

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

NAČELA KATASTRA NEPOKRETNOSTI¹

Sažetak: *U radu se polazi od pojma i značaja načela evidencije nepokretnosti. Zatim se razmatraju sama načela kojih u sistemu jedinstvene evidencije nepokretnosti, prema važećem Zakonu o državnom premeru i katastru ima osam. Svrha njihovog prikaza je da se ukaže na neophodnost poštovanja načela kao opšteg okvira radi postizanja cilja koji je u osnovi svakog sistema evidencije nepokretnosti: da se obezbedi pravna sigurnost titulara već postojećih prava na nepokretnostima, ali i savesnih trećih lica kao potencijalnih titulara, odnosno sigurnost pravnog prometa. Time se ističe potreba propisivanja što manjeg broja izuzetaka, tj. samo onda kada su nužni. Najviše pažnje posvećeno je načelima čija primena daje smisao postojanju evidencije nepokretnosti: načelo upisa, načelo javnosti, načelo pouzdanja, načelo prvenstva. Naglasak se stavlja i na načelo obaveznosti kao radikalno odstupanje od principa postupanja po zahtevu zainteresovanog lica.*

Ključne reči: *katastar nepokretnosti, načelo konstitutivnosti i deklarativnosti upisa, načelo javnosti, načelo pouzdanja, načelo prvenstva, načelo obaveznosti*

1. Pojam načela

Kada se govori o načelima evidencije nepokretnosti treba imati u vidu najopštija pravila na kojima se ona temelji, bez obzira o kojoj konkretnoj vrsti sistema se radi. Istorijski posmatrano, razvoj pojedinih sistema

¹ Rad je pisan u okviru projekta: *Harmonizacija prava Republike Srbije i prava Evropske unije – teorijskopравни, sociološkiopravni, istorijskopравни, pozitivnopravni i pravnoekonomski aspekti*. Projekat se u celini finansira iz izvornih prihoda Pravnog fakulteta u Novom Sadu

evidencije uvek je imao za cilj da se obezbedi neosporan dokaz o svojini odnosno drugim pravima na nepokretnosti. Mnogo je okolnosti koje su uticale da se u svetu pojave različiti sistemi, ali idealno posmatrano cilj je uvek jedan: da se obezbedi pravna sigurnost titulara već postojećih prava na nepokretnostima, ali i savesnih trećih lica koja se javljaju kao potencijalni titulari, odnosno sigurnost pravnog prometa. Polazeći od toga, logično je da postoji jedan zajednički okvir kao sistem opštih pravila od kojih treba poći da bi se taj cilj ostvario.

Budući da postoje različiti sistemi evidencije nepokretnosti, normalno je ipak da među njima postoje razlike načelnog karaktera, kao i brojna specifična normativna rešenja. Pored toga, čak i kada se radi o istoj vrsti evidencije nepokretnosti, u pravnoj teoriji postoje velike razlike pri opredeljivanju kojim pravilima dati najopštiji karakter. To je naročito uočljivo u situaciji kada zakonodavac ne rezerviše ovu ulogu za sebe.

Vrlo često se, na primer, načelima upisa, javnosti, pouzdanja, legaliteta i prvenstvenog reda daje karakter najopštijih pravila zemljišnoknjižnog prava. Međutim, ta lista može da izgleda i drugačije, što se vidi već kada se uporedi sa načelima zemljišnoknjižnog uređenja u Republici Hrvatskoj² ili u Republici Sloveniji.³

Pri razmatranju ovog pitanja mi ćemo se rukovoditi načelima koja su utvrđena u Zakonu o državnom premeru i katastru.⁴ Novim Zakonom su, za razliku od do skora važećeg Zakona o državnom premeru i katastru i upisima prava na nepokretnostima, utvrđena načela na kojima se temelji uređenje katastra nepokretnosti. Izričito su predviđena sledeća načela: načelo državnog premera, načelo upisa, načelo obaveznosti, načelo javnosti, načelo pouzdanja, načelo zakonitosti, načelo prvenstva i načelo određenosti. Radi se, uz izuzetak načela obaveznosti, o tradicio-

² To su: 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: Tatjana Josipović u: Nikola Gavella i dr., *Svarno pravo*, Zagreb, 2007, str. 286–297.

³ U slovenačkom Zakonu o zemljišnim knjigama u delu pod nazivom Osnovna načela (čl. 4–10) navedena su sledeća: načelo javnosti, početak dejstva upisa, publicitetno dejstvo upisa, konstitutivno dejstvo upisa, načelo pouzdanja u zemljišne knjige, načelo pravnog prethodnika, načelo prvenstvenog reda.

⁴ Objavljen u *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 72/2009 od 3. septembra 2009; stupio na snagu 11. septembra 2009. godine. Pre stupanja na snagu Zakona o državnom premeru i katastru, javnosti su prezentovana četiri Nacrta zakona o državnom premeru i katastru nepokretnosti i u svim su na sličan način bila utvrđena načela na kojima se temelji katastar nepokretnosti o kojima će ovde biti reči (jul 2006. godine: čl. 70–77; decembar 2006. godine: čl. 66–73; decembar 2007. godine: čl. 67–74; februar 2009. godine: čl. 58–65 godine).

nalnim načelima zemljišnih knjiga od kojih se, kao idejnog okvira pri uređenju ove oblasti, i mora poći ako se želi stvoriti pouzdana evidencija nepokretnosti.

2. Načelo državnog premera

Državni premer obuhvata stručne poslove u oblastima: katastarskog premera, komasacionog premera, premera vodova, topografskog premera i premera državne granice. Katastarski premer jeste geodetsko merenje i prikupljanje podataka o nepokretnostima i imaocu prava na njoj i obuhvata niz radnji usmerenih na potpunu identifikaciju nepokretnosti. Budući da je pojam državnog premera širi u odnosu na pojam katastarskog premera, a da je za katastar nepokretnosti od bitnog značaja upravo katastarski premer, razumljivo je zašto je u jednom od prethodno utvrđenih Nacrta⁵ kao jedno od načela bilo predviđeno načelo katastarskog premera. Identifikacija nepokretnosti neophodna za njeno učešće u pravnom prometu odnosno za valjano prenošenje i modifikovanje postojećih prava na njoj, dobija se zapravo katastarskim premerom i zato smatramo da je adekvatnije, a time i preciznije označavanje ovog načela na način da se pri ustanovljavanju i održavanju katastra nepokretnosti polazi od katastarskog, a ne sveukupnog državnog premera.

Po načelu državnog premera (čl. 59) katastar nepokretnosti zasniva se na podacima državnog premera, čime se ističe da se faktičko stanje nepokretnosti, po kome se ona opisuje i identifikuje u katastru nepokretnosti, utvrđuje isključivo državnim premerom.⁶ To dalje znači da se pravni opis nepokretnosti, bez obzira u kom se pravnom dokumentu (privatnoj ili javnoj ispravi) navodi, čini uzimanjem podataka iz katastra nepokretnosti. Ti podaci, sve dok od strane nadležnog organa i u propisanoj proceduri ne budu izmenjeni, jedini su zvanični i pouzdani podaci o vertikalnom i horizontalnom prostiranju nepokretnosti. Svaki drugi opis nepokretnosti mogao bi biti dovoljan samim učesnicima pravnog prometa, ali bi svoj nedostatak ispoljio već u slučaju spora i njegovog rešavanja pred nadležnim organom.⁷

⁵ U Nacrtu iz decembra 2007. godine predviđeno je načelo katastarskog premera, u svim ostalim navedenim tekstovima nacrta govori se o načelu državnog premera.

⁶ U sistemu zemljišnih knjiga, zemljišne knjige su zasnovane na katastru zemljišta koji se osniva na osnovu izvršenog katastarskog premera.

⁷ Uporediti sa testom koji se u SAD uobičajeno sprovodi da bi se odredila adekvatnost opisa nepokretnosti u smislu punovažnosti instrumenta o prenosu prava, poznat kao

3. Načelo upisa

Domašaj ovog načela treba sagledati kroz dejstvo upisa u katastar nepokretnosti na sticanje, promenu, prenos i prestanak prava na nepokretnostima. U tom smislu biće reči o konstitutivnosti, deklarativnosti i kauzalnosti upisa.

Zakonom o državnom premeru i katastru precizirano je da upis može imati konstitutivni i deklarativni karakter. Član 60 ovog Zakona, koji nosi naziv *Načelo upisa*, glasi:

„Svojina i druga stvarna prava na nepokretnostima stiču se, prenose i ograničavaju upisom u katastar nepokretnosti (konstitutivnost upisa), a prestaju brisanjem upisa.

U slučajevima određenim zakonom, svojina i druga stvarna prava na nepokretnostima mogu se steći i pre upisa u katastar nepokretnosti, a upisom proizvode pravno dejstvo prema trećim licima (deklarativnost upisa).

U katastar nepokretnosti mogu se upisati i određena obligaciona prava koja se od tog trenutka upisa mogu suprotstaviti trećim licima.“⁸

Moguće dejstvo upisa: konstitutivno ili deklarativno – Shodno načelu upisa prava na nepokretnostima stiču se, 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 suprotavljanje prema svim trećim licima.

U navedenom smislu pojedini pravni pisci prave razliku između načela upisa u materijalnom smislu (načelo konstitutivnosti upisa, načelo upisa u apsolutnom smislu) i načela upisa u formalnom smislu (načelo deklaratornosti upisa, načelo upisa u relativnom smislu).⁹ Naime, kada se stvarna prava na nepokretnosti stiču na osnovu pravnog posla pravni sledbenik izvodi svoje pravo iz prava prethodnika (derivativno sticanje) i taj pravni posao, pod uslovom da je punovažan, predstavlja pravni osnov sti-

the reasonable certainty test. Videti: Michael Diamond, *Real Estate Law*, West Publishing, 1998, str. 212.

⁸ Uporediti ovu odredbu sa odredbama § 4 Zakona o zemljišnim knjigama Kraljevine Jugoslavije, § 4 Zakona o zemljišnim knjigama Austrije (iz 1955. godine), § 873 Nemačkog građanskog zakonika, čl. 4 Zakona o zemljišnim knjigama Republike Hrvatske (iz 1996. godine), čl. 7 Zakona o zemljišnim knjigama Republike Slovenije (iz 2003. godine).

