

Др Раденка Цветић, доцент  
Правног факултета у Новом Саду

## ЕВИДЕНЦИЈА НЕПОКРЕТНОСТИ

**Сажетак:** У Србији никада није постојала једнообразност у правној евиденцији непокретности. Након вишегодишњег лутања преовладао је званични став да проблеме који су настали због недовршеног регистра – земљишне књиге, треба решавати увођењем једног сасвим новог регистра – катастра непокретности. Тако се још једном, у потрази за што бржим добијањем иоле поуздане фактичке и правне слике територије Србије, пропушта шанса за дефинитивно враћање најбољој и најпоузданијој евиденцији непокретности – земљишној књизи. Најзначајнији концепцијски недостаци тзв. јединствене евиденције непокретности су обједињавање фактичке и правне евиденције и њено поверавање органу управе.

**Кључне речи:** евиденција непокретности, земљишна књига, јединствена евиденција, катастар непокретности

### I

Оригинална творевина нашег правног система названа “јединствена евиденција непокретности (катастар непокретности)” коштала нас је, по свему судећи, вишеструко. Више од десет година узалудног ангажовања на изградњи система евиденције непокретности, који је од почетка био осуђен на неуспех, није довело само до бескорисног расипања ионако оскудних средстава, већ и до пропуштања драгоценог времена да се до сада изврши ажурирање земљишних књига и настави са њиховим увођењем на подручјима где их није било.

Својевремено<sup>1</sup> смо истакли да ће “повратак” земљишним књигама као правним регистрима непокретности бити тежи него њихово олако напуштање, али да њихов значај и предности у односу на све остале постојеће и замисливе такве евиденције то чини неопходним. Међутим, оно што се дешава у последњих годину дана личи на дефинитивно давање предности устројству катастра непокретности и поновно удаљавање од земљишних књига (у том смислу, створен је и један нови комуникацијски појам тзв. “интегрисани катастар” као појам који такву евиденцију непокретности треба да разликује у односу на традиционално поимање катастра као фактичке евиденције непокретности и основе за вођење њихове правне евиденције, односно земљишних књига). Врло често се истиче да је такав корак одговор на императив што брже изградње колико-толико поуздане евиденције непокретности, која касније може бити замењена неком поузданијом и провереном евиденцијом, као што су земљишне књиге. Без обзира на, углавном оправдану нестрпљивост да се до такве евиденције дође, обзиром на њен не само правни, већ и привредни значај, чини нам се, ипак, да даље инсистирање на увођењу јединствене евиденције непокретности у виду катастра непокретности олако прелази преко јасно израженог става научне и стручне јавности у прилог земљишних књига.<sup>2</sup>

## II

Евиденција непокретности, уопште, представља систематизоване податке о непокретностима који би требало да одговарају њиховом стварном стању, при чему пружају сазнање о тачном положају, простирању и границама непокретности, врсти и квалитету земљишта, зградама које се на њему налазе, али и о правима која на непокретностима (земљишту и зградама) постоје. Сви ови подаци употпуњавају евиденцију непокретности, али, по правилу нису садржани у јединственом регистру, већ се воде посебно, у различитим евиденцијама непокретности.<sup>3</sup> Потребне које се задовољавају постојањем такве евиденције су многобројне и разноврсне: фискалне, привредне, статистичке, научне. Са правног аспекта, међутим, најважнија је чињеница да се стварна права на непокретностима стичу, мењају и гасе, тј. да се њихов промет врши искључиво на основу одговарајућег уписа у одговарајуће јавне регистре који представљају евиденцију у којој се воде подаци меродавни за правно стање непокретности у правном промету, без обзира да ли се она зове земљишна књига или катастар непокретности. Да би таква евиденција била потпуна врши се и

<sup>1</sup> Приликом предлагања овог истраживања и образлагања његове потребе и оправданости, у јулу 2001. године

<sup>2</sup> Видети на пример: Миодраг Орлић, *Увођење и обнављање земљишних књига (Предлог за најпогоднију врсту јавних регистара непокретности у Србији) за XXI век*, Гласник АК Војводине, бр. 12/2000. и Извештај о раду Удружења правника Србије, Београд, мај 2001, стр. 7-12.

<sup>3</sup> Могуће и постојеће различите евиденције о непокретностима међусобно се разликују по својим функцијама које имају у правном поретку, начину и поступку њиховог вођења, унутрашњем уређењу, субјектима у чију надлежност спада њихово вођење, подацима о непокретностима који се у њима воде, врстама непокретности за које се воде и др. О разним врстама евиденција непокретности видети више: Tatjana Josipović u: Nikola Gavella i dr., *Stvarno pravo*, Загреб, 1998, стр. 198-200.

евиденција права која су стечена ванкњижно, тј. без уписа (на пример одржајем или по основу наслеђивања), као и неких правно релевантних чињеница које су од значаја било за промет, било за обим права (на пример, чињеница малолетства власника, чињеница вођења спора о постојању самог права или његовом обиму). Та правна, земљишнокњижна евиденција непокретности заснована је на другој, фактичкој евиденцији непокретности, односно катастру земљишта, на тај начин што се поједина непокретност која је објект стварноправних односа који су предмет уписа у земљишне књиге одређује и индивидуализује према катастарском премеру земљишта.<sup>4</sup> Управо практични значај ове две евиденције непокретности врло често доводи до ситуације да се под појмом евиденција непокретности, ако ништа друго није изричито наглашено, подразумева њихова правна евиденција (земљишне књиге) која је заснована на фактичкој евиденцији названој катастар земљишта.<sup>5</sup>

Евиденција непокретности је могућа односно практично изводљива јер су непокретности, за разлику од покретних ствари, ограничене у броју и простирању, те имају положај који се не мења. Полазећи и од тога, те од наведених циљева који се постижу евиденцијом података о непокретностима, долази у потпуности до изражаја друштвена оправданост ангажовања средстава и напора ради израде и постојања потпуне и тачне евиденције непокретности.

