nepokretnosti.¹⁶

¹³ Državni premer obuhvata geodetske radove na projektovanju, izvođenju i nadzoru u oblastima: osnovnih geodetskih radova, katastarskog premera, komasacionog premera, premera vodova, topografskog premera i premera državne granice.

¹⁴ Stručne poslove u pogledu premera i izrade katastra nepokretnosti i vodova i njihovo održavanje i obnovu, pored Republičkog geodetskog zavoda, obavljaju i geodetske organizacije (za koje je rešenjem Zavoda određeno da ispunjavaju propisane uslove za rad). Geodetska organizacija u Nacrtu se određuje kao privredno društvo, radnja i drugo pravno lice koji su registrovani kod nadležnog organa za izvođenje geodetskih radova.

¹⁵ Katastarski prihod je novčani ekvivalent razlike vrednosti prosečnih prinosa i prosečnih materijalnih troškova proizvodnje za svaku katastarsku kulturu i katastarsku klasu u katastarskom srezu.

¹⁶ Procena vrednosti nepokretnosti moguća je budući da se neophodni parametri za to nalaze među podacima sadržanim u katastru. Na taj način se prilično lako dolazi do

2.1. Pojam i načela katastra nepokretnosti

2.1.1. Katastar nepokretnosti je javna knjiga koja predstavlja osnovnu evidenciju o nepokretnostima i pravima na njima. Iz ovakvog zakonskog određenja proističe da katastar nepokretnosti objedinjuje u sebi i faktičke i pravne podatke o nepokretnosti (jedinstvena evidencija nepokretnosti).

2.1.2. U Nacrtu su, za razliku od važećeg Zakona, utvrđena načela na kojima se temelji uređenje katastra nepokretnosti. Izričito su predviđena sledeća načela: načelo katastarskog premera, načelo upisa, načelo obaveznosti, načelo javnosti, načelo pouzdanja, načelo zakonitosti, načelo prvenstva i načelo određenosti. Radi se uglavnom, o tradicionalnim načelima zemljišnih knjiga od kojih se, kao idejnog okvira pri uređenju ove oblasti, i mora poći ako se želi stvoriti pouzdana evidencija nepokretnosti.¹⁷

2.1.2.1. Po *načelu katastarskog premera* katastar nepokretnosti zasniva se na podacima katastarskog premera, čime se ističe da se faktičko stanje nepokretnosti, po kome se ona opisuje i identifikuje u katastru nepokretnosti, utvrđuje isključivo katastarskim premerom.¹⁸

2.1.2.2. *Načelo upisa* upućuje na pravilo da se prava na nepokretnostima stiču, prenose i ograničavaju upisom u katastar nepokretnosti, dok prestaju brisanjem. U tom smislu upis ima konstitutivni karakter, što je slučaj kada se pravna situacija nepokretnosti menja na osnovu pravnog posla. U određenim slučajevima prava na nepokretnosti mogu se steći i pre upisa u katastar nepokretnosti (originarno sticanje). Međutim, i tada se vrši upis da bi se stečeno pravo publikovalo (deklarativnost upisa) i na taj način omogućilo njegovo suprostavljanje prema svim trećim licima.

2.1.2.3. Po *načelu obaveznosti* upis u katastar nepokretnosti vrši se po zahtevu ili po službenoj dužnosti uz propisivanje dužnosti imaoca prava na nepokretnosti da podnese zahtev za upis. U našoj pravnoj teoriji stavljena je primedba da uvođenje načela obaveznosti upisa u katastar nepokretnosti predstavlja ograničenje autonomije volje, jer se time odступа

vrlo bitnog svojstva nepokretnosti koje ima višestruki značaj (za razvoj tržišta nepokretnosti, kreditne poslove, sudske sporove, oporezivanje i dr.).

¹⁷ Uporediti sa načelima zemljišnoknjižnog uređenja u Republici Hrvatskoj: načelo stvarnosti, načelo upisa, načelo knjižnog prednika, načelo javnosti, načelo poverenja, načelo privole ili konsenza, načelo zakonitosti, načelo prvenstva, načelo potpunosti, načelo određenosti i načelo preglednosti. Videti više o tome u: Tatjana Josipović, *op. cit.*, str. 286-297.