⁹ Videti: Tatjana Josipović, *op. cit.*, str. 287–289.

canja (*iustus titulus*), ali da bi do toga zaista i došlo neophodno je da se izvrši upis u odgovarajući javni registar. U bliskoj budućnosti u Republici Srbiji to bi isključivo trebalo da bude katastar nepokretnosti, dok je u ovom momentu to još uvek i zemljišna knjiga i intabulaciona knjiga. Budući da je upis u javni registar onaj momenat kada dolazi do sticanja stvarnog prava na nepokretnosti, sam upis označava se kao način sticanja u užem smislu (*modus acquirendi*), a upisu daje konstitutivno dejstvo jer pre njega stvarno pravo nije nastalo. To praktično znači da je, na primer, moguće da kupac isplati cenu i stupi u posed nepokretnosti na način da faktički ostvaruje sva vlasnička ovlašćenja, ali i dalje, dok ne bude izvršen upis, pravni poredak ga ne smatra, a to znači i ne štiti kao vlasnika.

Konstitutivni karakter upisa najdoslednije je sproveden kod hipoteke. Jer, kao što smo videli, pravo svojine može efektivno da se ostvaruje i bez upisa,¹⁰ ali hipoteka kao bezdržavinska zaloga ne može postojati na drugi način, jer se u tom slučaju upis u javni registar javlja i kao isključivo sredstvo publiciteta datog prava na tuđoj stvari.¹¹ U tom smislu može se reći ne samo da je punovažna jedino hipoteka koja je upisana, već da ona i ne može da nastane bez upisa (vanknjižno).¹²

Do sticanja, promene ili prestanka stvarnog prava na nepokretnosti, međutim može doći i tzv. originarnim putem, na osnovu samog zakona, odluke nadležnog državnog organa ili putem nasleđivanja. U svim tim slučajevima upis nema konstitutivni karakter odnosno ne javlja se kao *modus sticanja prava*, ali on i dalje ne ostaje bez značaja. Stečena prava moraju se publikovati, učiniti poznatim trećim licima da bi im se valjano mogla suprostaviti i u tom smislu upis vrši funkciju deklarisanja već postojeće stvarnopravne situacije.¹³

¹⁰ Isti je slučaj i sa stvarnim i ličnim službenostima budući da se one ispoljavaju kroz držanje i korišćenje tuđe stvari (način i obim, naravno, zavise od vrste službenosti). I ne samo da se bez upisa pravo svojine i službenosti može faktički ostvarivati, već pod određenim uslovima taj fakticitet može prerasti u pravo (održaj kao originarni način sticanja stvarnih prava). Videti Miodrag Orlić u: Obren Stanković, Miodrag Orlić, *Stvarno pravo*, 1996, str. 329–330.

¹¹ Isto važi i za realne terete.

¹² Obaveza publikovanja stvarnih prava na nepokretnostima kroz odgovarajuće javne registre potiče iz germanskog običajnog prava. Upis hipoteke nije, međutim, oduvek imao konstitutivni karakter na navedeni način, već je jedino obezbeđivao prvenstvo upisane hipoteke nad neupisanom. Dalji razvoj hipotekarnog prava u pravcu da punovažno postoji samo ona hipoteka koja je upisana u odgovarajući javni registar, počinje od Pruskog Landrehta iz 1794. godine. Videti: Miroslav Lazić u: Radmila Kovačević Kuštrimović, Miroslav Lazić, *Stvarno pravo*, str. 463.

¹³ Na primer, uzukapioni držalac nepokretne stvari postaje njen vlasnik istekom poslednjeg dana roka održaja *ex lege*. Znači, istek poslednjeg dana roka održaja, pod uslo-

Moglo bi se, dakle, zaključiti da „do momenta upisa prava u katastar nepokretnosti faktički nastali pravni odnos povodom nepokretnosti proizvodi pravno dejstvo samo između stranaka (*inter partes*) po opštim pravilima građanskog prava. Zavisno od toga, da li se dotični pravni odnos zasniva na derivativnom (ugovornom) prenosu ili na originarnom načinu sticanja, upis u katastar nepokretnosti biće konstitutivnog ili deklarativnog karaktera, ali sa istim apsolutnim stvarnopravnim dejstvom (*erga omnes*). Smatramo da u postizanju takvog pravnog efekta zapravo leži krajnji cilj samog upisa.“¹⁴

Odstupanje od načela upisa – U našem pravnom sistemu postoji i jedan izuzetak koji upisu ne samo da ne daje konstitutivni karakter već mu oduzima bilo kakav pravni značaj tako da on nema ni deklarativni karakter. Naime, prema Zakonu o osnovama svojinskopравnih odnosa (1.53/3) stvarna službenost koja nastaje na osnovu sudske odluke stiče se danom pravnosnažnosti presude. Bez obzira na činjenicu da li je izvršen upis ili ne, tako stečena stvarna službenost može se isticati prema svim kasnijim sticocima prava na toj nepokretnosti. Mada ne postoji jedinstven stav o ovom pitanju,¹⁵ smatramo da je argumentacija koja je izneta u prilog navedenog stava¹⁶ zadovoljavajuća i da činjenica da nije izvršen upis može imati uticaja na rešenje pitanja obligacionopravne odgovornosti za štetu pravnog prethodnika prema savesnom pravnom sledbeniku, ali ne i pitanja da li je nastala stvarna službenost. Jer stvarna službenost koja nastaje na osnovu sudske odluke¹⁷ pretpostavlja da je sud utvrdio nužnost njenog nastanka koja bi se kao takva mogla istaći prema svakom licu.

Moguća nesaglasnost propisa u pogledu vrste prava koja se upisuju – U Zakonu o državnom premeru i katastru predviđeno je da se u

vom da su ispunjeni zakonom propisani uslovi u pogledu kvalifikovanosti državnine, ima konstitutivno dejstvo. Međutim, tako stečeno pravo svojine može se pre upisa suprostaviti jedino ranijem vlasniku i njegovim univerzalnim sukcesorima. Da bi moglo da se ističe valjano prema svim trećim licima neophodno je da se izvrši upis prava u odgovarajući javni registar. A da bi se izvršio upis neophodno je da se izdejstvuje sudska odluka kojom se ustanovljava (deklariše) da su ispunjeni svi zakonom propisani uslovi za sticanje prava svojine putem održaja.

¹⁴ Jovan Jerković, *Katastar nepokretnosti kao osnovna evidencija nepokretnosti i pravima na njima*, Glasnik AK Vojvodine, br. 12/1995, str. 477.

¹⁵ Videti: Obren Stanković u: Obren Stanković, Miodrag Orlić, *Stvarno pravo*, 1996, str. 197–198. U napomeni broj 582 iznosi se stav naših pravnih teoretičara (Milan Bartoš i Lazar Marković) o tome da presuda predstavlja samo titulus, a da je za nastanak potreban upis u zemljišne odnosno intabulacione knjige.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Bez obzira da li je to na zahtev vlasnika poslužnog dobra ili u postupku deobe nepokretnosti.

katastar nepokretnosti mogu upisati i određena obligaciona prava koja se od tog trenutka upisa mogu suprostaviti trećim licima. Vezano za to treba izvršiti određeno preciziranje. U Srbiji stvarno pravo nije kodifikovano i ni u jednom važećem propisu nije izričito, shodno principu *numerus clausus*, navedeno koje su stvarna prava. S druge strane, određenim pravima koja se tradicionalno svrstavaju u obligaciona (zakup, ugovorno pravo preče kupovine), pod određenim uslovima daje se stvarnopravno dejstvo koje se ogleda u mogućnosti njihovog suprostavljanja svim trećim licima. Stoga, ovakvo preciziranje u zakonu koji bi između ostalog određivao i koja prava na nepokretnostima se upisuju u javni registar, potrebno je i razumljivo. Ipak, treba imati u vidu da je u čl. 2 Nacrta Zakonika o svojini i drugim stvarnim pravima vrlo ekstenzivno određeno koja su stvarna prava.¹⁸ Uočljiva je da je lista stvarnih prava prilično duga (nije u skladu sa tradicionalnim poimanjem i nabrojanjem vrsta stvarnih prava) i vrlo detaljna (u skladu sa principom *numerus clausus*), kao i da je polazište da se stvarnim pravom smatra svako građansko subjektivno pravo koje ima *apsolutno dejstvo* (te se kao takvo može suprostaviti svim trećim licima, odnosno tražiti njegovo ostvarenje prema svakome), a za svoj objekt ima *stvar* kao deo materijalne prirode koji nije izuzet iz stvarnopravnog režima, tj. od mogućnosti prisvajanja. Stupanjem na snagu ovog Zakonika neprimereno bi bilo preciziranje da se u katastar nepokretnosti mogu upisati i određena obligaciona prava koja se od tog trenutka upisa mogu suprostaviti trećim licima, budući da takva suprostavljivost daje određenom pravu stvarnopravni karakter.

Kauzalnost upisa – U pogledu načela upisa potrebno je još istaći značaj činjenice da je upis kauzalnog karaktera. To praktično znači da upis sam za sebe, ako nije zasnovan na punovažnom pravnom osnovu neće dovesti do promene stvarnopravnog stanja nepokretnosti. Takav neistinit upis dovodi samo do povrede postojećeg knjižnog prava i ovlašćuje lice čije je upisano pravo povređeno da traži brisanje sprovedenog upisa.¹⁹ Međutim, sve dok je neosporena i učinjena vidljivošću kroz javni registar,

¹⁸ Stvarna prava su: 1. svojina – pravo svojine, pravo susvojine, pravo zajedničke svojine, pravo etažne svojine, 2. korišćenje utrine i pašnjaka, 3. susedsko pravo – međaško pravo, pravo pristupa, pravo upotrebe susedne nepokretnosti i druga, 4. službenost – stvarna službenost, stvarno-lična službenost, službenost građenja, lična službenost, 5. zakup, 6. realni teret, 7. zaloga – ručna zaloga, registrovana zaloga, ugovorno-sudska zaloga, sudska zaloga, zadržanje, zaloga prava, hipoteka, 8. realni dug, 9. poverena i očekivana svojina, 10. zadržana i očekivana svojina, 11. pravo prečeg sticanja – pravo preče kupovine, pravo prečeg sticanja službenosti građenja, pravo prečeg prisvajanja, pravo prečeg zakupa, 12. pravo na državinu odnosno pritežanje i pravo na zaštitu državnine i pritežanja.

