

НАЧИН СТИЦАЊА СТВАРНИХ ПРАВА НА НЕПОКРЕТНОСТИМА

Увод

Нацрт Закона о праву својине и другим стварним правима на непокретностима у СУ Србији предвиђа да се својина на основу правног посла са сопствеником стиче у књигом тога права у јавне књиге (чл. 58), за стицање стварних службености полазећи од чињенице да се исте могу стећи на основу уговора, тестаментa, судске одлуке, одлуке надлежног органа и одржаја предвиђа да је за настанак стварне службености на основу уговора (чл. 94 ст. 3), тестаментa (чл. 95), одржајем (чл. 98) и на основу судске одлуке потребан је упис у јавне књиге, док за стварне службености установљене на основу одлуке државног органа није потребан упис у јавне књиге, јер исте настају *ipso iure* тј. доношењем одлуке на основу закона.

За настанак права на личним службеношћима: праву плодоуживања, праву употребе и становања такође је потребан према Нацрту упис у јавне књиге и то за плодоуживање на основу уговора и тестаментa (чл. 117 ст. 2), а сходно овој одредби Нацрт предвиђа да право употребе настаје и престаје по одредбама овог закона којим се утврђује плодоуживање (чл. 137), а сличну одредбу (чл. 139) предвиђа и за настанак права становања.

Заложно право на непокретностима (хипотека) која настаје на основу правног посла и судске одлуке се такође према Нацрту заснива на упису у јавне књиге (чл. 158 стр. 2).

Право заједничке својине на непокретностима уписује се у јавне књиге као својина на неподељеној непокретности са именима свих заједничара (чл. 187).

Као што се из овог приказа види за стицање стварних права на непокретностима предвиђа се упис у јавне књиге.

Да би се успешно могао да спроводи овај Закон потребна је потпуна евиденција свих непокретности и адекватно праћење стицања, преноса, ограничења или укидања стварних права на непокретностима.

У СР Србији постоје данас две врсте евиденција о непокретностима: судска (земљишна књига и књига тапија) као правна евиденција а катастар земљишта као фактичка и техничка евиденција.

Уставом СР Србије (чл. 299) предвиђено је да СР Србија у складу а својим правима и дужностима уређује и организује евиденцију и обраду статистичких и других података о стању у појединим областима друштвеног живота и стању и кретању становништва, о економским и другим појавама као и других података од интереса за Републику, из чега произилази условно-правно овлашћење републике за доношење јединствене евиденције непокретности у Републици.

Садашње стање евиденције непокретности у СР Србији и њене карактеристике

До доношења Закона о органима за вођење евиденције непокретности („Сл. гласник СР Србије” бр. 23/68) постојала је тројна евиденција непокретности: Судска евиденција (земљишна књига и тапија), евиденција у катастарским оператима, коју воде општински органи управе за геодетске послове и евиденција код општинских органа управе за вођење имовинско-правних послова.

Доношењем поменутог Закона престала је надлежност за вођење евиденције општинских органа управе за имовинско-правне послове. Укидањем евиденције код општинских органа управе постигли су знатне материјалне уштеде, али је и даље остао проблем како усагласити постојеће евиденције са фактичким стањем, посебно када се ради о земљишној књизи и нарочито како евиденцијом обухватити друштвену својину на непокретностима у циљу њене адекватне заштите и својину физичких лица, односно како доћи до потпуне, тачне и савремене евиденције која би евидентирала својинске, поседовне и друге односе који би послужили и у друге сврхе, планирање развоја у разним областима, порези и друге обавезе према друштвеној заједници.

а) Земљишне књиге

У СФРЈ а ни у Републици Србији нису донети прописи о земљишним књигама већ се исте воде на основу правних правила из Закона о земљишним књигама од 18. 05. 1930. године, Закона о унутрашњем уређењу, оснивању и исправљању земљишних књига такође од 18. 05. 1930. године, Закона о земљишним деобама, отписима и приписима од 13. 03. 1931. године. Ова три закона сачињавали су у старој Југославији законску основу наше земљишне књиге. Осим ових законских прописа за подручја на којима не постоје земљишне књиге остао је у важности тапски систем регулисан Законом о издавању тапија од 30. маја 1930. године.