¹⁸ U sistemu zemljišnih knjiga, zemljišne knjige su zasnovane na katastru zemljišta koji se osniva na osnovu izvršenog katastarskog premera.

od principa slobodne inicijative odnosno stranačke dispozicije pri vršenju i zaštiti građanskih subjektivnih prava. Pravilo o obaveznosti upisa u katastar nepokretnosti suprotno je onom koje važi u zemljišnoknjižnom sistemu, a prema kome se upis vrši po predlogu zainteresovanog lica,¹⁹ a samo izuzetno po službenoj dužnosti.²⁰ Pošto za upis nije dovoljan samo predlog ovlašćenog lica već i izričita saglasnost zemljišnoknjižnog pretahodnika da se traženi upis izvrši (*clausula intabulandi*), ovo načelno pravilo za vršenje upisa u zemljišne knjige zove se načelo privole ili konsenza. To praktično znači da se upis u zemljišne knjige može izvršiti samo uz obostranu privolu (saglasnost) lica koje upisom stiže pravo i lica čije se pravo upisom ograničava, prenosi na drugoga ili ukida.²¹ Međutim, ako se ima u vidu da se upis vrši ne samo u privatnom, nego i u opštem interesu, te imperativ postojanja uredne i ažurne evidencije, intervencija države u privatnopravne odnose propisivanjem obaveznosti upisa po službenoj dužnosti može se prihvatiti kao opravdana.

Ni među pobornicima zemljišnih knjiga, kao najprihvatljivije evidencije nepokretnosti, nema jedinstvenog stava po ovom pitanju. Po nekima, načelo obaveznosti je izlišno i nespojivo sa standardima pravne civilizacije koji važe za građanska subjektivna prava,²² dok neki smatraju da, naprotiv, treba obezbediti njegovu doslednu primenu pri uvođenju zemljišnoknjižne evidencije.²³ Smatramo da načelo obaveznosti upisa, te sprovođenje upisa po službenoj dužnosti, ma koliko na prvi pogled izgledalo kao drastično odstupanje od slobodne inicijative ima društveno opravdanje. Stoga ga treba prihvatiti kao pravnu mogućnost intervencije države radi održavanja ažurne evidencije, onda kada izostane inicijativa zainteresovanog privatnog subjekta. Ono što je, međutim, od

¹⁹ To je lice koje bi upisom steklo zemljišnoknjižno pravo, ali i ono čije bi se već upisano pravo promenilo tako što bi bilo ograničeno ili prestalo. To je izričito predviđeno čl. 95, st. 1. Zakona o zemljišnim knjigama Republike Hrvatske. U praksi skoro bez izuzetka predlog za upis podnosi ono lice koje upisom stiže neko pravo, jer je to, pre svega, u njegovom interesu. Ipak, značajno je ostaviti pravnu mogućnost i drugoj strani (čije pravo se upisom ograničava ili prestaje), jer je moguće zamisliti i njegov interes da se upis sprovede (na primer, da se ne tereti više on kao poreski obveznik).

²⁰ Videti §§ 84-85 Zakona o zemljišnim knjigama Kraljevine Jugoslavije i Miodrag Orlić, *Uvođenje i obnavljanje zemljišnih knjiga (Predlog za najpogodniju vrstu javnih registara nepokretnosti u Srbiji) za XXI vek*, Glasnik AK Vojvodine, br. 12/2000, str. 431-434.

²¹ O ovom načelu videti više: Tatjana Josipović, *op.cit.*, str. 214-215 (»Knjižna su prava privatnopravne naravi pa su jedino njihovi nositelji ovlašteni njima raspolagati. ... Zbog toga upis knjižnih prava ovisi isključivo o dispoziciji njihovih nositelja.«).

²² Videti, na primer: Miodrag Orlić, *op. cit.*, str. 434 i Dragoljub Simonović, *Reafirmacija zemljišnih knjiga*, Pravni život, br. 10/1998, str. 777.