¹⁹ Tatjana Josipović, *op.cit.*, str. 288–289.

neistinitost upisa ne može prouzrokovati povredu prava savesnih trećih lica. Njihovi interesi zaštićeni su načelom pouzdanja u javni registar o čemu će kasnije biti reči.

4. Načelo obaveznosti

U konceptu jedinstvene evidencije nepokretnosti kao jedna od novina u odnosu na zemljišnoknjižni sistem ističe se obaveznost upisa. Kao načelo katastra nepokretnosti, prvi put je izričito predviđeno novim Zakonom o državnom premeru i katastru. Međutim, od objedinjavanja faktičke i pravne evidencije ono predstavlja jedno od osnovnih pravila njenog funkcionisanja.

U Zakonu o državnom premeru i katastru, načelo obaveznosti definirano je kroz obavezu imaoaca prava na nepokretnosti da podnese zahtev za upis podataka o nepokretnosti i pravu svojine u katastar nepokretnosti, kao i da se takvi upisi vrše i po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom (čl. 61). Među pravilima koja su bitna za održavanje katastra nepokretnosti (čl. 113–137), a proističu iz načela obaveznosti nalazi se i ono koje predviđa obavezu imaoaca prava na nepokretnosti da u roku od 30 dana od nastanka promene na nepokretnosti²⁰ podnese zahtev za provođenje promene Republičkom geodetskom zavodu, kao i ispravu koja je osnov za upis, tj. isprave koje omogućavaju utvrđivanje nastale promene (čl. 117/1 i 2).

Za i protiv odstupanja od stranačke dispozicije – U našoj pravnoj teoriji stavljena je primedba da uvođenje načela obaveznosti upisa u katastar nepokretnosti predstavlja ograničenje autonomije volje, jer se time odstupa 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,²¹ a samo izuzetno po službenoj dužnosti.²² Pošto za

²⁰ Utvrđena je (čl. 114) prilično duga i detaljna lista šta se smatra promenom na nepokretnosti i stvarnim pravima na njima u smislu održavanja katastra nepokretnosti, a koja se mora prijaviti nadležnoj službi. Time se potencira značaj i nastojanje da se održi ažurnost katastra nepokretnosti nakon njegove izrade i potvrđivanja.

²¹ 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. Videti čl. 95/1 Zakona o zemljišnim knjigama Republike Hrvatske, § 13/1 Zakona o zemljišnim knjigama Nemačke (*Grundbuchordnung* iz 1897). U praksi skoro bez izuzetka predlog za upis podnosi ono lice koje upisom stiče 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

upis u zemljišnu knjigu nije dovoljan samo predlog ovlašćenog lica već i izričita saglasnost zemljišnoknjižnog prethodnika 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 stiče pravo i lica čije se pravo upisom ograničava, prenosi na drugoga ili ukida.²³ Međutim, ako se ima u vidu da se upis vrši ne samo u privatnom, nego i u opštem interesu, te imperativ ustrojstva 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,²⁴ dok neki smatraju da, naprotiv, treba obezbediti njegovu doslednu primenu pri uvođenju zemljišnoknjižne evidencije.²⁵ 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.²⁶ 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 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 oba-

više on kao poreski obveznik). U pogledu toga ko je ovlašćen da zahteva upis (podnese molbu) videti §§ 87–92 Zakona o zemljišnim knjigama Kraljevine Jugoslavije.

²² Videti §§ 83–86 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*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 1–6/2000, str. 43, 45 i 47.

²³ Videti na primer § 19 nemačkog Zakona o zemljišnim knjigama: Načelo dobrovoljnosti – Uknjiženje se vrši ukoliko to želi lice u čije pravo uknjiženje zadire. 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.“)

²⁴ Videti, na primer: Miodrag Orlić, *op. cit.*, str. 49 i Dragoljub Simonović, *Reafirmacija zemljišnih knjiga*, Pravni život, br. 10/1998, str. 777.

²⁵ Videti, na primer: Miroslav Lazić, *op. cit.*, str. 102.

²⁶ Suprotno: Dragor Hiber, *op.cit.*, str. XII: „... nikakvoj državnoj prinudi, u sticanju prava, nema mesta.“

veza, 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.

Kada se možemo vratiti stranačkoj dispoziciji? – Zakonom o zemljišnim knjigama Republike Slovenije iz 1995. godine bila je propisana obaveznost upisa stvarnih prava i pravnih činjenica, kao i upis promena koje se odnose na podatke upisane u zemljišnoj knjizi (čl. 6). Takođe je bilo propisano da postupak za upis počinje na predlog ovlašćenog lica ili po službenoj dužnosti (čl. 68) Međutim, u važećem Zakonu o zemljišnim knjigama iz 2003. godine ne postoji odredba o obaveznosti upisa. Takođe, u okviru osnovnih odredaba o zemljišnoknjižnom postupku izričito je propisano načelo dispozitivnosti postupka,²⁷ a izostalo je i propisivanje dužnosti lica koje je na osnovu pravnog posla ovlašćeno na pribavljanje stvarnog prava na nepokretnosti da u roku od šest meseci od zaključenja pravnog posla podnese zemljišnoknjižni predlog.²⁸ Time je u Republici Sloveniji ponovo uvedeno načelo zahteva (Nemačka) ili načelo predlaganja (Austrija) za vođenje zemljišnoknjižnog postupka. To će se možda desiti i u Republici Srbiji kada se postigne zadovoljavajuće stanje u pogledu evidencije nepokretnosti i prava na njima, pod uslovom da se istovremeno postigne postojanje svesti privatnopravnih subjekata da je upis neophodan za legalan promet nepokretnosti i da je taj upis prvenstveno značajan za njih. U tom smislu, bez prigovora je argumentacija da vanknjižni promet ima smisla i biće favorizovan sve dok njegovim učesnicima pruža dovoljan stepen pravne sigurnosti.²⁹ U uslovima poštovanja načela upisa³⁰ i restriktivnog pristupa izuzecima od njega, faktičke promene, tj. vanknjižni promet koji nije praćen upisom, nema pravni značaj. Takav pristup čini ne samo neprimerenim, već i izlišnim načelo obaveznosti.

²⁷ Članom 125 predviđeno je da zemljišnoknjižni sud odlučuje o upisima na osnovu predloga za upis (zemljišnoknjižni predlog), a da po službenoj dužnosti odlučuje o upisu samo kada je to predviđeno zakonom.

²⁸ Član 74/1 Zakona o zemljišnim knjigama Republike Slovenije iz 1995. godine. Jedino je i dalje ostala obaveza ranije investitora, a po Zakonu iz 2003. godine vlasnika zemljišne parcele, na kojoj je izgrađen objekat čiji delovi su prodani ili su namenjeni prodaji pojedinim etažnim vlasnicima, da podnese predlog za upis etažne svojine u roku od dva meseca od pravnosnažnosti upotrebne dozvole za objekat. Ako on to ne učini, predlog za upis može podneti kupac posebnog dela (etažni vlasnik) na njegov trošak (čl. 131).

²⁹ Pri tome, manji su troškovi transakcije, a ušteda vremena očigledna je da je nije ni potrebno posebno naglašavati. Videti: Dragor Hiber, *op. cit.*, str. XII

³⁰ Ali i načela pouzdanja u javni registar o nepokretnostima i pravima na njima. O tome će biti više reči vezano za to načelo.

5. Načelo javnosti

Svrha evidencije nepokretnosti je da se putem nje obezbedi publicitet činjeničnog i pravnog stanja nepokretnosti. Na taj način povećava se pravna sigurnost titulara upisanih prava, kao i sigurnost pravnog prometa. Takvoj funkciji određenog registra imanentno je načelo javnosti. Zbog toga je ovo načelo, bez izuzetka, ispoštovano u svim sistemima evidencije nepokretnosti, uz prisustvo pojedinih specifičnosti pri njegovom propisivanju.

Načelno, sadržaj registra nepokretnosti, bez obzira kako se on zove, svima je dostupan što znači da je uvid u upisane podatke svima slobodan. Upravo zbog toga, svi učesnici u pravnom prometu nepokretnosti imaju obavezu da se upoznaju sa sadržinom evidencije nepokretnosti jer postojeći stepen njihove dostupnosti javnosti stvara neoborivu pretpostavku da je javnost i upoznata sa njima.

Domašaj načela – Uopredno posmatrano, ovo načelo utvrđeno je na sličan način u različitim pravnim sistemima. Po pravilu svako može tražiti uvid u registar ili odgovarajući izvod o sadržini registra, a da pri tome ne mora dokazivati bilo kakav pravni interes za navedene radnje.³¹ U nemačkom pravnom sistemu načelo javnosti ograničeno je utoliko što se uvid ne može vršiti ako za to ne postoji opravdani interes.³²

U Zakonu o zemljišnim knjigama Republike Slovenije iz 2003. godine među osnovnim načelima navedeno je i načelo javnosti (čl. 4), a zatim je detaljno regulisano obezbeđenje javnosti zemljišne knjige.³³ Javnost podataka upisanih u glavnoj knjizi neograničena je i svako ih ima pravo pregledati, prepisivati ili tražiti overen izvod.³⁴ Međutim, samo

³¹ U tom smislu videti § 7 Zakona o zemljišnim knjigama Kraljevine Jugoslavije, („Zemljišna knjiga je javna. Svako je može razgledati u prisustvu kojeg zemljišnoknjižnog činovnika, i iz nje uzimati prepise ili izvatke, koje će davati vodilac zemljišne knjige pod svojom odgovornošću.“), § 7 Zakona o zemljišnim knjigama Austrije („Zemljišna knjiga je javna. Svako može, u prisustvu zemljišnoknjižnog činovnika razgledati zemljišnu knjigu i iz nje uzimati prepise ili izvode; onaj ko vodi zemljišnu knjigu mora mu to dozvoliti.“), čl. 7 Zakona o zemljišnim knjigama Republike Hrvatske („Zemljišna knjiga je javna. Svako može zahtevati uvid u zemljišnu knjigu i sve pomoćne popise u prisustvu voditelja zemljišne knjige i iz nje dobiti izvatke odnosno ispise i prepise.“).