Послератна судска пракса у недостатку нових прописа о земљишним књигама служила се правним правилима израженим поменутих закона, што чини и данас.

У време доношења наведених закона земљишна књига представљала је афирмацију ситне земљишне својине. По мишљењу неких аутора и земљишне књиге изгубиле су много од свог значаја не само што не постоје у читавој земљи, већ тамо и где постоје нису у складу са стварним стањем. То није случај само са крупним променама о стању стварних права која су настала са револуцијом и њеним развојем (аграрна реформа, конфискација, национализација, арондација, образовање пољопривредног земљишног фонда), већ се често и поједини грађани не уписују као сопственици непокретности коју су стекли куповином, наслеђем и другим правним пословима.

Услед не евидентираних промена на самим парцелама (деобе и цепање парцеле), неукњижених промена власника, неизбрисаних старих терета по исплаћеним и застарелим потраживањем и сл., земљишне књиге не представљају адекватно правно стање на непокретностима. Како се упис промене у земљишним књигама по правилу врши на захтев страчака, исте се и то врло често и ако су испуниле услов за упис стварних права на непокретностима у земљишној књизи, веома често не траже упис, већ даљи промет непокретности врше само уговором. Најчешћи је случај са наследницима који не подносе молбу за упис њиховог права својине, желећи да избегну плаћање пореза на наслеђе или да би се прикрило прекорачење законског максимума на својини на непокретностима, (станова, стамбених зграда и земљишта).

Осим тога, како судска пркса бележи, у земљишне књиге нису уписане у доста великом броју случајева све промене у корист друштвене својине настале аграрном реформом, конфискацијом, национализацијом, па чак и експропријацијом и арондацијом. Било је појава да ранији власници располажу непокретностима који су прешли у друштвену својину па су се у судској пракси јављали и јављају случајеви у поступку експропријације, арондације и сл., у вези са одређивањем висине накнаде таквим лицима, што посебно отежава рад судовима на пружању адекватне заштите друштвене својине.

Многа земљишта не држе власници, већ лица која су заузела за време рата пошто су сопственици побијени, депортовани или су напустили земљу исељењем. Све је то доказ о нереалу и неадекватном стању у земљишним књигама. Осим тога, нова стварна права на непокретностима друштвене својине, право коришћења, право грађења и сл., по правилу нису уписана у земљишне књиге.

На територији СР Србије ван социјалистичких Аутономних покрајина Војводине и Косова од укупно 114 општина, само у 26 општина постоје земљишне књиге или од укупно 4.086 катастарских општина само 780 катастарских општина је обухваћено земљишном књигом. Ради бољег прегледа ваља истаћи да је земљишном књигом обухваћено 1.158.230 ha (или 20,7%) док површина од 4.436.505 ha (или 79,3%) није обухваћена земљишном књигом. Ако се искључи подручје града Београда онда је земљишном књигом обухваћено 15% од укупне уже Србије.

б) *Таписке књиге*

Таписке књиге још од почетка нису биле организоване тако да представљају евиденцију свих непокретности на одређеном подручју, јер не дају праву слику о садашњем стању за непокретности јер у тапијама нису уношене промене. Осим тога, многе таписке књиге су уништене за време рата, а после рата су поново основане у тапиској књизи убележене само нове издате тапије. Пошто се, иначе, у тапијама које су сачуване за време рата не евидентира целокупно земљиште за подручје на које се тапија књига одонси, то се с правом може рећи да књига тапија такође не може ни издалека да задовољи потребе за евиденције непокретности.

в) *Катастар*

Катастар земљишта је основна евиденција о земљишту и објектима на њему који се користи за привредне, управне и статистичке потребе, за израду земљишних књига за утврђивање катастарског прихода, за израду просторних планова и за друге потребе органа, организација удруженог рада и других самоуправних организација, заједница и грађана.

То је дакле евиденција која садржи податке о парцелама и објектима на земљишту у погледу њиховог положаја, облика, површине, начина коришћења (култура земљишта) бонитета, класе, катастарског прихода и поседника (корисника) земљишта и има својство јавних књига.