²³ Videti, na primer: Miroslav Lazić, *op. cit.*, str. 102.

posebnog značaja za ažurnost evidencije nepokretnosti je postojanje svesti privatnopravnih subjekata da je upis neophodan za legalan promet nepokretnosti i da je taj upis prvenstveno značajan za njih, da izbegavanje upisa ne dovodi samo do uspešnog izbegavanja fiskalnih obaveza, već do smanjenja tržišne vrednosti nepokretnosti, koja postaje mrtav kapital čija se vrednost ne može iskoristiti za dobijanje kredita, jer se bez upisa ne može hipotekovati.

2.1.2.4. *Načelo javnosti* (podaci u katastru nepokretnosti su javni i svako može tražiti da izvrši uvid u njih) stvara neoborivu pretpostavku da je svako upoznat sa podacima upisanim u katastar nepokretnosti. Niko se ne može pozivati na to da mu upisani podaci nisu bili ili nisu mogli biti poznati, niti to može dokazivati.

2.1.2.5. *Načelo pouzdanja* je s obzirom na dugotrajno nezadovoljavajuće stanje evidencije nepokretnosti u Srbiji ozbiljno dovedeno u pitanje. Zbog toga je veoma bitno izričito propisivanje ovog načela i to na način koji treba da promeni postojeću sudsku praksu. Načelo pouzdanja zasniva se na pretpostavci da data evidencija nepokretnosti istinito i potpuno odražava činjenično i pravno stanje nepokretnosti, te zbog toga štiti savesna lica na način da ne mogu imati negativnih posledica čak i kada se upisano stanje razlikuje od stvarnog. Pokušavajući da uvaži načelo pouzdanja, a polazeći od činjenice da se knjižno i faktičko stanje vrlo često razlikuju, naša sudska praksa je savesnost lica koje se poziva na ovo načelo strožije cenila. Odlučujući uticaj na formiranje takve sudske prakse imao je zaključak sa savetovanja građanskih i građansko privrednih odeljenja Saveznog suda, republičkih i pokrajinskih vrhovnih sudova i Vrhovnog vojnog suda iz 1986. godine.²⁴ Zauzet je stav da o tome ko ima jače pravo u slučaju višestruke prodaje jedne iste nepokretnosti,²⁵ sud odlučuje primenom načela savesnosti i poštenja i načela zabrane zloupotrebe prava. U tom smislu, prednost se daje savesnom kupcu, ali pitanje je po kom kriterijumu se utvrđuje njegova savesnost, a naročito da li postoji savesnost kasnijeg kupca. U obrazloženju navedenog zaključka istaknuto je između ostalog i sledeće: „S obzirom na kolidaciju između formalnog stanja u javnim knjigama i materijalnopravnog stanja u prirodi, kod ocene pitanja valjanosti sticanja prava svojine na nepokretnosti ne može se osloniti samo na kriterijum prioriteta i bezrezervnog pouzdanja u zemljišnoknjižno stanje, već se to pitanje prosuđuje i rešava s obzirom na savesnost kupca. Stoga kupac nepokretnosti

²⁴ *Bilten sudske prakse*, Vrhovni sud Srbije, br. 3/1987.

²⁵ Kada je više lica zaključilo posebne pravne poslove radi sticanja prava svojine na istu nepokretnost.

svoju savesnost u sticanju ne može opravdati samo pozivom na pouzdanje u apsolutnu tačnost zemljišnoknjižnih upisa, već je dužan da proveriti i posedovno stanje nepokretnosti koju želi da pribavi, odnosno da se uveri nije li zemljišnoknjižni vlasnik istu nepokretnost već ranije drugom prodao. Propusti li ovu dužnu pažnju pa se ispostavi da je dotična nepokretnost već ranije drugom prodata kupac će se smatrati nesavesnim, jer se uzima da je znao ili mogao znati da je pravni posao o prodaji nepokretnosti ranije zaključen.“ Dakle, da bi se lice koje kupuje nepokretnost moglo pozvati na svoju savesnost neophodno je da proveriti ne samo zemljišnoknjižno stanje,²⁶ već i vanknjižno odnosno faktičko stanje nepokretnosti.²⁷

