

Стефан Георгиевски*

ЕВИДЕНЦИЈА НЕПОКРЕТНОСТИ

Од низа посебних евиденција непокретности најзначајније су каталогска и евиденција права на непокретностима. Разлози за лоше стање postoјећих евиденција су спорни. Најбитнији разлог за незадовољавајуће стање је недоследност у постовању postoјећих правних правила и прописа. Пути за превазилажење проблема већина налази у успостављавању јединствене евиденције, мада postoје и алтернативе. У сваком случају, нове евиденције непокретности треба успројити на начелима свеобухватности и обавезности уписа, уз начела консензусности уписа и фикције апсолутне тачности.

Кључне речи: *Каталогска евиденција. – Земљишна књига. – Јединствена евиденција. – Ошита и посебна евиденција.*

I. НАПОМЕНЕ О ЗНАЧАЈУ ЕВИДЕНЦИЈЕ НЕПОКРЕТНОСТИ И НЕКА РАЗГРАНИЧЕЊА

1. Непокретности су од давнина подложне евиденцијама. Мотиви и начини нису увек и свугде били исти, што заправо важи и за садашње време. Пада у очи да је интерес за евиденције непокретности био већи када су та добра добијала на значају у укупним друштвено-економским односима, а да је опадао када је опадала њихова вредност. Интересантно је да, од када су се појавиле, нигде нису укинуте. Све то показује да и у социјалистичком друштву није безначајна евиденција непокретности. Та се оцена односи и на наше друштво, иако нам је требало доста времена да њен значај сагледамо до краја. Евиденција непокретности је посебно значајна и за саму друштвену заједницу (државу), али је значајна и за носиоце права

* Др Стефан Георгиевски, редовни професор Универзитета у Скопљу. Аутор је дао сагласност за прештампавање текста објављеног у часопису *Наша законитост* бр. 10–11/1984.

на непокретностима, због чега се њено увођење и одржавање правда и друштвеним (државним) интересом и интересом правних субјеката који имају или стичу права на таквим добрима.

Данас се, наиме, с правом истиче да се целовитом евиденцијом простора и објеката у њему, као и оног дела који се налази испод површине земљишта и у водама, пре свега, омогућује и олакшава савремено уређење самог тог простора, а исто тако и обављање комуналних делатности, урбанизација, изградња привредних објеката и саобраћајница, уређивање пољопривредних и шумских земљишта, заштита и унапређивање човекове средине, као и вођење пореске политике и обезбеђивање статистичких података за планско усмеравање привредног развоја и друштвеног развоја уопште и сл.

Евиденцијом непокретности друштвена заједница, даље, обезбеђује и заштиту права на тим добрима, усклађивање правних односа у вези с њима, олакшава њихов промет, а када је реч само о својини, она и контролише да ли се поштују прописи о својинским максимумима на непокретностима итд.

Интереси носиоца права на непокретностима за вођење евиденција тих добара своде се углавном само на потребу да се обезбеде и заштите њихова права на њима. Ти интереси могу бити изражени или само у одржању (чувању) права на непокретностима или пак евентуално и у заснивању и престанку тих права, а свакако и у олакшавању њихова промета. Појединачни интереси за евидентирање непокретности исказују се и у обезбеђењу кредитних односа.¹

2. Наведене потребе се не задовољавају једном (јединственом) евиденцијом непокретности, већ за то постоји низ различитих (посебних) евиденција. За потребе овога рада, па и уопште, пажњу привлаче само две од њих: катастарска евиденција и евиденција права на непокретностима.²

1 Има мишљења да не постоји интерес друштва за евиденцијом права на непокретностима. При том се наводи да значај земљишта у модерним друштвено-економским системима није као у време када су се развиле најпотпуније и најпрегледније земљишнокњижне евиденције (типа земљишних књига). Истиче се да је у савременим условима живљења опао значај непокретности, јер компликоване дуге процедуре евидентирања непокретности и права на њима, свеобухватне и најпрегледније, не одговарају „умањеној“ вредности непокретности, и устројавање и одржавање тих евиденција повлачи велике материјалне трошкове који, због обухватања свих непокретности, падају на терет друштва, а у суштини служе само носиоцима права на тим добрима, који су мањина друштва (Б. Влагојевић у свом предговору књизи Ђ. Крстића: *Евиденција права на непокретностима, ујоредни приказ*, Београд 1972, стр. V).

2 Постоје и даља разликовања тих евиденција. Тако, катастар може бити или пописни или премежни. Премежни катастар, пак, може обухватати само хоризонталну или и вертикалну представу и сл. Постоји више евиденција права на непокретностима. Међу значајне убрајају се немачко-аустријски систем земљишних књига, француски систем инскрипција и

Откад су уведене, а то је случај и данас, скоро свуда у свету, катастарска евиденција и (одређена) евиденција права на непокретностима не само што функционишу једна поред друге већ се између њих успоставља и одређени суоднос, узајамно се допуњавају, а понекад између њих постоји и међузависност.³

Катастарска евиденција би морала бити свеобухватна (о фактичком стању *infra* 3). Евиденција права на непокретностима, пак, или обухвата све непокретности, или обухвата само неке од њих а односи се на сва права на непокретностима или само на нека од њих. И у зависности од тога да ли су обухваћене све непокретности и сва права на њима или то није случај, поједине евиденције права на непокретностима обухватније су или су чак свеобухватне, док су друге мање обухватне.⁴

3. И катастарска евиденција и евиденција права на непокретностима правно су регулисане. Ради се, дакле, о правним категоријама.