### III

За прибављање права својине на непокретним стварима на основу уговора у римском праву је важио исти принцип као и код покретних ствари: да би дошло до преноса права својине било је потребно и довољно да постоји споразум преносиоца и прибавиоца и да се изврши предаја, односно ступање у посед од стране прибавиоца. Међутим, временом је у германском праву<sup>6</sup> преовладало схватање да пренос права својине на непокретностима треба да буде јаван и свечан. У основи таквог схватања је економски, па чак и егзистенцијални значај који је земљиште имало. Временом се на основу тога развио обичај да се својина на непокретности преноси пред судом уз лично присуство преносиоца и прибавиоца који су давали изјаве о преносу својине. Те изјаве су чуване у суду, а затим је почело њихово уписивање у посебне књиге. Управо из тог обичаја настала је главна формалност за прибављање

<sup>4</sup> Значи, земљишна књига не садржи изворне податке о непокретности, већ се непокретност у њој описује према подацима из катастра земљишта.

<sup>5</sup> Катастар земљишта се уобичајено означава као фактичка евиденција непокретности јер упис података о непокретностима нема правно дејство у смислу настанка, промене или престанка стварних права на непокретностима.

<sup>6</sup> Уобичајено је означавање земљишних књига као творевине германског права. У правној књижевности се може наићи на инсистирање на словенском или чак старовековном пореклу земљишних књига (Фердо Чулиновић, *Земљишнокњижно право*, Београд, 1933, стр. 11 и 12; од истог аутора *Земљишна књига и њено оснивање*, Београд, 1931, стр. 4). Ипак, када се говори о земљишним књигама као савременој правној евиденцији непокретности несумњиво се корени налазе тек у развијеном праву германских земаља.

својине на непокретностима у виду уписа у посебне јавне књиге, тзв. *баштинске књиге*,<sup>7</sup> односно *земљишне књиге*.<sup>8</sup>

Може се констатовати да је са развојем и интензивирањем промета непокретности све више долазила до изражаја потреба проналажења што адекватнијег начина публикавања преноса односно стицања стварних права на непокретностима у циљу постизања правне сигурности у промету. У почетку је уписивање у земљишне регистре имало само функцију публицитета у смислу чињења доступним података о стварноправном стању непокретности што ширем кругу лица, да би се касније, најпре у германским правима, само стицање стварних права на непокретностима почело условљавати уписом у посебну јавну књигу.

#### IV

Нашим позитивним стварним правом је предвиђено да се “На основу правног посла право својине на непокретност стиче уписом у јавну књигу или на други одговарајући начин одређен законом (чл. 33 Закона о основама својинскоправних односа). Што се тиче постојећег стања у Републици Србији та “јавна књига” се зове или *земљишна књига* или *катастар непокретности*, а “*други одговарајући начин одређен законом*” је пренос тапије. Следствено томе ми данас када говоримо о правној евиденцији непокретности у Републици Србији морамо констатовати да, иако се ради о једној релативно малој држави, постоје три паралелна, међусобно изузетно различита система: систем земљишних књига, тапијски систем и систем тзв. јединствене евиденције.

Систем земљишних књига постоји у Војводини (у којој је, као делу Аустро-Угарске Монархије, уведен још 1855. године) и на приближно једној трећини ужег подручја Србије, где је увођење земљишних књига почело после доношења земљишно-књижних закона у Краљевини Југославији 1930. и 1931. године,<sup>9</sup> и то почев од севера од Саве и Дунава према југу и посебно за Град Ниш.<sup>10</sup> Пошто је 1946. године, ступањем на снагу Закона о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације дошло до прекида правног

<sup>7</sup> Баштина је термин којим се у средњовековној Србији означавају наслеђена непокретна добра. Од баштине су се јасно разликовала стечена добра – купљенице и прђије (Видети више: Никола Павковић, *Право прече куповине у обичајном праву Срба и Хрвата*, Београд, 1972, стр. 65). Међутим, по терминологији *Српског грађанског законика* баштина, баштинска својина је појам којим се означава право својине на непокретним стварима без обзира на основ њиховог стицања (§ 212, ст. 2).

<sup>8</sup> Термин *земљишна књига* (*grundbuch*) потиче из XV века. Видети: Д. Стаменковић, *Упис у земљишну књигу и катастар непокретности*, Београд, 1995, стр. 5.

<sup>9</sup> То су: Закон о земљишним књигама и Закон о унутрашњем уређењу, оснивању и исправљању земљишних књига од 18. маја 1930. године и Закон о земљишнокњижним деобама, отписима и приписима од 19. марта 1931. године.

<sup>10</sup> У Србији су земљишне књиге уведене прво у посавском (Обреновац) и тамнавском срезу (Уб), а затим у подунавском, пожаревачком, градиштанском, врачарском, грочанском и посавском (Умка) срезу, као и у самом Београду. О томе као и податке у којим општинским судовима на ужој територији Србије се воде земљишне књиге видети у: Драгољуб Симоновић, *Реафирмација земљишних књига*, Правни живот, бр. 10/1998, стр. 773.

континуитета с правним поретком Краљевине Југославије, наведени земљишно-књижни закони су изгубили правну снагу. На основу чл. 4 Закона о неважности...из 1946. године примењивана су правна правила садржана у земљишно-књижним законима из 1930. и 1931. године, а примењују се још увек у недостатку позитивних прописа у овој области.

У осталим деловима ужег подручја Србије (јужна Србија) и на Косову земљишне књиге нису уведене, већ и даље постоји тапијски систем као наслеђе из турског времена, иако је још Српским грађанским закоником из 1844. године (§ 292) предвиђено да се пренос својине на непокретним добрима врши једино уписом прибавиоца у баштинске тј. земљишне књиге. До увођења баштинских књига, као привремено решење, а на основу законодавног решења из 1850. године, наређено је да се упис у књиге замени судским преносом тапије, а да за тај пренос важе прописи који се односе на упис у баштинске књиге, под условом да се могу применити.<sup>11</sup> Тај “привремени систем” је остао у апсолутној важности у целој ондашњој Србији све до 1930. године (80 година), тј. до доношења већ споменутих земљишно-књижних закона, а у њеном великом делу постоји и данас и то и даљ као “привремено решење”. На изванредан начин, оно што је деценијама било “привремено решење” до увођења земљишних књига, сада је већ годинама “привремено” до увођења катастра непокретности.