Odredba člana 71. Nacrta Zakona o državnom premeru i katastru nepokretnosti glasi: „Savesno lice može se pouzdati da su podaci o nepokretnostima i pravima na njima upisani u katastar nepokretnosti istiniti i potpuni, i u slučaju kada ovi podaci to nisu, i ne može snositi štetne posledice zbog tog pouzdanja. (stav 1.) Savesnim licem is stava 1. ovog člana smatra se lice koje ne zna niti je prema okolnostima moglo znati da podaci o nepokretnostima i pravima na njima upisani u katastar nepokretnosti nisu istiniti, odnosno potpuni. (stav 2.)“ Da se u uslovima uredne evidencije nepokretnosti ne bi nastavilo sa ranijom sudskom praksom, smatramo da navedenu odredbu treba dopuniti izričitim stavom da se nedostatak dobre vere, odnosno nesavesnost ne može prigovoriti nikome samo iz razloga što nije istraživao faktičko (vanknjižno) stanje.²⁸ Iako takav stav proističe iz načela pouzdanja u javni registar, njegova neophodnost u ovom momentu potencirana je postojećim stavom sudske prakse.

2.1.2.6. *Iz načelo zakonitosti* proizilazi da Republički geodetski zavod ispituje po službenoj dužnosti da li su ispunjeni zakonom propisani uslovi za upis u katastar nepokretnosti. Opšte pretpostavke za upis (postojanje upisanog prethodnika, postojanje odgovarajuće isprave za upis, ispunjenost uslova za traženu vrstu upisa), vrste upisa (uknjižba, predbeležba i zabeležba), kao i upis prava svojine i drugih prava na nepokretnosti-

²⁶ U tom smislu: da li je nepokretnost upisana na ime prodavca, da ne postoji već neka molba za upis istog prava koja bi uživala prvenstvo, a, takođe i da li je nastupila fikcija apsolutne tačnosti zemljišnih knjiga (da li je proteklo tri godine od izvršenog upisa knjižnog prethodnika).

²⁷ Ko ima državinu nepokretnosti: knjižni prethodnik ili neko drugi, a u potonjem slučaju po kom osnovu i u kom svojstvu to lice drži datu nepokretnost. O domašaju načela pouzdanja u našem pravnom sistemu videti više u: Obren Stanković, Miodrag Orlić, *Stvarno pravo*, Beograd, 1996, str. 330-340.

²⁸ Kao što je učinjeno u Zakonu o zemljišnim knjigama Republike Hrvatske u čl. 8.

ma (stvarnih i ličnih službenosti, hipoteke, zajedničke hipoteke, ugovornog prava preče kupovine, prava otkupa, prava prekupa, zakupa) detaljno je regulisano.²⁹ Predložena regulativa polazi od tradicionalnih pravila zemljišnoknjižnog prava.

2.1.2.7. *Načelo prvenstva* uređuje pravno dejstvo upisa prema drugim upisima u pogledu iste nepokretnosti, zavisno od vremenskog redosleda kojim su upisi sprovedeni. Izričito je predviđeno da se upis vrši i red prvenstva prava određuje prema vremenskom redosledu podnošenja zahteva za upis³⁰ (*prior tempore potior iure*). Ako su zahtevi primljeni istovremeno red prvenstva je jednak.³¹

2.1.2.8. *Načelo određenosti* podrazumeva da sadržina svakog upisa u katastar nepokretnosti mora biti potpuno određena u pogledu: nepokretnosti na koju se upis odnosi, vrste upisa koja se vrši, vrste prava (ili druge činjenice) koje se upisuje, subjekta upisa, redosleda prvenstva upisa (tačno vremensko određenje upisa), te isprava na osnovu kojih je upis izvršen.