³² Paragraf 12 Zakona o zemljišnim knjigama Nemačke: „Razgledanje zemljišne knjige dopušteno je svakome ko za to pokaže opravdan interes. Isto važi za isprave koje su korišćene radi upotpunjavanja upisa u zemljišnu knjigu, kao i za zahteve za uknjiženje koji još nisu prihvaćeni.“ Pod pretpostavkom da je dopušteno razgledanje, dakle, dokazan opravdani interes za to, može se tražiti i odgovarajući prepis, koji na zahtev mora biti overen.

³³ Videti čl. 195–199 Zakona o zemljišnim knjigama Republike Slovenije.

³⁴ Zavisno od zahteva zemljišnoknjižni sud izdaje potvrdu da određeni upis postoji, da u vezi sa određenom nepokretnošću upis ne postoji, da je određeni upis izbrisan ili da ne postoji. (čl. 195/2 slovenačkog zakona).

onaj ko pokaže opravdani interes ima pravo zahtevati uvid u zbirku isprava ili prepis određene isprave, a isto važi i u pogledu zemljišnoknjižnih predloga o kojima sud još nije odlučio.³⁵ Budući da Zakon predviđa vođenje glavne knjige kao centralne kompjuterizovane baze,³⁶ posebno je propisan mehanizam obezbeđivanja javnosti (čl. 197 – dobijanje izvoda o trenutno postojećim, ali i o ranijim upisima i to od strane bilo kog zemljišnoknjižnog suda bez obzira na to koji je sud mesno nadležan za sprovođenje datog upisa), kao i elektronskog pristupa kompjuterizovanoj glavnoj knjizi uz ograničenje pristupa ličnim podacima (čl. 198 i 199).

U Zakonu o državnom premeru i katastru načelo javnosti (čl. 62) definisano je na način da su podaci u katastru nepokretnosti javni i da svako može tražiti da izvrši uvid u njih (pod uslovima utvrđenim zakonom).³⁷ Uz to propisana je neoboriva pretpostavka da je svako upoznat sa podacima upisanim u katastar nepokretnosti, jer se niko ne može pozivati na to da mu upisani podaci nisu bili ili nisu mogli biti poznati, niti to može dokazivati. Postavljanje ovakve pretpostavke uz nemogućnost dokazivanja suprotnog praktično znači da niko ne može da tvrdi da je savestan jer nije upoznat sa postojećim upisima u javnom registru. Savesnost se može odnositi na opravdano nepoznavanje neke činjenice koja je pri datim okolnostima mogla ostati nepoznata. To nikako ne može biti slučaj sa podacima koji su dostupni najširoj javnosti. „Savesnost u pogledu zemljišnoknjižnog stanja ne može postojati. Moguća je samo savesnost u pogledu onih činjenica koje nisu upisane u zemljišne knjige (vanknjižno stanje).“³⁸

Posledica činjenice da registar vodi organ državne vlasti – Javne registre o nepokretnostima vode organi državne vlasti: sudovi, organi upravne vlasti ili specijalizovane vladine (državne) agencije. U zemljišnoknjižnom sistemu evidencije nepokretnosti, javni registar o pravnom stanju nepokretnosti u nadležnosti je posebnih (zemljišnoknjižnih, gruntnovnih) odeljenja prvostepenih sudova, a u sistemu jedinstvene evidencije

³⁵ Da bi se ostvario uvid u zemljišnoknjižne predloge o kojima sud još nije odlučio potrebno je podneti obrazložen zahtev u pisanoj formi (čl. 196/3 slovenačkog zakona).

³⁶ Kompjuterizovana glavna knjiga vodi se tako da se svi podaci upisani u glavnu knjigu u svakom zemljišnoknjižnom sudu u Sloveniji, upisuju i održavaju, u centralnoj kompjuterizovanoj bazi glavne knjige zemljišne knjige Republike Slovenije (čl. 175). Takva kompjuterizovana glavna knjiga povezana je sa katastrom, centralnim registrom stanovništva, matičnom knjigom, privrednim registrom, poslovnim registrom i drugim kompjuterizovanim javnim evidencijama koje sadrže podatke od značaja za zemljišne knjige.

³⁷ Nacrtom zakona o državnom premeru i katastru nepokretnosti iz jula 2006. godine bilo je predviđeno ograničenje javnosti u pogledu podataka iz zbirke isprava na način da je za pristup njima (uvidom ili putem izvoda) moguć samo licu koje za to ima pravni interes (čl. 73/3).

³⁸ Miodrag Orlić u: Obren Stanković, Miodrag Orlić, *Stvarno pravo*, 1996, str. 331.

nepokretnosti ova nadležnost sudova preneti je na specijalnu upravnu organizaciju – Republički geodetski zavod. Ne upuštajući se na ovom mestu u razmatranje pitanja šta je ispravnije, vezano za načelo javnosti bitno je istaći da ta činjenica da je registar u nadležnosti državne vlasti potencira značaj njihove javnosti budući da se time u najvećoj mogućoj meri garantuje zakonitost i objektivnost postupanja. Svaki upis u javni registar nepokretnosti pretpostavlja da je utvrđena ispunjenost svih zakonom propisanih uslova za njegovo sprovođenje, što upućuje na verodostojnost njihove sadržine odnosno zasnovanost na punovažnim ispravama. Zbog toga je i moguće tim registrima i izvodima iz njih dati snagu javne isprave. Pojedini autori smatraju da je upravo u tome materijalnopravni aspekt načela javnosti, dok je dostupnost podataka iz javnih registara formalnopravni aspekt ovog načela.³⁹ Činjenica da se radi o javnoj ispravi znači pretpostavku njihove verodostojnosti, potpunosti i tačnosti, sve dok se suprotno ne dokaže. Šta više, kada se radi o savesnim trećim licima koja su u dobroj veri stekla određena upisana prava, ova pretpostavka postaje neoboriva. Međutim, to je već pitanje domašaja načela pouzdanja u registre nepokretnosti, o čemu će odmah biti više reči.

Zbog velikog značaja činjenice da registri nepokretnosti i izvodi iz njih predstavljaju javnu ispravu, smatramo da je to trebalo izričito naglasiti u zakonu koji predstavlja *sedes materiae* kada je u pitanju upis prava na nepokretnostima. U tom smislu propust je postojao u Zakonu o državnom premeru i katastru i upisima prava na nepokretnostima. U Nacrtu Zakona o državnom premeru i katastru nepokretnosti iz februara 2009. godine izričito je bilo određeno da je katastarski plan (čl. 70) i list nepokretnosti (čl. 71) javna isprava. Smatramo da je ovakva odredba svakako trebala da nađe mesto u Zakonu koji je nedavno stupio na snagu, a to se nije desilo.⁴⁰ Takvo utvrđenje je korisno, uprkos tome što činjenica da je registar u nadležnosti državne vlasti, sama po sebi, daje takvom registru ili izvodima iz njega karakter javne isprave.

Na kraju treba dodati da razvoj kompjuterske tehnologije i njeno korišćenje u sistemu evidencije nepokretnosti pojačava načelo javnosti zbog izrazite lakoće pristupu podataka. Potpuna digitalizacija podataka iz katastra nepokretnosti (uz izradu digitalnih katastarskih planova i karata) omogućava stvaranje jedinstvene baze podataka i njeno pretraživanje putem kompjuterske mreže. Time praktično podaci postaju dostupni iz kućne stolice, a načelo javnosti pojačano do maksimalnih razmera.

³⁹ Videti: Tatjana Josipović, *op. cit.*, str. 290.

⁴⁰ Uporediti čl. 70 i 71 Nacrta zakona o državnom premeru i katastru iz februara 2009. godine i čl. 71 i 72 važećeg Zakona o državnom premeru i katastru.

6. Načelo pouzdanja

Domašaj načela upisa i javnosti na prikazan način omogućava još jedno pravilo načelnog karaktera. Radi se o načelu pouzdanja (poverenja) u evidenciju nepokretnosti, kojim se štite savesna treća lica koja su u pravnom prometu istupala s poverenjem u istinitost i potpunost podataka upisanih u javni registar u onoj situaciji kada to nije bio slučaj, odnosno kada se stvarnopravno stanje nepokretnosti upisano u registar razlikuje od stvarnog stanja, odnosno kada je upis neistinit. Na taj način registar nepokretnosti dobija još jednu značajnu funkciju. Pored toga što treba da omogućiti da se svi relevantni podaci o faktičkom i pravnom stanju nepokretnosti nalaze u takvom obliku da su dostupni korisnicima i da se njima garantuje zaštita prava vlasnika i titulara drugih stvarnih prava na nepokretnostima, evidencija nepokretnosti treba da garantuje zaštitu i savesnim učesnicima pravnog prometa. Najkraće rečeno, savesni sticaoci prava na nepokretnostima ne mogu trpeti bilo kavu štetu zbog činjenice da se registrovano stanje razlikuje od stvarnog stanja nepokretnosti.

Sama formulacija ovog načela u uporednom zakonodavstvu vrlo je slična. U Nemačkom građanskom zakoniku u § 892 javno poverenje u zemljišnu knjigu formulisano je na sledeći način: „U korist lica koje pravnim poslom stekne neko pravo na nepokretnosti ili pravo na nekom takvom pravu, sadržina zemljišne knjige smatra se tačnom, osim u slučaju kad je prigovor na tačnost upisan ili kad je netačnost sticaocu poznata. Ako je ovlašćeni, u korist određenog lica, ograničen u raspolaganju pravom koje je upisano u zemljišnu knjigu, tada ograničenje deluje prema sticaocu samo ukoliko je ono vidljivo iz zemljišne knjige ili ukoliko je sticaocu poznato.“ U slovenačkom Zakonu o zemljišnim knjigama izričito je utvrđeno načelo pouzdanja u zemljišne knjige i iz njega proističe da onaj ko se u pravnom prometu ponaša savesno i osloni se na podatke o pravima koja su upisana u zemljišne knjige, ne sme zbog toga trpeti štetne posledice (čl. 8/1). Načelo pouzdanja pojačano je na način da je izričito propisano da onaj ko ispuni uslove za upis prava u zemljišnu knjigu, a upis ne zahteva, snosi sve štetne posledice takvog propusta (čl. 8/2). To praktično znači da savesno postupanje u pravnom prometu ne zahteva ispitivanje vanknjižnog stanja, već samo onog što je upisano u zemljišne knjige.