Катастар непокретности у смислу јединствене (фактичке и правне) евиденције непокретности као позитивно-правно решење постоји у Србији више од једне деценије, а сада важећи Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима<sup>12</sup> ступио је на снагу пре десет година. Иако је планирано да катастар непокретности буде не само јединствена већ и једина (да се њоме замене постојеће земљишне књиге и тапијски систем) евиденција непокретности, у протеклом периоду је веома мало урађено. Наиме, територија целе Републике Србије подељена је на 5831 катастарску општину, а до марта 2000. године катастар непокретности је устројен у 252, што је око 4% укупне територије. Темпо је, међутим, у протекле две године битно промењен, о чему ће бити речи.

## V

Учињене напомене неминовно доводе до закључка да је стање правне евиденције непокретности код нас незадовољавајуће. Види се и да је више разлога у основи тога. Пре свега, никада није постојала једнообразност у правној евиденцији непокретности,<sup>13</sup> а, самим тим, земљишне књиге, као поуздани регистри приме-

<sup>11</sup> Видети: Лазар Марковић, *Грађанско право, Општи део и Стварно право*, Београд, 1912, стр. 353: “Тако је комбинован систем тапија са системом баштинских књига и створен је један нови систем, који слободно може да се назове српским системом.”

<sup>12</sup> *Службени гласник Републике Србије*, бр. 83/1992; измене и допуне у бр. 53/1993, 67/1993, 48/1994, 12/1996, 15/1996, 34/2001 и 25/2002.

<sup>13</sup> До каквог апсурда то може да доведе показује стање у Чачку. Увођење земљишних књига у Чачку започето је 1940. године да би било настављено по завршетку рата. Током 1946. и 1947. године

њени и доказани у високо развијеним земљама, нису добиле исту шансу и код нас. Поред тога, и на оним подручјима где су биле уведене, земљишне књиге нису биле уредно вођене, негде су запуштене, а негде где су уништене још у току Другог светског рата никада нису до краја обновљене. Поврх свега, у великом броју случајева подаци који су евидентирани у земљишним књигама се разликују од података у катастру земљишта, а и земљишнокњижно и катастарско стање разликују се од стварног (фактичког) стања непокретности.<sup>14</sup> Тај проблем, дакле, није новијег датума тако да се већ дуго тражи одговарајући начин његовог превазилажења и решавања. Још за време постојања СФР Југославије, почетком осамдесетих година формирана су два “табора”: оних који су сматрали да постојећу земљишно-књижну евиденцију засновану на катастру земљишта треба ажурирати и исту врсту евиденције устројити на “неевидентираном” подручју у земљи и оних који су излаз видели у увођењу једне потпуно нове, јединствене евиденције у виду катастра непокретности. Путем увођења јединствене евиденције непокретности кренуле су тадашње Социјалистичке Републике Босна и Херцеговина, Црна Гора, Македонија, а убрзо и Србија, док су Хрватска и Словенија задржале систем земљишних књига, јер су оне у њима најбоље функционисале, што је свакако последица њиховог постојања на целој територији још из периода док су биле у саставу Аустро-Угарске монархије.<sup>15</sup>

Противници увођења јединствене евиденције су од почетка имали више неоспорних аргумената у прилог задржавања постојећих евиденција, а против тзв. катастра непокретности као обједињене фактичке и правне евиденције. Непобитне, што ће рећи проверене и доказане вредности система земљишних књига су такве да се он, иако давно уведен и потпуно оформљен, али осавремењен техником електронског вођења (што омогућава ефикасност у вођењу и доступности пода-

---

земљишне књиге су уведене у 28 катастарских општина на подручју леве обале Западне Мораве. Због недостатка средстава тада се “застало” тако да у 29 катастарских општина на десној обали и даље важи тапијски систем. “Тако је Западна Морава раздвојила чачанске регистре непокретности. И у самом граду заступљен је двоструки режим евидентирања непокретности.” (Драгољуб Симоновић, *op. cit.*, стр. 774).

<sup>14</sup> Један од главних узрока раскорака фактичког и земљишнокњижног стања је фискална политика која иде за тим да је плаћање свих преносних дажбина (такса и пореза на промет) предуслов за уписивање права и промену тих права у земљишној књизи, тако да су се учесници промета радије задовољавали поседом дате непокретности који им је омогућавао несметано фактичко коришћење и ванкњижно располагање. Поред тога, постојање великог броја неукњижених грађевинских објеката није последица неажурности земљишних књига, већ управо обрнуто, због тога што је највећи број њих саграђен без адекватног правног основа (тзв. дивља градња без грађевинске и употребне дозволе) није могло доћи до њиховог укњижења, што је проузроковало неажурност земљишних књига.

<sup>15</sup> Наиме, земљишне књиге засноване на катастру земљишта постале су део правне традиције ових подручја, односно држава што је веома важно за одржавање њихове ажурности, јер је за то неопходно постојање свести приватноправних субјеката да је упис неопходан за легалан промет непокретности, да је недостатак уписа нешто што умањује тржишну вредност непокретности и од ње чини тзв. мртв капитал који не може да се оптерети хипотеком у циљу добијања кредита. Резултат тога је релативно брзо озакоњење постојећих земљишних књига након распада СФРЈ, тако да је у Републици Словенији Закон о земљишним књигама донет 1995. године (*Закон о земљишким књигама*, Урадни лист Републике Словеније, бр. 33/1995.), а у Републици Хрватској 1996. године (*Закон о земљишним књигама*, Народне новине, бр. 91/1996.). Обе државе су донеле и Правилнике о вођењу земљишних књига.