2.2. Sastav katastra nepokretnosti

2.2.1. Prema važećem Zakonu, katastar nepokretnosti sastoji se od:

- 1) *radnog originala plana* (kopija arhivskog originala) – služi za održavanje premera i katastra nepokretnosti;
- 2) *zbirke isprava* – sastoji se iz originala ili overenih prepisa isprava od značaja za upis prava na nepokretnostima;³²
- 3) *katastarskog operata*³³ – sastoji se iz listova nepokretnosti.³⁴

2.2.2. Prema Nacrtu, katastar nepokretnosti sastoji se od:

- 1) *elaborata katastarskog premera* – skup projekata i originalnih podataka o pozicioniranju nepokretnosti, originalnih podataka kojima se nepokretnost identifikuje i opisuje i tehničkih izveštaja o izvršenim radovima.

²⁹ Sa više od trideset članova (čl. 83-114 Nacrta).

³⁰ Osim ako je zakonom određeno drukčije.

³¹ Sam potupak upisa promena na nepokretnostima i pravima na njima detaljno je regulisan (čl. 146-162): stranke u postupku, uslovi za urednost zahteva, redosled rešavanja i odlučivanje o zahtevu, sadržina rešenja o upisu, vršenje upisa, žalba, izmena prvenstvenog reda).

³² Ulaganje isprava u zbirku isprava vrši se po godinama, za svaku katastarsku opštinu, i čuvaju se trajno.

³³ Katastarski operat u sistemu jedinstvene evidencije predstavlja ono što je glavna knjiga u zemljišnoknjižnom sistemu evidencije nepokretnosti.

³⁴ Listovi nepokretnosti su pandan zemljišnoknjižnom ulošku u sistemu zemljišnih knjiga. Na osnovu podataka unetih u listove nepokretnosti formira se niz pomoćnih evidencija: spisak katastarskih parcela, sumarnik katastarskog prihoda, zbirni pregled površina i katastarskog prihoda prema načinu korišćenja i katastarskim klasama, azbučni pregled vlasnika, nosilaca prava korišćenja i držalaca nepokretnosti.

Zasniva se na podacima katastarskog i komasacionog premera i postojećeg premera katastra zemljišta i čuva se trajno. Eaborat, dakle, obuhvata sve ono što se odnosi na faktičku evidenciju nepokretnosti.

2) *zbirke isprava* – predstavlja skup isprava na osnovu kojih je izvršen upis ili brisanje upisa na nepokretnostima i, kao i elaborat, čuva se trajno.

3) *baze podataka katastra nepokretnosti* – formira se na osnovu podataka sadržanih u elaboratu i zbirci isprava, a koji daju kompletno (faktičko i pravno) stanje nepokretnosti. Za svaku katastarsku opštinu formira se posebna baza podataka. Podaci sadržani u njoj podeljeni su u određene tematske celine: o parcelama, o objektima, o posebnim delovima objekata, o vrednosti nepokretnosti, o katastarskom prihodu, o adresnom registru, o prostornim jedinicama, o imaoima prava na nepokretnostima, o pravima na nepokretnostima, o činjenicama koje su zabeležene,³⁵ o geografskim i drugim nazivima, o ispravama, o aktima nadležnog organa za utvrđivanje prostornih jedinica i naziva ulica i trgova.³⁶

2.3. List nepokretnosti

2.3.1. Prema važećem Zakonu, podaci koji se upisuju u list nepokretnosti raspoređeni su u četiri lista:

1) A list – sadrži podatke o zemljištu
2) B list - sadrži podatke o nosiocu prava³⁷ na zemljištu
3) V list – sadrži podatke o zgradi, stanu i poslovnoj prostoriji, kao posebnim delovima zgrade i drugim građevinskim objektima i nosiocima prava na njima

4) G list – sadrži podatke o teretima i ograničenjima: stvarne i lične službenosti, hipoteka, pravo dugoročnog zakupa, ugovorno pravo preče kupovine, pravo otkupa i prekupa. U ovaj list vrši se i zabeležba pravnih činjenica koje se odnose na vlasnika nepokretnosti ili samu nepokretnost, a koje mogu da budu od uticaja na postojanje i promet prava na nepokretnostima.