Због свега тога катастар представља збирку података о деловима земљишне површине, што је од утицаја на правне односе који се стварају у вези са земљиштем због чега иначе катастар представља основу на израду земљишних књига.

Свако земљиште и објекат који се уписује у катастар земљишта индивидуализирање у физичком и правном смислу, тако да је његова идентификација на лицу места брза, лака и потпуно сигурна.

На основу Закона о премеру и катастру земљишта врши се целокупан премер земљишта и на основу извршешног премера изграђује се катастар земљишта и то за сваку катастарску општину, која по правилу обухвата територију једног насеља, (села, града или дела града).

Основу катастра чини катастарска парцела, која по правилу представља део земљишта под једном културом (или површине без културе) или служи посебној намени. За катастарску парцелу је битно да она припада једном сопственику или кориснику, односно сувласницима.

За сваку катастарску парцелу и објекат на њој евидентирају се подаци који се односе на географски положај, облик, површну, катастарску културу, катастарску класу земљишта, бонитет, катастарски приход и личност корисника.

Према Закону о премеру и катастру земљишта корисником се сматра сопственик и други корисник. У томе је и разлика између катастра као техничке и фактичке евиденције и земљишне књиге као правне евиденције, јер земљишна књига евидентира само сопственика непокретности.

Али с обзиром на интерне прописе геодетских управа и праксе у њиховом раду катастар земљишта постепено прераста у евиденцију посредника који су истовремено и сопственици, јер све промене у погледу коришћења непокретности које се евидентирају у катастру земљишта базирају на исправама којима се доказује правни основ стицања својине као што су: купопродаја, поклон, решење о наслеђу, решење управног органа о експропријацији, решење о расправљању самовласних заузећа и сл.

Овове треба додати да је прописима предвиђена обавеза коришћења премера катастра у правном саобраћају, а исто тако обавеза судова и других органа који решавају о променама својине и другим стварним правима на непокретностима да у актима којима се решава о тим правима означавају непокретности према подацима премера и катастра земљишта. Катастар земљишта није доказ о својни одређене непокретности, али је службени доказ о чињеницама о којима води податак.

Према званичним подацима Републичке геодетске управе на подручју СР Србије ван Аутономних покрајина Војводине и Косова од укупно 5.595.000 ha извршен је премер и образован катастар за површину од 5.303.000 ha, а у току су радови на премеру 282.602 ha и то само за општине: Босилград, Сурдулица, Димитровград, Црна Трава, Власотинце, Лесковац и Пирот, чије је извршење предвиђено у 1979. години.

На подручју ових непромерних 282.602 ha је у употреби прописни катастар.

Општински органи управе за геодетске послове у оквиру катастарских оператa воде евиденцију непокретности у друштвеној својини према Закону о органима за вођење евиденције непокретности у друштвеној својини (Сл. гласник СРС 23/68).

Осим евиденције путем премера непокретности у друштвеној својини катастар на бази документације које му доставља имовинско-правна служба општина води и евиденцију о свим променама у катастарском операту на тај начин што срањује пријаве и правну документацију у катастарском операту, утврђује непокретности за које је корисник непознат и обавештава општинске органе управе за имовинско-правне послове ради спровођења поступка о утврђивању која организација односно орган има право коришћења на односној непокретности.

Катастар води овакву евиденцију о непокретности у друштвеној својини према Упутству Републичке геодетске управе (Сл. гласник СР Србије бр. 25/68).

Међутим, према садашњем стању ни евиденција катастра о непокретностима у друштвеној својини која се води по поменутом закону и упутству, а која треба да садржи поред потпуне евиденције земљишта и потпуну евиденцију зграда и делова стамбених и пословних зграда није потпуна. Овакво стање је проузроковано немарним односом корисника непокретности у друштвеној својини, јер су врло мало пријављиване општинским геодетским управама промене настале на тој непокретности а што су по Закону о премеру и катастру земљишта били дужни. Исто тако ни надлежни органи за имовинско-правне послове нису благовремено обезбеђивали документацију о правном основу стицања непокретности у

друштвеној својини. На омеђавању непокретности у друштвеној својини и видним и трајним белегама мало је урађено што погодује узурпацијама од стране приватних власника. Насупрот томе, евиденција непокретности физичких лица далеко боље је евидентирана код катастра.