така),<sup>16</sup> убраја међу најбоље системе евиденције непокретности који, уз услов ажурности, пружа максималну правну сигурност грађанима. То би, недвосмислено, требало да буде приоритет приликом одређивања савремене, демократски уређене државе која у приватноправној сфери треба да има и одржи улогу непристрасног судије у одмеравању сукобљених приватноправних интереса и њиховом каналисању у општем друштвеном интересу. Још приликом преламања и одређивања даљег правца развоја евиденције непокретности средином осамдесетих година, истицано је да се превасходно мора сагледати и признати да нису земљишне књиге као неадекватна евиденција непокретности проузроковале њихово незадовољавајуће постојеће стање.<sup>17</sup>

Императив стварања потпуне и прецизне евиденције непокретности није, међутим, довео до потеза на којима је правна теорија, углавном, инсистирала. Наиме, требало је донети одговарајуће позитивне прописе и успоставити земљишно-књижну евиденцију на оним подручјима где је постојао тапијски систем, те ажурирати постојеће земљишне књиге, односно довести у склад правне податке убележене у земљишне књиге са фактичким стањем, које је у међувремену знатно измењено. Уместо тога, дошло је до одређења за увођење система јединствене евиденције устројством тзв. катастра непокретности. Коментари су били бројни и разноврсни, али би се могли свести на следећу констатацију: “Увођење јединствене катастарске евиденције је особен покушај да се напусти најсавршенији систем земљишно-књижне евиденције који је доживео своју потпуну афирмацију у најразвијенијим државама Европе и да се проблем настао услед недовршеног регистра реши покушајем увођења ‘нове’ евиденције.”<sup>18</sup>

У једном, с аспекта правне (не)сигурности, веома дугом (десетогодишњем) периоду имали смо изузетно неповољну ситуацију у погледу регистара непокретности: ново нормативно решење без икакве реализације уз непрестано погоршање стања земљишних књига. Сви смо, недвосмислено, свесни реалне подлоге таквог дешавања (апсолутна неефикасност правног система која је, такође, довела до безвлашћа, ратни догађаји, потпуна ерозија привредног система и опште осиро-

<sup>16</sup> Тако, на пример, увођење модерних земљишних књига у Аустрији као правно решење датира још с почетка XIX века, јер је Аустријским грађанским закоником из 1811. године било предвиђено да се стварна права на непокретностима стичу, преносе и губе уписом у земљишне књиге. Њихово увођење је ишло постепено, пре свега у појединим покрајинама, да би 1871. године био донет општи Закон о земљишним књигама који је важио на целом подручју Аустрије. Данас постојећи систем земљишних књига у Аустрији позитивноправно је заснован доношењем Закона о земљишним књигама из 1955. године и Закона о преуређењу земљишних књига из 1980. године, којим је уведено и електронско вођење земљишних књига. Видети више о томе: Миодраг Орлић, *op. cit.*, стр. 415-417.

<sup>17</sup> Видети: Славица Крнета, *Примједба поводом нацрта закона о премјери и катастру некретнина*, Адвокатура Босне и Херцеговине, бр. IX/1983, стр. 10 и даље: “Ноторно је у коликој мјери постојећа земљишна књига не одражава у стварности постојеће својинске и стварноправне односе поводом некретнина. Бројни су узроци који су довели до овог несклада. Но они не произилазе из земљишне књиге, нити их је она као таква створила, већ их налазимо у бити изван ње, у мноштву околности разне природе. “ Као такве се могу навести, на пример, неодговарајућа фискална политика, бесправна градња објеката и сл.

<sup>18</sup> Мирослав Лазић, *Значај јавног регистра за хипотеку*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 2000/2001, стр. 85.

машење грађана и државе). Незаживљавање “нове” евиденције, на неки начин, је охрабрило стручну јавност да је безуспешан протек времена, између осталог, показатељ неопходности “враћања” земљишним књигама. Саветовање о системима јавних регистара непокретности у Србији (Предлог уређења за XXI век) које је одржано у новембру 2000. године у Београду<sup>19</sup> довело је до врло значајних закључака у том смислу. Пре свега, дефинитивно напуштање концепта друштвене својине као основе друштвеног и економског система налаже изградњу новог својинског система заснованог на загарантованој приватној својини, који је незамислив без поузданих регистара непокретности. У условима фаворизовања друштвене својине и њеног постојања на привредно најзначајнијим објектима и средствима значај оваквих регистара је суштински умањен, а својеврсна изолованост и ксенофобија довели су до доминантности принципа “оригиналности” при утврђивању правних решења и недостатка осећаја за умереност у смислу нужности поштовања и одржавања на снази правних правила универзалне вредности. Покушај интегрисања у заједницу развијених земаља Европе управо налаже супротно: враћање традиционалним вредностима и изградњу новог правног поретка ради остварења неопходног степена хармонизације са правним поретцима тих земаља. Осим тога, функционисање кредитних односа на начин да се обезбеди прилив јефтиних новчаних средстава, није могуће без адекватних средстава обезбеђења кредита, односно без хипотеке, која, међутим, захтева поуздане јавне регистре непокретности. Такође, без јасне слике својинских односа не могу да се остваре денационализација и приватизација, а недостатак одговарајућих регистара отежава спровођење легализације бесправно подигнутих објеката. У сучељавању различитих аргумената преовладао је став да је за остварење ових циљева као јавни регистар непокретности најподеснији систем земљишних књига.

Они који се залажу за увођење катастра непокретности (“интегрисани катастар”) најјачи аргумент за то налазе у лошем стању постојећих земљишних књига, истичући да се ради о застарелој и превазиђеној институцији. Скоро савршено функционисање земљишних књига у тако (у сваком погледу) развијеним земљама, као што су Аустрија, Немачка и Швајцарска,<sup>20</sup> је довољан доказ неутемељености таквих квалификација и оцена. Оно што много више брине од оваквог олаког осуђивања је олако залагање за једну нову концепцију која ни у једном моменту није до краја промишљена<sup>21</sup> и на чији рачун су изречене врло озбиљне и аргументоване критике. Чак су и неки од поборника устројства овакве евиденције, који истичу њену важност и значај за наш правни систем јер се тако “...успоставља један рационалан, једноставан и за одржавање јефтин систем евиденције о непокретнос-

<sup>19</sup> Саветовање је организовало Удружење правника Србије у сарадњи са Удружењем за приватно право и часописом *Анали Правног факултета у Београду*, а одржано је 10. и 11. новембра 2000. године на Правном факултету у Београду.