List nepokretnosti obuhvata sve katastarske parcele koje pripadaju istom nosiocu prava na zemljištu i objekte na tim parcelama, a koje se nalaze u istoj katastarskoj opštini.

³⁵ To su činjenice od značaja za sticanje, prestanak ili prenos prava na nepokretnostima koje se odnose na ličnost imaooca prava, na samu nepokretnost ili na pravne odnose povodom nepokretnosti).

³⁶ Baza podataka sadrži i podatke o držaocima nepokretnosti kada je to predviđeno zakonom, a mogu se formirati i druge tematske celine.

³⁷ Nosiocem prava smatra se vlasnik nepokretnosti, nosilac prava korišćenja na nepokretnostima u državnoj svojini i nosilac prava u pogledu raspolaganja, korišćenja i upravljanja na nepokretnostima u društvenoj svojini.

2.3.2. U Nacrtu je izostalo deljenje lista nepokretnosti na određene listove koji sadrže unapred predviđene podatke. Polazi se od toga da je list nepokretnosti osnovni dokument o nepokretnostima i pravima na njima i propisuje koje podatke sadrži. To su podaci o: 1) parceli i imaocu prava svojine, odnosno odgovarajućeg prava na parceli; 2) objektima i imaocima prava svojine, odnosno drugog odgovarajućeg prava na njima; 3) posebnim delovima objekata i imaocima prava svojine, odnosno odgovarajućeg prava na njima; 4) teretima i ograničenjima i drugim činjenicama koje se po zakonu upisuju u katastar nepokretnosti.

List nepokretnosti izdaje se za katastarsku parcelu (*realni* list nepokretnosti – sadrži sve podatke koji se odnose na jednu parcelu) ili imaoca prava svojine, odnosno odgovarajućeg prava ili držaoca (*personalni* list nepokretnosti – sadrži sve podatke koji se odnose na sve katastarske parcele koje pripadaju istom imaocu prava svojine, odnosno odgovarajućeg prava ili držaoca na nepokretnosti u jednoj opštini). Izvod iz lista nepokretnosti sadrži pojedine podatke iz tog lista. I list nepokretnosti i izvod štampaju se na propisanom obrascu i imaju snagu javne isprave.

2.4. Zaključne napomene u pogledu predloženih novih rešenja

Poređenje regulativnih pravila sadržanih u važećem Zakonu i Nacrtu navodi na nekoliko konstatacija i zaključaka. Sastav katastra nepokretnosti je izmenjen u pravcu stvaranja u pravom smislu reči jedinstvene evidencije o nepokretnostima i pravima na njima u vidu baze podataka katastra nepokretnosti. Naime, dok prema važećem Zakonu katastarski operat oponaša glavnu knjigu u sistemu zemljišnih knjiga,³⁸ Nacrtom se predviđa formiranje baze podataka (na osnovu podataka sadržanih u elaboratu i zbirci isprava) koja prikazuje kompletno (faktičko i pravno) stanje nepokretnosti. Ovakav pristup predstavlja, međutim, i neophodan ustupak zahtevima elektronske obrade podataka. Ono što će se eventualno pokazati kao nedostatak je činjenica da baza podataka, zbog detaljnosti i izvršene fragmentacije (podeljenost podataka u određene tematske celine) neće biti u stanju da pruži jednostavnu i celovitu informaciju o stanju nepokretnosti kao što to može glavna knjiga. Treba, takođe, imati u vidu da bi potpuno prevođenje evidencije nepokretnosti u elektronski sistem podataka (naročito u pogledu zbirke isprava i brisanja ranijih upisa) mogao ugroziti sigurnost podataka i poverenje u samu evidenciju.³⁹

³⁸ Katastarski operat sastoji se iz listova nepokretnosti na isti način kao što glavna knjiga predstavlja zbir zemljišnoknjižnih uložaka.