Dva aspekta načela pouzdanja – U pravnoj teoriji obično se govori o delovavnju ovog načela u dva smera ili o njegovom dvostrukom smislu, odnosno o njegova dva aspekta.⁴¹ Naime, savestan sticalac može se pou-

⁴¹ Videti: Tatjana Josipović, *op. cit.*, str. 291–292, Miodrag Orlić u: Obren Stanković, Miodrag Orlić, *Stvarno pravo*, 1996, str. 333, Miroslav Lazić u: Radmila Kovačević Kuštrimović, Miroslav Lazić, *Stvarno pravo*, str. 465.

zdati u *istinitost* (sve što je upisano u registar je tačno) i *potpunost* (prava koja nisu upisana, a inače mogu biti upisana u registar, kao i ona koja su bila upisana, ali su brisana, ne postoje – *Quod non est in tabule (actis), non est in mundo*) javnog registra o pravima na nepokretnostima.⁴²

Postavlja se pitanje da li su pretpostavke o istinitosti i potpunosti registra neoborive⁴³ ili oborive?⁴⁴ Nesporno je da načelo pouzdanja štiti samo savesnog sticaoca, dakle onog čije je neznanje da je upis neistinit ili nepotpun opravdano. Pretpostavka njegove savesnosti svakako je oboriva, a teret dokazivanja leži na onom ko tvrdi suprotno. Međutim, ako je to nesporno onda se može konstatovati da je pretpostavka o istinitosti i potpunosti registra neoboriva, odnosno da se suprotno ne može dokazivati protiv savesnog sticaoca. Ovde, međutim, treba napraviti razliku u pogledu toga od kog momenta nastupa pravno dejstvo zaštite poverenja u istinitost, a od kog momenta zaštite poverenja u potpunost upisanog pravnog stanja nepokretnosti. Naime, pravno dejstvo zaštite poverenja u istinitost ne nastupa odmah kada je sproveden upis u korist savesnog sticaoca, budući da postoje pravni lekovi kojima se sprovedeni upis može osporiti. To znači da pravno dejstvo zaštite poverenja u istinitost definitivno nastupiti od momenta kada se sprovedeni upis više ne može osporiti, odnosno kada istekne rok u kome se u odnosu na savesnog sticaoca može zahtevati brisanje (tužbom za brisanje) prethodnikovog nevaljanog upisa i uspostavljanje ranijeg zemljišnoknjižnog stanja, kada, praktično, nastupa fikcija apsolutne tačnosti izvršenog upisa. Što se, pak, tiče zaštite poverenja u potpunost upisanog stanja, njeno pravno dejstvo se ne odlaže i nastupa odmah nakon što je sproveden upis u korist savesnog sticaoca. Već od tog momenta titulari vanknjižno stečenih prava na nepokretnosti ne mogu prema savesnom sticaocu isticati svoja prava, jer je on momentom upisa stekao knjižno pravo neopterećeno neupisanim tuđim pravima, terecima i ograničenjima.⁴⁵

⁴² „Pravna dejstva načela poverenja u istinitost nastupaju kad se zemljišnoknjižno stanje razlikuje od vanknjižnog zbog toga što je u zemljišnoj knjizi nevaljanim, neistinitim upisom kao imalac knjižnog prava upisano lice koje nije stvarni, vanknjižni imalac tog prava ili kojim je knjižno pravo upisano sa sadržajem, obimom ili redom prvenstva koji se razlikuje od njegovog stvarnog, vanknjižnog sadržaja, obima ili reda prvenstva.“ S druge strane, „Pravna dejstva načela poverenja u potpunost nastupaju kad je zemljišnoknjižno stanje nepotpuno jer u zemljišnoj knjizi nisu upisana sva prava i pravne činjenice u pogledu određene nepokretnosti koje inače mogu biti predmet upisa u zemljišnu knjigu.“ Tatjana Josipović, *op. cit.*, str. 292.

⁴³ Tatjana Josipović, *op. cit.*, str. 292.

⁴⁴ Miroslav Lazić u: Radmila Kovačević Kuštrimović. Miroslav Lazić, *Stvarno pravo*, str. 465.

⁴⁵ Videti: Tatjana Josipović, *op. cit.*, str. 322–327.

Kada se sticalac može pozvati na svoju savesnost? – Drugo je pitanje kada će se sticalac moći pozvati na svoju savesnost. Kao što ćemo videti u našem pravnom sistemu, prema vladajućoj sudskoj praksi, potrebno je da ispita ne samo zemljišnoknjižno odnosno registrovano stanje, već i vanknjižno, te da s obzirom na utvrđeno stanje niti zna, niti može znati da upisano stanje nije tačno i potpuno. Takav pristup u velikoj meri praktično predstavlja napuštanje načela pouzdanja uprkos njegovoj izričitoj deklaraciji i sticalac se polako približava položaju sticaoca u angloameričkom pravnom sistemu koji polazeći od izvršenog upisa u registar ispituje valjanost pravnog osnova svog prethodnika (*title search*).⁴⁶ U Hrvatskoj je izričito postavljena instrukcija šta treba utvrditi da bi se moglo računati na položaj savesnog, a to znači zaštićenog sticaoca. Nije savestan samo onaj koji je znao ili je s obzirom na okolnosti mogao posumnjati da zemljišnoknjižno stanje nije potpuno ili nije istinito. Dakle, savesnost sticaoca se pretpostavlja samo ako je u pravnom prometu ispoljio dužnu pažnju neophodnu za sticanje datog prava, a savestan mora biti i kada zaključuje pravni posao koji predstavlja *iustus titulus* sticanja i kada zahteva upis prava u svoju korist. Postavlja se pitanje na čega se odnosi njegova dobra vera budući da u pogledu zemljišnoknjižnog stanja, kao poseledica delovanja načela javnosti bez izuzetka, važi neoboriva pretpostavka da su svi bili upoznati sa njim. U tom smislu, postavlja se, dakle, pitanje da li je on znao za neslaganje zemljišnoknjižnog i stvarnog stanja, odnosno da li mu je to neslaganje ostalo nepoznato jer u pravnom prometu nije postupao kao iole pažljiv čovek. Ako je za neslaganje znao ili je ono očigledno za iole pažljivog čoveka, ne može se govoriti o savesnom sticaocu. Međutim, on ne mora da sprovodi posebno ispitivanje u pogledu pravnog stanja nepokretnosti, osim onog upisanog u zemljišnoj knjizi, da bi se mogao pouzdati u to što je upisano i da bi u slučaju spora bio zaštićen.

U Nemačkoj se otišlo još korak dalje. Čak se odstupilo od u pravu veoma starog i veoma važnog principa: *Scire, et scire debere, aequiparantur in iure* (Znati, i biti dužan znati, u pravu je isto). To znači da je sticalac nesavestan samo ako je znao za neistinitost ili nepotpunost zemljišnoknjižnog stanja, odnosno za njegovo njeslaganje sa stvarnim stanjem. Ne zahteva se standardizovana pažnja iole pažljivog čoveka koja bi mu omogućila da polazeći od okolnosti datog slučaja sazna to što inače ne zna. Na taj način pouzdanje u zemljišne knjige u nemačkom pravnom sistemu zaista ima značaj načela od kojeg se minimalno odstupa.

⁴⁶ Videti Michael Diamond, *op. cit.*, str. 69 i dalje.

Dugogodišnji stav naše sudske prakse – Načelo pouzdanja, s obzirom na dugotrajno nezadovoljavajuće stanje evidencije nepokretnosti u Srbiji, ozbiljno je dovedeno u pitanje u našoj sudskoj praksi. 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.⁴⁷ Zauzet je stav da o tome ko ima jače pravo u slučaju višestruke prodaje jedne iste nepokretnosti,⁴⁸ 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 koliziju 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 svoju savesnost u sticanju ne može opravdati samo pozivom na pouzdanje u apsolutnu tačnost zemljišnoknjižnih upisa, već je dužan da proveri i poseodno 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 proveri ne samo ze-

⁴⁷ *Bilten sudske prakse*, Vrhovni sud Srbije, br. 3/1987.

⁴⁸ Radi se o situaciji kada je više lica zaključilo posebne pravne poslove radi sticanja prava svojine na istu nepokretnost. Videti više o tome u: Dragoljub Petrović, *Načelo savesnosti i poštenja kod dvostruke prodaje nepokretnosti*, Pravni život, br. 9–10/1994.

mljišnoknjižno stanje,⁴⁹ već i vanknjižno odnosno faktičko stanje nepokretnosti: ko ima državinu nepokretnosti, knjižni prethodnik ili neko drugi, a ako je to neko drugi, po kom osnovu i u kom svojstvu to lice drži datu nepokretnost.⁵⁰

U našoj pravnoj literaturi primećeno je da je ovakva sudska praksa, bez obzira na moguće razloge i opravdanje njenog formiranja,⁵¹ znatno doprinela „slabljenju pravne discipline i urednog pravnog saobraćaja.“⁵² Naime, šireći krug izuzetaka od načela upisa i načela poverenja u zemljišne knjige, čime je reagovala na realno stanje evidencije nepokretnosti, uz afirmaciju načela savesnosti i poštenja i pravičnosti na račun postojećih pravnih pravila, sudska praksa, praktično je, odstupajući od stroge primene zemljišnoknjižnog i stvarnog prava, negativno povratno delovala na pravnu praksu u prometu nepokretnosti. To je „... uzrokovalo dalje slabljenje zemljišnoknjižnih pravila i načela ... sve do činjenice da su se neka 'izobičajila', *de facto* nestala iz pravnog života.“⁵³

Kako promeniti postojeću sudsku praksu? – U Zakonu o državnom premeru i katastru načelo pouzdanja formulisano je na sledeći način: „Podaci o nepokretnostima upisani u katastar nepokretnosti su istiniti i pouzdani i niko ne može snositi štetne posledice zbog tog pouzdanja.“ (čl. 63). Na osnovu ovakvog pravila moglo bi se zaključiti da se pitanje savesnosti trećeg lica kao sticaoca koji se pouzdao u tačnost i potpunost podataka upisanih u katastar nepokretnosti ni ne postavlja. Ipak, pre mislimo da se to podrazumeva budući da je načelo savesnosti i poštenja jedno od opštih načela na kojima počiva naš pravni sistem. Smatramo ipak da je bila adekvatnija odredba sadržana u tekstovima ranijih nacрта zakona:⁵⁴ „Savesno lice može se pouzdati da su podaci o nepokretnostima i pravima

⁴⁹ U tom smislu treba da proveriti: 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 izvršnog upisa knjižnog prethodnika).