<sup>20</sup> Драгољуб Симоновић, *op. cit.*, стр. 775: “Тешко је поверовати да те високо развијене земље негују земљишну књигу из историјских или носталгичних разлога. Тамо се она, очигледно, оцењује корисним и адекватним регистром непокретности, а не застарелим, односно превазиђеним.”

<sup>21</sup> О томе сведоче честе законодавне измене и допуне учињене од 1988. године односно првобитног озакоњења ове концепције.



тима...”,<sup>22</sup> у дилеми да ли постојеће законодавно решење “...заиста значи прогресију у односу на систем земљишних књига. Или пак у закону у погледу начелних опредељења и врсте уписа постоје таква решења, затим одређене празнине и недоречености, које могу имати за последицу у будућој управној и судској пракси појаву нових и до сада непознатих проблема, или већ у ранијој јудикатури одавно решених кроз заузимање адекватних начелних правних ставова и погледу примене правила земљишнокњижног права.”<sup>23</sup>

## VI

Један период затишја у расправама за и против постојеће или нове евиденције непокретности, обзиром на претежност аргумената у корист земљишних књига, могао је оне који су дистанцирани од носиоца законодавне иницијативе навести на помисао да се врше припреме у правцу осавремењавања и унификавања земљишно-књижне евиденције непокретности. Чини нам се, међутим, да има неколико показатеља да је у Србији, упркос свему што је до сада речено, дефинитивно преовладао став у прилог јединствене евиденције непокретности. То су, пре свега последње измене Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима из маја 2002. године, а, такође, и интензивирање рада на увођењу катастра непокретности,<sup>24</sup> те пристизање иностране помоћи у виду донација, повољних кредита и стручњака у циљу устројства, односно реформе катастра непокретности. Недавно одржана Међународна конференција о реформи катастра непокретности у Србији,<sup>25</sup> такође потврђује такво опредељење актуелне власти.

Постојећи концепт јединствене евиденције непокретности у Републици Србији има више недостатака. На њих је већ указивано у нашој стручној јавности.<sup>26</sup>

а) Пре свега, катастар непокретности обједињава нешто што се традиционално намерно раздваја. Колико год на први поглед изгледало практичније и економичније, спајање фактичке и правне евиденције је потпуно неоправдано. То су евиденције са сасвим различитим улогама и тако како су конципиране природно је да буду у надлежности различитих органа власти полазећи од природе њихове делатности и правила њиховог функционисања.

б) Осим тога, то спајање је учињено на тај начин да је јединствена евиденција стављена у надлежност једног управног органа, Републичког геодетско завода, што

<sup>22</sup> Јован Л. Јерковић, *Катастар непокретности као основна евиденција непокретности и правима на њима*, Гласник АК Војводине, бр. 12/1995, стр. 470.

<sup>23</sup> *Ibidem*, стр. 472 и даље.

<sup>24</sup> Од 1992. године, када је на снагу ступио важећи Закон из ове области до марта 2000. године у Србији је у 252 катастарске општине устројен катастар непокретности, почетком 2002. године тај број се повећао на 510 катастарских општина, а до почетка 2003. године, према плану Републичког геодетског завода, требало би да буде завршена израда катастра непокретности за укупно 1050 катастарских општина.

<sup>25</sup> Одржана је 14. и 15. новембра 2002. године у Београду.

<sup>26</sup> Видети: Миодраг Орлић, *op. cit.* и тамо наведени извори у напоменама, стр. 434-437.

је и највећи недостатак ове евиденције.<sup>27</sup> Апсолутно је јасно да правна евиденција непокретности у систему земљишних књига није поверена судовима из традиционалних, већ суштинских разлога. Приватноправни односи морају да буду у надлежности независне судске власти, што значи да регистрацију приватних (стварних) права не може да врши управни орган применом правила управног права, чиме се држава меша у сферу грађанских субјективних права, где је приватност загарантована у највећем могућем степену, од чега се одступа само ради заштите општих интереса. Стога орган који спроводи регистрацију стварних права на непокретностима мора да има независност какву у нашем систему власти има само суд. Сматрамо да никаква адекватна измена у смислу стручности и структуре службе која води регистар непокретности не може да донесе квалитетне промене докле год се, без обзира на извршене измене, ради о органу управе, који поступа по правилима управног права, где постоји строга хијерархија, где држава увек иступа са позиција власти, где се грађанин увек налази у односу подређености.<sup>28</sup> У нашој правној литератури већ је заузет сличан став у вези могућих корекција које би отклониле недостатак поверавања овакве евиденције управном органу: "Упис података може да врши и специјализовани управни орган. Међутим, таква 'специјализација' се своди на судску специјализацију за имовинско-правне односе, што је нецелисходно и ствара један 'хибридни' поступак и орган који 'имитира' суд, судски поступак и ауторитет."<sup>29</sup>

ц) Ништа мање није озбиљна примедба да увођење начела обавезности уписа у катастар непокретности представља ограничење аутономије воље на тај начин што се одступа од принципа слободне иницијативе односно страначке диспозицији при вршењу и заштити грађанских субјективних права. Правило да се упис података о непокретностима и правима на њима врши за све непокретности по службеној дужности или по захтеву носиоца права на непокретности,<sup>30</sup> је супротно правилу које важи за упис земљишнокњижних права, а према коме се упис врши по предлогу заинтересованог лица,<sup>31</sup> а само изузетно по службеној дужности.<sup>32</sup> Пошто

<sup>27</sup> На изричито питање да ли мисли да је правилно што је својинска евиденција пренесена из надлежности судова у Геодетски завод, Томас Мајер, из Пројектног бироа GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) – Немачке организације за техничку сарадњу, која по позиву своје владе пружа правну помоћ Србији по питању раформе катастра непокретности, као стручњак за област грађанског права констатује да је то премештање у сваком случају реалност од које се мора поћи, али да су неопходне измене постојећег концепта ради онемогућавања ингеренција извршне власти у приватноправну сферу грађана. Видети више о томе у часопису *Данас – Правоплус*, додатак, од 29. новембра 2002. године.