³⁹ O skepticizmu u pogledu toga da bi potpuni elektronski sistem mogao ugroziti sigurnost podataka i poverenje u zemljišne knjige videti u: Willibald Posch, *Daljnji razvoj*

U pogledu sastava lista nepokretnosti mogao bi se staviti sličan prigovor. Već je važeći Zakon napustio tradicionalni sastav zemljišnoknjižnog uloška iako se stvarao privid da je on samo donekle izmenjen. U Nacrtu je potpuno izostala podela ovog osnovnog dokumenta o nepokretnostima na određene listove koji sadrže unapred predviđene podatke. Polazi se od toga da je list nepokretnosti osnovni dokument o nepokretnostima i pravima na njima i propisuje koje podatke sadrži, te vrši njihovo grupisanje u nekoliko tematskih celina. Takvim uređenjem lista nepokretnosti u suštini napušta se koncept zemljišnoknjižnog tela kao pravne celine i previđa mogućnost da u našem stvarnom pravu dođe do reafirmacije pravila *superficies solo cedit*, koja je, međutim, nagoveštena ako se ima u vidu postojeći Nacrt Zakonika o svojini i drugim stvarnim pravima.⁴⁰

3. UMEMO ZAKLJUČKA

Značaj uređene i time pouzdane evidencije nepokretnosti na početku XXI veka nije više potrebno posebno isticati. Sagledavanje nezadovoljavajućeg stanja u kojem se ta evidencija u Srbiji nalazila u jednom dugom vremenskom periodu samo je polazište za moguće zaključke u kom pravcu se moglo, te kako se krenulo u njegovo prevazilaženje.

Realnost je da je u Srbiji preovladalo shvatanje da izlaz treba tražiti putem jedinstvene evidencije u vidu katastra nepokretnosti koji sadrži podatke o faktičkom i pravnom stanju nepokretnosti. Do sada je katastar nepokretnosti uspostavljen na oko 85% celih katastarskih opština u Srbiji, a formalna potvrda opredeljenja za ovaj koncept je činjenica da je u pripremi donošenje već trećeg zakona, za poslednjih dvadeset godina, kojim se uređuje jedinstvena evidencija nepokretnosti. Utvrđenim Nacrtom nastoji se da se svi uočeni nedostaci u dosadašnjoj regulativi prevaziđu na zadovoljavajući način i to se čini usvajanjem proverenih pravila zemljišnoknjižnog prava (načela, prava koja se upisuju, vrste i dejstva upisa, postupak upisa, pravni lekovi). Ipak, čini se da neke novine, a naročito u pogledu sastava katastra nepokretnosti i samog lista nepokretnosti, trajno ovu evidenciju udaljavaju od zemljišnoknjižnog koncepta čiji su temelji zemljišnoknjižno telo kao pravna celina i princip *superficies solo cedit*.

EOP zemljišne knjige u Austriji. Model za Hrvatsku?, Liber amicorum Nikola Gavella (Gradansko pravo u razvoju), Zagreb, 2007, str. 227-240.

⁴⁰ Član 25. Nacrta glasi: „Stvar trajno spojena sa zemljištem svojina je vlasnika zemljišta, i prenosi se, zalaže, nasleđuje, podleže drugom raspolaganju i zapleni po istim odredbama kao i zemljište, ako nije drukčije određeno ili ugovoreno.“

*Radenka Cvetić, Ph. D., Associate Professor
Novi Sad School of Law*

Uniform real estate public records

Abstract

The article begins with the notion and importance of real estate public records in general, and the current structure of these records which has existed in Serbia for a while. The article then gives an overview of the concept of uniform real estate public records and the cadastre as a model for achieving the uniformity in real estate public records. The analysis is focused on the comparison between the provisions of the Act on Land Survey and Cadastre and Registration of Rights Relating to Real Estate, currently in force, with the Draft of the Act on Land Survey and Cadastre. The author comes to the conclusion that the new Draft will adequately remove all deficiencies of the law of in force, since it adopts established and reliable rules of land registry legal rules (principles, rights to be registered, types and effects of registration, registration procedure, remedies). However, the author emphasizes the fact that novelties introduced by this Draft, especially those relating to the composition of the cadastre and the real property deed, will permanently distance this type of registration from the old land register books.