⁵⁰ O domašaju načela pouzdanja u našem pravnom sistemu videti više u: Obren Stanković, Miodrag Orlić, *Stvarno pravo*, Beograd, 1996, str. 330–340, i Dragoljub Petrović, *op. cit.*, str. 778–780.

⁵¹ U tom smislu interesantan je sledeći stav iznet u: Ljubomir Vukotić, *op. cit.*, str. 771: „... svako rešenje bi moralo da bude, uz poštovanje zakona motivisano zadovoljenjem principa pravde i poštenja. Savesna strana u ugovoru morala bi da bude zaštićena jer od stepena njene zaštite zavisi legitimitet pravne države. Kolebanje sudske prakse i mogućnost zaštite savesne strane, zbog bojazni da se ne povredi zakon, delom je pomoglo slabljenje vere u moć pravne i moralne prinude, što je pogodovala strankama u ugovoru da se ponašaju mala fidei.“

⁵² Dragor Hiber, *op. cit.*, str. XIII.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Nacrt iz jula i decembra 2006. godine i decembra 2007. godine.

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.)“ Međutim, s obzirom na ustaljenu sudsku praksu po ovom pitanju, o čemu je bilo reči, čak ni takva odredba ne bi garantovala da se i u uslovima uredne evidencije nepokretnosti ne bi po inerciji nastavilo sa njom. Stoga se čini da je u novom Zakonu o državnom premeru i katastru jednu ovakvu odredbu trebalo dopuniti izričitim stavom da se nedostatak dobre vere, odnosno nesavesnost ne može prigovoriti nikome samo iz razloga što nije istraživao faktičko (vanknjižno) stanje. Iako takav stav proističe iz načela pouzdanja u javni registar, njegova neophodnost u ovom momentu potencirana je postojećim stavom sudske prakse.⁵⁵

7. Načelo zakonitosti

Smisao načela zakonitosti, bez obzira o kojoj vrsti evidencije se radi, je u obavezi nadležnog organa da po službenoj dužnosti ispita ispunjenost zakonom propisanih uslova za upis u dati registar. U zemljišnoknjižnom sistemu evidencije nepokretnosti uobičajeno je propisivanje šta je to što zemljišnoknjižni sud mora ispitati i utvrditi rešavajući po zahtevu za upis.⁵⁶

⁵⁵ U tom smislu kao rešenje koje bi utrla put novom stavu sudske prakse po ovom pitanju preporučuje se rešenje sadržano u hrvatskom Zakonu o zemljišnim knjigama (čl. 8/2–5): „(2) Smatra se da zemljišna knjiga istinito i potpuno odražava činjenično i pravno stanje zemljišta. (3) Sticalac koji je u dobroj veri postupao s poverenjem u zemljišne knjige, pravno je zaštićen, ako nije znao niti je s obzirom na okolnosti imao dovoljno razloga posumnjati da ono što je upisano nije potpuno ili da je različito od vanknjižnog stanja. Nedostatak dobre vere ne može se prigovoriti nikome samo iz razloga što nije istraživao izvanknjižno stanje. (4) Lice koje je u dobroj veri upisalo knjižno pravo postupajući s poverenjem u potpunost zemljišne knjige, steklo ga je neopterećeno teretima koji nisu bili upisani u momentu kad je zatražen upis niti je tada iz zemljišnih knjiga bilo vidljivo da je zatražen njihov upis, osim ako je zakonom drukčije određeno.

(5) Lice koje je u dobroj veri upisalo knjižno pravo postupajući s poverenjem u istinitost zemljišne knjige uživa zaštitu svoga poverenja utoliko što mu niko neće moći osporavati valjanost njegovog sticanja zbog nevaljanosti prethodnikovog upisa nakon što proteknu rokovi u kojima bi se po ovom Zakonu mogla podneti tužba radi brisanja uknjižbe njenog prethodnika.“

⁵⁶ Tako, na primer, § 104 Zakona o zemljišnim knjigama Kraljevine Jugoslavije glasi: „(1) Zemljišnoknjižni sud tačno će ispitati molbu i njene priloge, a zemljišnoknjižni upis može dozvoliti samo onda: 1) kad iz zemljišne knjige u pogledu ze-

U nedavno derogiranom Zakonu o državnom premeru i katastru i upisima prava na nepokretnostima nije bilo ovakve odredbe načelnog karktera o postupanju nadležnog organa u vezi sa zahtevom za upis. Uslovi za upis i vrste upisa bili su propisani na odgovarajućem mestu.⁵⁷ Ono što, međutim, pada u oči pri razmatranju tekstova Nacrta zakona o državnom premeru i katastru nepokretnosti, je činjenica da se pri definisanju načela zakonitosti pribeglo tradicionalnom određanju sadržine ovog načela, što je, između ostalog bio jedan od znakova vraćanja pravilima zemljišnoknjižnog prava ili, bolje rečeno, neodstupanja od njih gde god to nije potrebno. U tom smislu bilo je predviđeno da Republički geodetski zavod ispituje po službenoj dužnosti da li su ispunjeni zakonom propisani uslovi za upis u katastar nepokretnosti.⁵⁸ A zatim su detaljno regulisane 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 nepokretnostima (stvarnih i ličnih službenosti, hipoteke, zajedničke hipoteke, ugovornog prava preče kupovine, prava otkupa, prava prekupa, zakupa).⁵⁹ Uočljivo je da se u predloženoj regulativa pošlo od tradicionalnih pravila zemljišnoknjižnog prava.

Međutim u Nacrtu iz februara 2009. godine i na ovom mestu, kao i na još mnogim, učinjeno je odstupanje koje se može tumačiti kao novi otklon od tradicionalnih pravila bez istinske potrebe. Tako je u čl. 63 Nacrta koji nosi naziv *Načelo zakonitosti* utvrđeno: „Upis u katastar nepokretnosti vrši se na osnovu zakona i drugih propisa kojima je uređen državni premer i katastar nepokretnosti.“ U samom Zakonu o državnom premeru i katastru nalazi se neznatno modifikovano pravilo u pogledu načela zakonitosti: „Upis u katastar nepokretnosti vrši se na osnovu ovog zakona i drugih propisa.“ To na-

mljišta ili prava ne proizilazi nikakva zapreka zahtevanom upisu; 2) kad nema osnovane sumnje o tome da li su učesnici, kojih se upis tiče, sposobni raspolagati predmetom, na koji se upis odnosi, ili o tome da li su molioци ovlašćeni podneti molbu; 3) kad je traženje osnovano sadržinom podnesenih isprava; 4) kad isprave imaju onaj oblik, koji se zahteva za dozvolu uknjižbe, predbeležbe ili zabeležbe. (2) Kod zemljišnoknjižnih upisa, koje dozvoljava drugi koji sud a ne zemljišnoknjižni sud, ograničiće se zemljišnoknjižni sud na odlučivanje o tome, da li je upis dopušten s obzirom na stanje zemljišne knjige, a u pogledu ostalih uslova odlučivanje pripada onom sudu, koji upis dozvoljava. Uporediti sa odredbom § 94 Zakona o zemljišnim knjigama Austrije, čl. 108 Zakona o zemljišnim knjigama Hrvatske, čl. 146, 148–149 Zakona o zemljišnim knjigama Slovenije.

⁵⁷ Videti čl. 58a–58i, te čl. 97–107 Zakona o državnom premeru i katastru i upisima prava na nepokretnostima.

⁵⁸ Videti čl. 72 Nacrta Zakona o državnom premeru i katastru nepokretnosti iz decembra 2007. godine.

⁵⁹ Sa više od trideset članova (čl. 83–114 navedenog Nacrta).

ravno podrazumeva obavezu nadležnog organa da ispita da li su ispunjeni svi uslovi u pogledu sprovođenja tražene vrste upisa u katastar nepokretnosti, ali je nejasno zašto se bez ikakve potrebe odstupilo od proverenog načina koji jasno, precizno i sa dovoljno detalja upućuje taj organ šta treba u postupku upisa utvrditi i proveriti. Pored toga, sama pravila o tome koje su vrste upisa u katastar nepokretnosti (upis nepokretnosti, upis stvarnih prava, predbeležba, zabeležba), o opštim uslovima za upis (upisana nepokretnost, upisan prethodnik i isprave za upis) su malobrojna i veoma apstraktna što s obzirom na stanje evidencije nepokretnosti koje je u dugom vremenskom periodu postojalo u Srbiji, te činjenicu da se jedan organ upravne vlasti praktično sreće sa suštinski novom vrstom posla, nije dobro i može dovesti do otvaranja brojnih pitanja u praksi na koja će se davati različiti odgovori. Brojne izmene i dopune Zakona o državnom premeru i katastru i upisima prava na nepokretnostima za vreme njegovog važenja, izgledale su, pre svega, kao permanentno traganje za adekvatnim pravilima kroz popravljjanje postojećeg teksta. U prvom Nacrtu novog zakona iz 2006. godine, pored neophodnih novina koje podrazumeva jedna potpuno nova evidencija nepokretnosti i regulisanja osnivanja katastra nepokretnosti, primetna je bila tendencija da se zakonska regulativa evidencije nepokretnosti približi pravilima zemljišnoknjižnog prava. U tom smislu, čini nam se da se u poslednjem tekstu Nacrta zakona iz februara 2009. godine koji je 31. avgusta 2009. godine, sa nekim izmenama, pretočen u Zakon o državnom premeru i katastru, poseglo opet za određenim novinama za koje nismo sigurni da su utemeljene u zahtevima pravne prakse i života uopšte.