<sup>28</sup> Обично се ради објашњења шта значи начело равноправности учесника грађанскоправног односа и координације њихових воља врши поређење у односу на управноправни однос у којем држава увек има империјум и где постоји однос надређености и подређености.

<sup>29</sup> Мирослав Лазић, *op. cit.*, стр. 104.

<sup>30</sup> Чл. 5, ст. 4. *Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима Републике Србије.*

<sup>31</sup> То је лице које би уписом стекло земљишнокњижно право, али и оно чије би се већ уписано право променило тако што би било ограничено или престало. То је изричито предвиђено чл. 95, ст. 1. *Закона о земљишним књигама Републике Хрватске.* У пракси скоро без изузетка предлог за упис подноси оно лице које уписом стиче неко право, јер је то у његовом интересу пре свега. Ипак је значајно оставити правну могућност и другој страни (чије право се уписом ограничава или престаје), јер је

за упис није довољан само предлог овлашћеног лица већ и изричита сагласност земљишнокњижног претходника да се тражени упис изврши (*clausula intabulandi*), ово начелно правило за вршење уписа у земљишне књиге зове се начело приволе или консенза. То практично значи да се упис у земљишне књиге може извршити само уз обострану приволу (сагласност) лица које уписом стиче право и лица чије се право уписом ограничава, преноси на другога или укида.<sup>33</sup> Без обзира на оправданост примедби у погледу установљавања начела обавезности уписа, прописивање таквог правила је донекле разумљиво ако се има у виду постојеће стање евиденције непокретности у Србији.<sup>34</sup> Држава, по правилу, интервенише у приватноправне односе онда када то захтева општи интерес. У том смислу, начело аутономије воље није неограничено, већ су, напротив, утврђене његове опште границе, а такође и посебна ограничења. При вршењу и заштити грађанских субјективних права није доследно спроведен принцип слободне иницијативе, односно страначке диспозиције.<sup>35</sup> Ако се, с једне стране, има у виду да се упис врши не само у приватном, него и у општем интересу и, с друге стране, императив устројства уредне и ажурне евиденције, интервенција државе прописивањем обавезности уписа по службеној дужности се може прихватити као оправдана.

Међу поборницима земљишних књига, као најприхватљивије евиденције непокретности, нема јединственог става по овом питању. По неким, начело обавезности је излишно и неспојиво са стандардима правне цивилизације који важе за грађанска субјективна права,<sup>36</sup> док неки сматрају да, напротив, треба обезбедити његову доследну примену при увођењу земљишнокњижне евиденције.<sup>37</sup> Треба истаћи и да је Законом о земљишним књигама Републике Словеније предвиђено да је упис стварних права и промена које се односе на податаке уписане у земљишној књизи, обавезан.<sup>38</sup> Сматрамо да начело обавезности уписа, те спровођење уписа по службеној дужности, ма колико на први поглед изгледало као драстично одступање од слободне иницијативе, има, нарочито у овом моменту, тј. при оваквом стању евиденције непокретности, друштвено оправдање. Стога га треба прихватити као правну могућност интервенције државе ради одржавања ажурне евиденције, онда када изостане иницијатива заинтересованог приватног субјекта. Оно што је, међутим, од посебног значаја за ажурност евиденције непокретности је постојање

---

могуће замислити и његов интерес да се упис спроведе (на пример, да се не терети више он као порески обвезник).

<sup>32</sup> Видети §§ 84-85 *Закона о земљишним књигама Краљевине Југославије* и Миодраг Орлић, *op. cit.*, стр. 431-434.

<sup>33</sup> О овом начелу видети више: Татјана Јосиповић, *op. cit.*, стр. 214-215 (“Књижна су права приватноправне нарави па су једино њихови носитељи овлаштени њима располагати... Због тога упис књижних права овиси искључиво о диспозицији њихових носитеља.”).

<sup>34</sup> “Стање евиденције је огледало правне културе нације и степена развоја приватног права. Несрећеност наше евиденције и двоумљење о систему регистара на прагу XXI века, указује на велико културно и правно заостајање у Србији.”, Мирослав Лазич, *op. cit.*, стр. 100.

<sup>35</sup> Видети више о томе: Душан Николић, *Увод у систем грађанског права*, Нови Сад, 2001, стр. 115-120.

<sup>36</sup> Видети, на пример: Миодраг Орлић, *op. cit.*, стр. 434 и Драгољуб Симоновић, *op. cit.*, стр. 777.

<sup>37</sup> Видети, на пример: Мирослав Лазич, *op. cit.*, стр. 102.

<sup>38</sup> Чл. 6 Закона.

свести приватноправних субјеката да је упис неопходан за легалан промет непокретности и да је тај упис првенствено значајан за њих, да избегавање уписа не доводи само до успешног избегавања фискалних обавеза, већ до смањења тржишне вредности непокретности, која постаје мртав капитал чија се вредност не може искористити за добијање кредита, јер се без уписа не може хипотековати.

Поред ових битних концепцијских недостатака потпуно је неприхватљив и пут којим се у Србији кренуло при увођењу катастра непокретности као јединствене евиденције. Уместо да се након озакоњења нове евиденције са њеним устројством кренуло на подручју где није било земљишних књига,<sup>39</sup> ишло се обрнуто. Катастри непокретности су увођени за територије катастарских општина где су већ постојале земљишне књиге, без обзира на њихову ажурност. Апел земљишнокњижних судова је био да се вредност и прихватљивост законских решења о јединственој евиденцији провери на подручју које није покривено земљишним књигама, сматрајући да би се након тога лакше прешло на земљишнокњижну евиденцију и на том подручју<sup>40</sup> (јер би се у међувремену компаративним методом потврдиле предности земљишних књига – примедба Р. Ц.). Насупрот томе расположиве земљишне књиге су искоришћене за увођење катастра непокретности,<sup>41</sup> а на подручју тапијског система и даље, немамо никакве регистре.