Што се тиче фактичког стања у погледу промене које настају у својинским односима у промету непокретности према подацима из извештаја о стању и проблемима евиденције непокретности на територији СР Србије од 3. VI 1976. године, у 20 општинских судова од укупно 127.343 оверених уговора за период 1970 — 1974. извршено је укњижење у 88. 576 случајева или око 69%, док није извршено укњижење у 38.767 случајева или око 31% није уопште поднет захтев за укњижење.

Осим тога један број грађана пренос права својине уопште не оверава код суда што према оријентационим подацима у проценту износи око 20% од броја извршених укњижи код судова, што за период 1970 — 1974. износи оријентационо 27.000 случајева у 20 општинских судова.

На бази ових података у око 79.000 случајева није констатована промена власништва или других стварних права на непокретностима у земљишној књизи тј. да се у том обиму не поклапа земљишно-књижно стање са фактичким.

Врло је карактеристично да се непокретности у друштвеној својини евидентирају у земљишној књизи у много мањем проценту, него непокретности грађана и грађанско-правних лица. Тако на пр. нису евидентирани зграде у друштвеној својини у новим насељима у Београду (Нови Београд, Коњарник, Шумице и др.). Изузетак чине непокретности чији је корисник ЈНА, јер она врши упис у земљишну књигу свих непокретности које користи.

Далеко неповољнија ситуација што се евиденције тиче је у књизи тапија. Овај систем ни приближно не пружа заштити и сигурност које пружају земљишне књиге. Власници непокретности по правилу се не обраћају надлежном органу ради издавања тапије нити имају тапију на својој непокретности.

Према подацима општинских судова са тапијским системом за период 1970 — 1975. година, од укупно оверених уговора о промету непокретности 161.271 свега у 5.880 случајева ти преноси су евидентирани у књизи тапија.

Насупрот овоме, што се тиче евиденције у катастру земљишта стање евиденције непокретности у далеко већој мери одговара фактичком стању.

На основу података добијених у 106 општинских геодетских управа са територије уже Србије за период 1970 — 1975. од укупно примљених 738.980 пријава за евидентирање насталих промена, евидентирани су промене у катастру земљишта у 715.087 случајева, што чини 96,8%, а остало је нерешено 23.893 пријава или 3,2%.

Иако катастар земљишта није правна евиденција непокретности упоређивањем катастарског оператa и земљишне књиге може се поуздано на основу постојеће евиденције утврдити: да се у највећој мери подаци катастарског оператa подударају са подацима у земљишним књигама, што упућује на могућност да се ове две евиденције тј. фактичка која

се води у катастру и правна која се води у земљишним књигама споје у јединствену евиденцију.

И код уписа у катастарски операт и код уписа у земљишну књигу поступа се скоро идентично, почев од захтева за упис и исправа које се прилажу па и овај податак потврђује да је техника поступања иста, али је резултат различит, јер се земљишно-књижним уписом стиче својина, а уписом у катастарски операт само доказује фактички посед.

Из наведених података се види да и поред постојања две евиденције: судске (земљишна књига и тапија) и катастра ни једна од њих није у потпуности сигуран доказ о својини на непокретностима и другим стварним правима везаним за непокретности.

Земљишна књига због тога што стање евидентирано у њој не одговара у потпуности фактичком стању, а катастар због тога што фактичко стање евидентирано у катастарском операту није доказ о својини и другим стварним правима на непокретностима, мада она даје вернију слику стварног стања.

Због тога се указује потреба увођења јединствене евиденције, али такве која би водила податке како оне које води земљишна књига, тако и оне које води катастар земљишта уз елиминисање непотребних и увођења нових података.

Таква евиденција би обухватила: пољопривредна земљишта, грађевинска земљишта, шуме, земљишта у општој употреби и остала земљишта као и објекте на њима.