8. Načelo prvenstva

Međusobno pravno dejstvo više upisa u pogledu iste nepokretnosti – Načelo prvenstva ili prioriteta uređuje pravno dejstvo upisa prema drugim upisima u pogledu iste nepokretnosti, zavisno od vremenskog redosleda kojim su upisi sprovedeni. Smisao utvrđivanja redosleda upisa pojedinih prava na nepokretnostima je u tome što se na taj način utvrđuje redosled njihovog sticanja i ostvarivanja. To je sasvim logično budući da se, u skladu sa načelom upisa, prava na nepokretnostima stižu, prenose, ograničavaju i prestaju upisom u odgovarajući javni registar. Stoga je potrebno utvrditi koje pravo je pre upisano da bi se znalo koje je pre nastalo.⁶⁰ Ranije upisano pravo ostvarivaće se kao da prava koja su upisana posle njega ni ne postoje.

⁶⁰ Pravo prvenstva je jedno od osnovnih obeležja stvarnih prava uopšte. U tom smislu pravo prvenstva, međutim, treba nešto šire posmatrati nego kada se govori o načelu pr-

Kako na jednoj stvari može postojati samo jedno pravo svojine (bez obzira da li se radi o isključivoj svojini, susvojini ili zajedničkoj svojini), značaj ovog načela naročito dolazi do izražaja kod ograničenih stvarnih prava (stvarna prava na tuđim stvarima) budući da se ona mogu rangirati jer mogu istovremeno postojati na jednoj stvari. Dakle, kada se radi o upisu prava svojine bitan je prioritet u vremenu jer se time određuje ko postaje vlasnik, ali kod ograničenih stvarnih prava (hipoteke, stvarnih i ličnih službenosti, realnih tereta) taj prioritet u vremenu ne samo da određuje kada je pravo nastalo već i redosled u njihovom ostvarivanju. Kao što je već istaknuto, ranije upisano pravo ostvarivaće se kao da prava koja su upisana posle njega ni ne postoje. Po nekim autorima, načelo prvenstva je najznačajnije kod hipoteke jer upisom hipoteke, hipotekarni poverilac stiče prvenstvo u odnosu na potraživanje običnih (tzv. hirografenih) poverilaca – što je posledica prvenstva koje stvarna prava imaju u konkurenciji sa obligacionim pravima, ali i u odnosu na hipotekarne poverioce čije pravo je kasnije nastalo, tj. upisano – što je posledica rangiranja istovrsnih stvarnih prava na jednoj stvari prema momentu njihovog nastanka.⁶¹

Relevantan momenat⁶² za sticanje prava na nepokretnostima je onaj kada je nadležnom organu podnet zahtev za upis, a ne momenat kada je upis zaista i sproveden, tj. kada je sud o njemu doneo rešenje. Stoga se i osnovanost zahtevanog upisa procenjuje prema stanju registra nepokretnosti u momentu kada je zahtev primljen. To je logično budući da je sprovođenje upisa samo potvrda da je zahtev bio osnovan i potpun u momentu podnošenja.

Derogiranim Zakonom o državnom premeru i katastru i upisima prava na nepokretnostima nije bilo izričito formulisano načelo prvenstva, ali je bilo predviđeno da je u slučaju više upisa prava na nepokretnostima, jače ono pravo koje je ranije upisano (čl. 5/2). Za slučaj da je podneto više zahteva za upis prava na istoj nepokretnosti, bilo je predviđeno pravilo da

venstva ili prioriteta kao jednom od načela na kojima se temelji registar nepokretnosti. Pravo prvenstva, naime, garantuje da je u konkurenciji stvarnog i obligacionog prava na istoj stvari, jače stvarno pravo, a da je u konkurenciji stvarnih prava na istoj stvari jače ono koje je ranije nastalo. Ova odlika stvarnih prava dobija poseban smisao kada se radi o pravima na nepokretnostima i da bi se o njoj moglo voditi računa neophodno je da ta prava budu upisana u odgovarajući registar. A upravo po momentu upisa određuje se njihov međusobni rang.

⁶¹ Videti: Miroslav Lazić u: Radmila Kovačević Kuštrimović. Miroslav Lazić, *Stvarno pravo*, str. 467. O nemogućnosti rangiranja prava svojine videti: Miroslav Lazić, *Rang stvarnih prava*, Pravni život, br. 10/2002, str. 73, a o rangiranju hipoteke: Miroslav Lazić, *Prava realnog obezbeđenja*, Niš, 2009, str. 128–129.

⁶² Koristi se reč *momenat*, a ne *vreme* da bi se istaklo da se radi o astronomskom, a ne civilnom računanju vremena.

će se prvo uzeti u postupak zahtev koji je prvi primljen kod Republičkog geodetskog zavoda. Po redu prijema, kasniji zahtevi uzimani su u postupak tek pošto bi prethodni zahtev bio pravnosnažno odbijen. Smatramo da takva formulacija nije bila ispravna, jer pravnosnažno odbijanje ranije podnetog zahteva nije neophodno za razmatranje kasnijeg zahteva. To upravo zbog činjenice da se ograničena stvarna prava (stvarna prava na tuđim stvarima) mogu rangirati, jer mogu istovremeno postojati na jednoj stvari. Stoga je adekvatnija formulacija da se po redu prijema, kasniji zahtevi uzimaju u postupak tek pošto raniji zahtev bude konačno rešen. U Zakonu je precizirano i da se ako su zahtevi podneti istog dana, vreme prijema određuje astronomskim računanjem vremena, odnosno prema satu i minutu prijema (čl. 106d).

Više istovremeno primljenih zahteva za upis – Prema Zakonu o državnom premeru i katastru, upis u katastar nepokretnosti i utvrđivanje reda prvenstva prava vrši se prema vremenskom redosledu podnošenja zahteva za upis⁶³ (*prior tempore potior iure*). Iz poslednjeg teksta Nacrta zakona, kao i iz samog Zakona izostalo je, inače u zemljišnoknjižnom sistemu tradicionalno prihvaćeno, pravilo o tome da u slučaju kada je više zahteva primljeno istovremeno red prvenstva je jednak. Prema Zakonu o zemljišnim knjigama Kraljevine Jugoslavije prvenstveni red upisa određuje se prema trenutku u kojem je podnesak stigao zemljišnoknjižnom sudu, a upisi koji budu izvršeni na osnovu podnesaka koji su istovremeno prispeli, imaju isti red prvenstva, ako zakonom nije šta drugo određeno (§ 29).⁶⁴ Koliki je značaj pravilnog i tačnog utvrđenja reda prvenstva kod zemljišnoknjižnih prava vidi se kroz detaljnu regulisanje ovog pitanja samim Zakonom,⁶⁵ ali i Pravilnikom za vođenje zemljišnih knjiga.⁶⁶ Zbog važnosti momenta prijema zemljišnoknjižnih pi-

⁶³ Osim ako je zakonom određeno drukčije. Videti čl. 65 Zakona o državnom premeru i katastru koji nosi naziv *Načelo prvenstva*.

⁶⁴ Uporediti sa § 879 Nemačkog građanskog zakonika, § 17 nemačkog Zakona o zemljišnim knjigama, § 29 austrijskog Zakona o zemljišnim knjigama, čl. 45 hrvatskog Zakona o zemljišnim knjigama, čl. 10 i 122 slovenačkog Zakona o zemljišnim knjigama.

⁶⁵ U § 113 Zakona o zemljišnim knjigama u cilju utvrđenja reda prvenstva predviđeno je: „(1) Svaki upis (§ 8) mora sadržavati osim oznake kakve je vrste, još i dan, mesec, godinu i broj pod kojim je molba, usled koje se vrši upis, stigla zemljišnoknjižnom sudu. (2) Ako je zemljišnoknjižnom sudu stiglo u isto doba više molbi, koje se odnose na isto zemljišnoknjižno telo, onda će se pri svakom upisu, izvršenom usled tih molbi, zabeležiti brojevi jednovremeno stiglih molbi s dodatkom, da su ove molbe stigle u isto doba.“

⁶⁶ Pravilnik je donet 17. februaru 1931. godine, a odnosi se na sprovođenje sva tri zemljišnoknjižna zakona: Zakon o zemljišnim knjigama, Zakon o unutrašnjem uređenju, osnivanju i ispravljanju zemljišnih knjiga i Zakon o zemljišnoknjižnim deobama, otopisima i pripisima.

smena⁶⁷ primenjuje se astronomsko računanje vremena, te je Pravilnikom izričito predviđeno da se sva zemljišnoknjižna pismena moraju u prijemnoj kancelariji snabdeti beleškom o prijemu i da se osim dana, meseca i godine navodi i sat prispeća, a ako je potrebno i minut kada je pismeno stiglo (§ 92).

Načelo prvenstva utvrđeno u čl. 65 dobija svoju konkretizaciju u pravilima sadržanim u čl. 125 (*Redosled rešavanja zahteva*) i čl. 131 (*Izmena prvenstvenog reda upisa*) Zakona o državnom premeru i katastru. Budući da se red prvenstva prava određuje prema momentu podnošenja zahteva izričito je propisano da se osnovanost zahtevanog upisa procenjuje prema stanju katastra nepokretnosti u momentu kada je zahtev za upis primljen u Zavod. Da bi se sprečila bilo kakva povreda prvenstvenog preda, Zavod upisuje godinu, mesec, dan, čas i minut prijema zahteva za upis i istovremeno na nepokretnosti na koju se odnosi zahtev upisuje za beležbu vremena prijema i broj zahteva. U slučaju da je podneto više zahteva za upis na istoj nepokretnosti, prvo će se uzeti u postupak zahtev koji je prvi primljen. Po redosledu prijema, kasniji zahtevi se uzimaju u postupak tek pošto raniji zahtev bude konačno rešen.