Током пионирских корака у увођењу катастра непокретности уочени су многи недостаци и неправилности законских решења,<sup>42</sup> а многе измене су учињене у правцу враћања правилима садржаним у земљишнокњижним законима Краљевине Југославије. Како је већ уочено, то представља “правно признање да не постоји сигурнија техника евидентирања права на непокретностима од земљишних књига.”<sup>43</sup>

## VII

Наведена кретања у области евиденције непокретности на, условно речено, микро плану (посматрано у односу на цео правни поредак) показују да се у Србији још увек није приступило реформи правног система и његових појединих сегме-

<sup>39</sup> Подаци о величини подручја Србије покривених земљишним књигама у односу на тапијски систем у моменту приступања јединственој евиденцији се знатно разликују зависно од тога ко их даје и шта је циљ њиховог саопштавања. Према подацима који стижу из надлежног Министарства Владе Србије и Републичког геодетског завода 23% територије Србије је обухваћено земљишним књигама, док на основу процене земљишних судова 59% територије Србије се води у тапијама, а преосталих 41% у земљишним књигама. Видети: *Данас, op. cit.*, стр. VI.

<sup>40</sup> По речима Гордане Михаиловић, председника Другог општинског суда у Београду, *Данас, op. cit.*, стр. VI.

<sup>41</sup> Према чл. 151, ст. 1. Закона Републике Србије: “У катастарској општини за коју је израђен катастар непокретности у складу са одредбама овог закона, даном почетка његове примене престају да важе земљишне књиге, књиге тапија и катастар земљишта. “

<sup>42</sup> Првобитни Закон о јединственој евиденцији из 1988. године замењен је новим из 1992. године, који је већ више пута новелиран. Видети податке у напмени бр. 12 у овом раду.

<sup>43</sup> Мирослав Лазић, *op. cit.*, стр. 103.

ната на принципијелно утемељен начин. Наиме, упркос чињеници да наш правни систем по многим карактеристикама може да се сврста у континенталноевропски и то германски правни круг, неоспорно је да је дугогодишње припадање тзв. кругу социјалистичких правних поредака проузроковало низ деформација које се могу отклонити само ако се ствари принципијелно поставе и консеквентно спроведу у правцу поновног враћања Србије тамо где јој је по културној и правној традицији и место. У том смислу могло би бити веома корисно искуство нашег суседа Републике Хрватске, која је већ далеко отишла у реформи свог правног система, а нарочито грађанског права ради омогућавања интеграције у Европску Унију.<sup>44</sup>

За социјалистичке правне поретке је карактеристична екстремна маргинализација грађанског права у корист јавног права, насупрот његовој средишњој позицији у правним поретцима европскоконтиненталног правног круга. Оно што је у Хрватској уочено од стране реформатора правног поретка као нужно да би се могло рачунати на интеграцију у Европску Унију је, пре свега, враћање грађанском праву средишњег места, док би улога јавног права као заштитника општих интереса била да у том интересу штити, подржава, а понекад и ограничава грађанскоправне садржаје. Што се тиче самог грађанског права, све деформације које су се временом десиле треба отклонити враћајући се традиционалним вредностима, институтима и садржајима, а затим обезбедити доследну примену општих правила грађанског права. То значи, да специјална правила треба установљавати само онда када су она заиста неопходна.<sup>45</sup>

Решења усвојена при реформи стварног права у Хрватској не морају бити преузета, али су свакако вредна респекта, пре свега зато што су нам деформације биле исте (јер смо дуго имали исти правни поредак), а, затим, што нам је и циљ исти: враћање у европскоконтинентални правни круг ради могућег укључивања у Европску Унију. Више је полуга у основи те реформе. Успостављена је једноврсност власништва путем претварања друштвене својине у право својине, тако што су дотадашњи титулари права управљања, коришћења и располагања стварима у друштвеној својини (или њихови правни следбеници) по основу самог Закона о власништву и другим стварним правима из 1996. године постали власници.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Видети реферат који је на Симпозијуму о стварном праву, одржаном у Будимпешти (30. октобар – 3. новембар 2002. године; у организацији Канцеларија за правну реформу из Београда и Сарајева) поднео Nikola Gavella, професор Правног факултета у Загребу, који је са групом својих колега, такође универзитетских наставника Правних факултета у Загребу и Осијеку, осмислио и извршио реформу стварног права Хрватске. Назив рада је: *Novo hrvatsko stvarno pravo u funkciji prilagodbe pravnog poretka Republike Hrvatske Europskome*, а како изгледа реформисано хрватско стварно право може се сазнати из Закона о власништву и другим стварним правима из 1996. године (Народне новине, бр. 91/1996, 73/2000.), који садржи 396 чланова, и универзитетског циљеника: Nikola Gavella, Tatjana Josipović, Igor Gliha, Vlado Belaj, Zlatan Stipković, *Stvarno pravo*, Informator, Zagreb, 1998.

<sup>45</sup> Видети: Nikola Gavella у реферату наведеном у претходној напомени, стр. 21: "Понекад је тешко отети се утиску да се посебна уређења стварају, не као нужни изузеци од општих правила, него без обзира на општа правила – као да та уопште не постоје. Без довољног разлога, не барата се с појмовима истог обима и садржине као што су они општег стварноправног уређења, или се уведе неки нови, а понекад се чак и 'пресађују' правне установе јавног права на подручје приватног, грађанског права."