Да би се остварила јединствена евиденција непокретности у друштвеној својини и својини грађана и грађанско правних лица нужно је доношење Закона о вођењу евиденције непокретности којим би се регулисало то питање, јер се правна евиденција још увек води према правним правилима из поменутих закона о земљишним књигама и Закона о тапијама.

Стварањем нове јединствене евиденције не смеју бити угрожена имовинска права грађана и корисника друштвене својине која су евидентирани у земљишној књизи, јер би тиме била угрожена правна сигурност што би било противно уставном поретку наши земље, већ би се само постигла бржа, потпунија и свеобухватнија правна и фактичка евиденција, чиме би се постигла већа правна сигурност и бржа и адекватнија заштита друштвене својине.

Новим законом је нужно предвидети претходни поступак у коме би се само евидентирала постојећа усаглашена евиденција фактичког и правног стања на подручјима Републике где постоји земљишна књига и катастар и отклонио несклад између ових евиденција где се фактичко стање не поклапа са правним, а за подручја где не постоји земљишна књига увела би се нова јединствена евиденција.

Као веома значајно питање које законом треба регулисати је питање органа који би спроводио Закон о вођењу евиденције непокретности.

С обзиром на важност овог питања за друштвену а полазећи од правне сигурности грађана када су у питању њихова имовинска права која су и Уставом заштићена и заштите друштвене својине, поставља се питање да ли спровођење овог закона треба да врше управни органи,

чиме би се правне заштите остваривале кроз управни поступак и управни спор, или пак би правну заштиту требало остваривати путем судова на начин како је то досада применом правила ванпарничног поступка.

Приликом законске регулативе овог питања чини нам се да се мора поћи од правне сигурности и полазећи од досадашњег искуства одредити се за једну од ове две врсте заштите.

У сваком случају нужно је да на овом послу раде оспособљени правнички кадрови, али исто тако и кадрови у геодетским управама који воде катастар, јер се стварање јединствене евиденције без остварења ових предуслова не може ни замислити.

Полазећи од начина стицања стварних права на непокретности предвиђених у Нацрту Закона о праву својине и другим стварним правима на непокретностима у СР Србији и потребе увођења јединствене евиденције о непокретностима садржај власничког и теретног листа у новом евидентном листу непокретности би могао изгледати овако:

Нови евидентни лист непокретности, у јединственој евиденцији непокретности треба да захвати нужне податке из катастарске евиденције и из земљишно-књижне евиденције.

Он би требало да се састоји из: 1. *пописног листа* који садржи податке о парцелама;

2. *власничког листа* који садржи податке о власнику непокретности, а код друштвене својине о друштвено-правном лицу које је носилац права коришћења и о чињеницама које су значајне за ваљаност промета непокретности.

3. *теретног листа*, у који се уносе сва стварна права којима се непокретности терете, као и све чињенице које су од правног значаја за промет непокретности, а уз то и нека облигациона права (право прече куповине, откупа, закупа) забележба решења о извршењу продаје непокретности и др.

Веома је значајно за уређење нове јединствене евиденције непокретности заузети претходни став, да ли ће се у новом евидентном листу непокретности, који би требало устројити по картотечном систему и бити подобан за механографску обраду, уписивати све катастарске парцеле истог власника у истој катастарској општини или ће се за сваку парцелу устројити посебан евидентни лист непокретности. Свакако је целисходније да евидентни лист непокретности захвати једну или више катастарских парцела истог власника у истој катастарској општини, јер би се на тај начин на једном месту евидентирало више парцела истог власника, тако да би укупан број евидентних листова од прилике одговарао броју власника непокретности у једној катастарској општини. Ако би се ишло на такво устројство евиденције, да се за сваку парцелу отвара посебан евидентни лист, онда би у СФРЈ требало отворити око 20 милиона евидентних листова, јер има толики број катастарских парцела у нашој земљи. Евиденција за сваку парцелу посебан евидентни лист више одговара земљама са великим поседима, односно са парцелама велике површине као што су на пр. у Аустралији, САД и другим земљама.