Postavlja se pitanje zašto je izostalo pravilo o jednakom redu prvenstva zahteva za upis prava na istoj nepokretnosti koji su primljeni istovremeno, odnosno da li astronomsko računanje vremena eliminiše takvu mogućnost? Smatramo da je pravilo potrebno i da je pogrešno protumačeno da se to pitanje uspešno rešava astronomskim računanjem vremena, odnosno zavođenjem zahteva po datumu, ali i času i minutu podnošenja. Šta, na primer, ako su zahtevi za upis prava na istoj nepokretnosti stigli poštom? Čak i kada je u pitanju preporučena pošiljka, što će po pravilu biti slučaj, ključni momenat je onaj kada su zahtevi stigli nadležnom organu, a ne kada su predati pošti. Može se desiti da ih poštar uruči istovremeno, pa se postavlja pitanje kojem od prispelih zahteva i zašto dati prioritet.

Iz navedenog proističe da je u novodonetom Zakonu trebalo da se nađe i pravilo o jednakom redu prvenstva zahteva za upis prava na istoj nepokretnosti, a koji su primljeni istovremeno. Pored toga, trebalo je urediti i situaciju koja nastaje kada istovremeno stignu zahtevi za upis prava koja se međusobno isključuju. Ako, na primer, istovremeno preporučenom pošiljkom stigne zahtev dva ili više lica za upis prava svojine na istoj nepokretnosti. Republički geodetski zavod sigurno nije taj koji treba da donese odluku o tome ko će od njih postati vlasnik, niti treba sve da ih odbija, niti treba da ih upisuje kao suvlasnike. Rešavanje

⁶⁷ Videti § 88 Pravilnika za vođenje zemljišnih knjiga.

spora o pravu svojine (ko ima jači pravni osnov pa mu treba dati prednost) u takvom slučaju može biti vrlo komplikovan posao i za sud opšte nadležnosti. U takvom slučaju nadležni organ treba da postupi kao i kada su istovremeno stigli zahtevi za upis prava koja se međusobno ne isključuju, odnosno treba da izvrši tražene upise sa zabeležkom istovremenosti koja će zainteresovana treća lica upućivati na činjenicu da tek treba da se reši (u parnici) ko je od njih više vlasnik i čije će upis ostati, dok bi ostali bili brisani.

Menjanje postojećeg reda prvenstva – Vezano za načelo prvenstva postavlja se i pitanje može li se menjati postojeći red prvenstva prava na istoj nepokretnosti koji je ustanovljen po vremenu zahtevanja upisa. Iz načela autonomije volje proističe i slobodna inicijativa titulara građanskog subjektivnog prava u pogledu vršenja i raspolaganja svojim pravom. To praktično znači, da je sasvim logično da pravilo o mogućnosti izmene prvenstvenog reda upisa postoji u zakonu kojim se reguliše evidencija nepokretnosti – tzv. ustupanje prvenstva. U tom smislu, dobro je što je Zakonom o državnom premeru i katastru predviđeno pravilo (čl. 131) da imalac prava može podneti zahtev za upis izmene prvenstvenog reda tog prava, s tim da uz ovakav zahtev mora dostaviti i saglasnost svih lica čija bi prava bila povređena navedenom izmenom. Međutim, smatramo da je i u ovom slučaju pravilo ostalo nedorečeno. Naime, isto ovo pitanje regulisano je sa 6 paragrafa Zakona o zemljišnim knjigama Kraljevine Jugoslavije (§ 30–35),⁶⁸ jer je niz situacija potrebno precizirati pri ustupanju ranga. Iako iz činjenice da je za izmenu reda prvenstva potrebna samo saglasnost titulara prava koja međusobno menjaju rang, a ne i titulara ostalih upisanih prava, može da se zaključi da se ustupanjem prvenstva ne dira u njihov obim i prvenstveni red, smatramo da takvo izričito pravilo ne bi bilo suvišno. Isti značaj imalo bi i preciziranje čija se još saglasnost traži u pojedinim specifičnim situacijama. Tako na primer, u slučaju kada je pravo koje zbog izmene prvenstvenog reda stupa nazad hipoteka, treba da postoji i saglasnost vlasnika, a ako je to pravo koje je opterećeno pravom nekog trećeg lica, potreban je i njegov pristanak.⁶⁹ Stoga je u pogledu preciziranja pravila koja proističu iz načela prvenstva u novodonetom Zakonu,

⁶⁸ Uporediti i sa još nekim zakonima iz ove oblasti: § 880–881 Nemačkog građanskog zakonika, §30 austrijskog Zakona o zemljišnim knjigama, čl. 46–51 hrvatskog Zakona o zemljišnim knjigama.

⁶⁹ Zakonom o zemljišnim knjigama Kraljevine Jugoslavije, po ugledu na austrijski Zakon o zemljišnim knjigama, regulisano je još niz situacija u vezi ustupanja prvenstva. Videti §§ 31–35 i uporediti sa odgovarajućim pravilima u hrvatskom Zakonu o zemljišnim knjigama (čl. 47–51).

trebalo imati u vidu navedeno. Ponovo ističemo da je dovoljnost i preciznost pravila potencirana činjenicom da je celokupni posao evidencije nepokretnosti i prava na njima u Srbiji poveren upravnoj vlasti, odnosno Republičkom geodetskom zavodu kao posebnoj organizaciji u sistemu državne uprave. Uspeh realizacije te potpuno nove nadležnosti Zavoda u mnogome zavisi i zavisiće od pravila kojima se ona uređuje.

9. Načelo određenosti

Iz načela određenosti proizilazi da svaki upis u registar nepokretnosti mora sadržati sve podatke koji su neophodni da bi on predstavljao samostalnu i potpuno određenu pravnu celinu. To praktično znači da sadržina svakog upisa mora biti tačno i potpuno određen u pogledu:

– same nepokretnosti na koju se upis odnosi (nepokretnost mora biti označena i opisana na način da ne može doći do zabune u pogledu njenog identiteta),⁷⁰

– vrste upisa koja se vrši (budući da različite vrste upisa imaju drugačiji smisao i različito pravno dejstvo ne sme biti sumnje u pogledu toga o kojoj vrsti upisa se radi),

– vrste prava koje se upisuje (bitna sadržina prava mora biti određena, odnosno mora biti nedvosmisleno određeno koje pravo je u pitanju, što znači da ono mora biti određeno kao jedno od mogućih prava čiji upis se, na osnovu zakona, dozvoljava u registar),

– činjenica koje se upisuju, a koje su bitne za postojanje, obim ili mogućnost prenosa samog prava,

– subjekta upisa odnosno titulara upisanog prava

– vremenu upisa (vremensko određenje upisa neophodno je da bi se odredio redosled prvenstva upisanih prava).

U navedenom smislu definisano je i načelo određenosti u Zakonu o državnom premeru i katastru (čl. 66). Ovo načelo ujedno predstavlja i poslednje od osam izričito utvrđenih načela na kojima se temelji katastar nepokretnosti kao jedinstvena evidencija o nepokretnostima i pravima na njima. Ono što nam se čini da nedostaje na toj prilično dugoj listi, a što bi moglo biti povezano sa načelom određenosti je i zahtev u pogledu preglednosti katastra nepokretnosti. Naime, neki autori kada govore o načelima zemljišnih knjiga⁷¹ kao jedno od njih navode i načelo preglednosti u smislu da zemljišne knjige moraju biti uređene tako da se iz njih može la-

⁷⁰ Videti u vezi stim deo koji se odnosi na načelo državnog premera.

⁷¹ Videti: Tatjana Josipović, *op. cit.*, str. 297.

ko i brzo saznati celokupno pravno stanje upisanih nepokretnosti. Ostvarenje ovog načela omogućeno je izuzetno preciznim i jednostavno postavljenim, s jedne strane, sastavom zemljišnih knjiga (glavna knjiga i zbirka isprava), a, s druge strane, sastavom zemljišnoknjižnog uloška (popisni, vlasnički i teretni list). Onako kako je uređena, glavna knjig pruža jednostavnu i celovitu informaciju o stanju nepokretnosti. Pored toga, kroz postojanje glavne knjige i zbirke isprava uveden je tzv. sistem dvoknjiženja – svaki upis sprovodi se u glavnoj knjizi i tek od tada proizvodi pravno dejstvo, a u zbirci isprava trajno se čuvaju isprave koje predstavljaju osnov za sprovođenje upisa i iz kojih se mogu utvrditi svi podaci koji se u pogledu upisa zahtevaju polazeći od načela određenosti. Kroz trodeobu zemljišnoknjižnog uloška sprovedena je mogućnost da se u svaki deo upisuje tačno ono što je zakonom predviđeno, tako da je vrlo jednostavno utvrditi bilo koji podatak koji se tiče nepokretnosti odnosno prava na njoj, titulara prava i drugih pravno relevantnih činjenica.

Na ovom mestu samo iznosimo sumnju da će promene koje donosi Zakon o državnom premeru i katastru u pogledu sastava lista nepokretnosti ugroziti preglednost i veliki stepen pravne sigurnosti koji daju zemljišne knjige.

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

Principles Of Cadastre

Abstract

The article begins with the notion and importance of principles of real estate public records. The article then gives an overview of principles, about eight of them existing at the concept of uniform real estate public records, according to The Act on Land Survey and Cadastre, currently in force. The purpose is to point necessity of following principles as a common framework, in order to reach the goal contained in each system of real estate public records: provide legal security both to existing and conscientious potential right holders, i. e. security of legal transfer. Achieving this goal request to establish only necessary exceptions to the rules. Focus is on the principles crucial for existing of real estate public records (principle of constitutive effects of entries, principle of being public, principle of trust in register, principle of priority), and also, principle of mandatory registration as an extreme deviation to the rule of free disposition of proceedings.

Key words: cadastre, principle of constitutive effects of entries, principle of being public, principle of trust in cadastre, principle of priority, principle of mandatory registration