<sup>46</sup> До таквог аутоматског претварања друштвене својине у право својине могло је доћи ако је дата ствар била још увек у друштвеној својини у моменту ступања Закона на снагу, те да може бити објект

Установљено је правно јединство непокретности и њених саставних делова и поново прихваћено правило *superficies solo cedit* (све што је са земљиштем трајно спојено на површини или испод ње правно је саставни део земљишта и дели његову правну судбину, ако специјалним правилом није другачије установљено). Правно јединство непокретности је постигнуто тако што је пре свега успостављено правно јединство земљишта и зграде (власник зграде постао је по основу самог закона и власник изграђеног грађевинског земљишта које је до тада било у друштвеној својини, а на којем је он имао трајно право коришћења), а затим и правно јединство зграде и њених функционално самосталних делова - станова, пословних просторија, гаража (тако што је дотадашњи етажни власник добио статус сувласника целе непокретности).<sup>47</sup>

Правно јединство непокретности јесте предуслов постојања поуздане земљишне књиге. Без поуздане земљишне књиге нема поузданог осигурања тражбине вредношћу непокретности (нема хипотеке). Без хипотеке нема кредитирања под прихватљивим условима (немогућност обезбеђења тражбине хипотеком надомешћује се високим каматама, што практично онемогућава узимање значајнијих кредита). Без кредитирања незамисливо је пословање у земљама развијене тржишне економије, а нарочито у земљама које покушавају да успоставе привредни развој заснован на тржишним законитостима.

Овакве констатације недвосмислено истичу значај поуздане евиденције непокретности. Поуздана евиденција непокретности је земљишна књига. Тешкоће на које актуелна власт свакодневно наилази у покушају превладавања последица дуготрајног стварања погрешно усмереног правног система, не би смеле да доведу до краткотрајних прагматичних решења. Мора се наћи начина да се успоставе институције које ће због своје правилне утемељености моћи трајније да функционишу, независно од персоналних промена које су неминовне и природне. Нејасно је зашто је остао без одјека апел Удружења правника Србије с краја 2000. године упућен министру правде, Врховном суду Србије, правним факултетима и правничкој јавности да се после вишедеценијских лутања нађе пут враћања решењима провереним искуством и да се приступи доношењу модерног закона о земљишним књигама.<sup>48</sup> На основу таквог закона (који би полазећи од, у великој мери прихватљивих, правила садржаних у земљишнокњижним законима Краљевине Југославије уважио упоредноправна искуства наметнута, у међувремену, постигнутим степеном развоја друштвених односа) могла би се извршити обнова, односно потребно ажурирање земљишних књига на подручјима где постоје и њихово увођење на подручјима где нису постојале. Уместо тога, са пуно ентузијазма (који и овај пут може бити узалудно потрошен) и огромним

---

права својине (да се не ради о општем добру). При томе је било неопходно да је то право које се претвара у својину било стечено по ваљаном правном основу, односно да стицање својине на тој ствари није у супротности са прописима о денационализацији.

<sup>47</sup> Етажни власници су и даље остали власници својих посебних делова зграде, али је право својине на том делу повезано са сусвојином целе непокретности. Детаљније о томе видети: Владо Белај у: Nikola Gavella i dr., *op. cit.* стр. 536 и даље.

<sup>48</sup> Видети: Миодраг Орлић, *op. cit.*, стр. 436-437.

средствима<sup>49</sup> наставило се са нечим што никада није требало бити започето. Циљеви Владе која подстиче овај пројекат се морају подржати: да се у кратком трогодишњем року створе услови да за све објекте постоји уредна документација да би се они могли легално продавати, хипотековати ради добијања кредита или легално наслеђивати и наравно опорезивати.<sup>50</sup> Питање је, на основу свега што је приказано у овом раду, колико је исправан пут којим се кренуло у реализацију постављених циљева и какву ће вредност имати постигнути резултати.

*Radenka Cvetić, Ph. D., Assistant Professor  
Law Faculty of Novi Sad*

## REAL ESTATE RECORDS

### *Abstract*

Proceeding from the reality that in Serbia there are three parallel, mutually exclusive systems of real estate legal record keeping (the system of deed books, the deed system, and the system of so-called uniform real estate records as the real estate registry) and that their status is less than satisfactory, the author regretfully concludes that during the past year, following a perennial wandering, the official stance of seeking solutions in organized real estate registries has prevailed, on the whole territory of the Republic of Serbia. This will, once again, bring about a departure from deed books, whose value as records of real estate has been tested and proven in the experience of highly developed countries such as Austria, Germany and Switzerland.

The imperative of creating a complete and precise real estate records, as a precondition for the legal transfer of real estates and the possibility to use them for obtaining favorable credit conditions through mortgaging, should have been achieved through the introduction of suitable regulations for deed books, the establishment of deed books record keeping in the territory of Serbia where a system of deeds exists, moreover, with the updating of existing deed books (to bring legal information recorded in deed books into accordance with the actual status, which has been significantly altered in the meantime).

---

<sup>49</sup> Према речима директора Републичког геодетског завода, процењено је да је за увођење једног модерног система катастра непокретности на територији целе Србије неопходно 186 милиона евра, што би у највећој мери требало да се обезбеди путем донација или јефтиних кредита, обзиром да држава Србија то не може сама финансирати.

<sup>50</sup> То не треба да буде дестимулативно за грађане, јер се из пореза финансира и омогућава задовољавање многих потреба грађана.

The opposite has occurred; the problem, which came about due to an incomplete registry, deed books, is being solved in Serbia by introducing a completely new registry - the real estate registry.

There have been attempts to overcome conceptual shortcomings of uniform real estate records by amending the rules that regulate them, effectively moving towards the acceptance of the rules of deed books. However, this still cannot undo essential disadvantages of this type of record keeping: uniting the legal and actual real estate records and entrusting them to an administrative body.

As the main reason for the decision to introduce this sort of real estate record is the need to have the real picture of the territory of Serbia, which can be improved and altered (which comes across as more of an excuse than an argument for a choice made) as soon as possible. This approach is another proof that Serbia still has not reformed either its system or the parts of the system (particularly the most important one - the civil law) in an orderly way, which can in no way be replaced by a pragmatic approach and short-term solutions to the existing problems. The results in legal reforms, which have been achieved by our neighbors (Croatia and Slovenia) can come of great use, since in that sense, we have at least two things in common: the deformation of the legal system during socialism, and the measures taken for the return to the European legal culture as a way for the possible accession to the European Union.