Наша досадашња катастарска и земљишно-књижна евиденција је тако устројена, да се све парцеле истог власника у једној катастарској

општини воде у једном евидентном листу (поседовном листу и земљишно-књижном улошку). Када се пође од такве ситуације и да се у једном евидентном листу евидентира једна или више парцела истог власника, онда би се у пописном листу све те парцеле описале и свака парцела би имала поред свог катастарског броја и редни број пописног листа.

Власнички лист, као део евидентног листа непокретности садржавао би следеће уписе са одговарајућим подацима:

У редном броју 1. према стању у време оснивања нове евиденције непокретности уписаће се име власника (имена сувласника на идеалне делове), односно код друштвене својине да је та парцела друштвена својина, као и које је друштвено-правно лице и на основу кога акта постало носилац права коришћења.

У редном броју 2. означиће се промена о стању власништва на свим парцелама из пописног листа тако што ће се по новом правном основу означити ко је потоњи власник непокретности, носилац права коришћења на друштвеној својини итд. При уписивању ових промена означиће се правни основ (пресуда, решење, купопродаја, трампа, поклон, наслеђе и др.).

У даљим редним бројевима означаваће се доцније настале промене у вези са подацима о правном основу по коме су промене настале.

Уколико која од парцела из пописног листа буде отуђена у корист другог власника или постане друштвена својина и обратно, таква ће парцела бити отписана и уписана у други евидентни лист или приписана у већ постојећи лист новог власника.

У *власничком листу* се под даљим редним бројевима уписују и чињенице које се односе на власника земљишта, а такође и на носиоца права коришћења у друштвеној својини (да је власник малолетно лице, да се налази под старатељством, да му је потпуно или делимично одузета пословна способност, да је на његовој имовини отворен стечај), затим да је у односу на непокретности покренут поступак за експропријацију. Код непокретности друштвене својине може се означити да је над имовином којом располаже носилац права коришћења отворен стечајни поступак.

У *теретни лист* као трећи део евидентног листа уносе се под редним бројевима (цифром 1, 2, 3 итд.) сва стварна права којима се непокретности терете: хипотека (заложно право на непокретности) у корист одређеног повериоца са ознаком износа потраживања у новцу; стварне службености за које је начин стицања према Нацрту предвиђен упис у јавне књиге на непокретности као послужном добру, право плодоуживања на непокретностима, право употребе, право становања, а такође и нека облигациона права (право закупа и право откупа, право прече куповине) по основу уговора уз назначење одговарајућих исправа (пресуда, решења, уговор, одн. споразум странака итд.). Изражено је мишљење у судској пракси да би и уговор о доживотном издржавању ваљало обавезно евидентирати у теретном листу у случајевима када прималац издржавања има непокретну имовину коју овим уговором оставља по смрти примаоцу издржавања. У теретном листу се, сем забележбе малолетства, старатељства, одузимања пословне способности, уписују и све забележбе: забеле-

лежба првенственог реда, забележба отказа и хипотекарне тужбе, забележба спора за брисање уписа, забележба решења о извршењу продаје непокретности и друге забележбе предвиђене законом.

Беома је важно заузети становиште, да ли се у евидентном листу може оптеретити хипотеком само једна од више парцела из пописног листа или стављање хипотеке на једној парцели треба да има за последицу да се таква парцела са теретом издвоји (отпише) из евидентног листа и да се упише у нови посебни евидентни лист као што је то правним правилима примењивано у досадашњој евиденцији.

Нови Закон о евиденцији непокретности, треба да садржи поред предмета уписа у евидентни лист и врсте уписа. Свакако да и садашње врсте уписа према суштини треба да остану, само могу да добију нова имена, јер треба да постоји један безуслован упис (садашња укњижба), један условни упис који се у одређеном року тј. у претходном поступку има оправдати (садашња предбележба) и упис чињеница које су од значаја за промет стварних права на непокретности (садашња забележба).

Садашње примедбе из прописног власничког и теретног листа као делова земљишно-књижног улошка, требало би да остану, јер би оне могле да буду корисна веза за евиденцију насталих промена у евидентном листу.

мр Блажо Марковић