Катастарска евиденција регулисана је републичким и покрајинским законима о премеру и катастру земљишта.

Основни извор за евиденције о правима на непокретностима још увек су правна правила о земљишним књигама,⁵ тапијама и интабулацијама⁶ и заставним књигама.⁷ После ослобођења, услед појаве и ширења друштвене својине на непокретностима, донет је

транскрипција и аустралијски систем исправа (познат још и као Торенсов систем). Тапијски систем, који функционише у једном делу наше земље, јесте такође систем исправа (тапија) о праву својине на земљиштима.

3 На пример: подаци о правним стањима на непокретностима уносе се у катастар на основу података из евиденције права на непокретностима. Катастарске ознаке за земљишта, пак, уносе се у евиденцију права на непокретностима на основу података из катастарске евиденције.

4 Од одлучујућег значаја је да ли је у евиденцију уграђен или не принцип обавезног обухватања свих непокретности и свих права на њима. Стога су земљишне књиге, јер се заснивају на том принципу, евиденција која је кудикамо обухватнија од тапијског система који је изграђен на принципу факултативног вађења тапија; одступање код тапијског система чине интабулације за које такође важи принцип обавезности уписа.

5 Ова правна правила садржана су у следећим предратним прописима: у Закону о земљишним књигама, у Закону о унутрашњем уређењу, оснивању и исправљању земљишних књига и у Закону о земљишно-књижним деобама, отписима и преписима (сви из 1930. године), као и у Упутствима за прво оснивање земљишних књига на подручју апелационих судова у Београду и Скопљу (из 1931. године).

6 Правна правила о издавању тапија и о интабулацијама садржана су у Закону о издавању тапија на подручју Касационог суда у Београду и Великог суда у Подгорици и у Уредби о обрасцу тапије, облику књиге тапија, облику азбучног регистра и наградама општинским органима (оба прописа су из 1931. године) и у Уредби о интабулацијама (из 1854. године).

7 Правна правила о заставним књигама садржана су у Уредби о устројству заставних књига на подручју Великог суда у Подгорици (из 1931. године).

низ прописа који су у великом делу и данас на снази.⁸ Сви су ти прописи донесени да би се постојећим евиденцијама код нас (земљишне књиге, тапије и књиге тапија, интабулационе књиге и заставне књиге) обезбедила адекватна заштита друштвене својине, посебно на непокретностима. Некима од тих прописа била су утврђена и одређена службена овлашћења и дужности органа који воде ове евиденције (судови) и неких других органа (на пример: комисија за национализацију најамних зграда и грађевинског земљишта) да се изврше уписи друштвене својине у одговарајућим књигама, што за тапијски систем (увођење обавезног издавања тапија и службени упис друштвене својине у књигу тапија) представља доста радикалну измену, због чега се књига тапија по свом значају у приличној мери приближила интабулационој и земљишној књизи.⁹

Посматрано са нормативне стране, стање наших евиденција о непокретностима и није тако лоше, уз извесну резерву у погледу евиденција о правима на непокретностима: премер и катастар земљишта је у целости нормативно покривен, а за евиденције права на непокретности постоје бројни правни извори иако међу њима нема увек потпуне усклађености када се ради о друштвеним непокретностима.

Фактичко стање наших евиденција о непокретностима, међутим, не задовољава. Неке евиденције нису до краја уведене (катастар), све одреда нису у ажурном стању, док се неке скоро и не користе (тапијски систем). Разлога за такво стање има више, а они нису увек објективне природе.

Наиме, нису сва подручја у земљи премерена, односно није свуда устројен катастар земљишта. Понегде још и сада постоји

8 То су ови прописи: Закон о укњижењу непокретности у друштвеној својини (*Службени лист СФРЈ*, бр. 12/65); Уредба о укњижењу права својине на државној непокретној имовини (*Службени лист ФНРЈ*, бр. 58/47), која је потврђена Одлуком Народне скупштине (*Службени лист ФНРЈ*, бр. 109/47); Упутство о упису у земљишне књиге права својине на зградама изграђеним на земљишту општенародне имовине (*Службени лист ФНРЈ*, бр. 44/51) и Упутство о земљишнокњижним уписима национализованих зграда и грађевинског земљишта (*Службени лист ФНРЈ*, бр. 49/59).

9 Наиме, према некима од већ наведених прописа (фуснота 8), за национализоване непокретности за које постоје тапије судови врше упис друштвене својине (промене) непосредно у књигу тапија, без одговарајуће промене и у самим тапијама, што заправо није дозвољено према правним правилима. А то је тако предвиђено зато што развлашћена лица одбијају да предају тапије за одузете непокретности и за та добра, а будући да су већ (раније) биле издате тапије, сматра се да није могуће издати друге (нове) тапије. Отуда се у погледу једне непокретности стање у тапији не слаже са стањем у књизи тапија где је она уписана, а према важећим прописима имају се сматрати меродавним подаци у књизи тапија (чему би иначе водио службени упис друштвене својине), док би се према правним правилима сматрало меродавним оно што стоји у тапији (у наведеном смислу се променио значај књиге тапија).

само пописни катастар, а тамо где је уведен премерни катастар – није увек обезбеђена и вертикална представа. Разлози за такво стање катастра углавном су објективне природе: премер земљишта захтева доста времена, материјалних средстава и кадрова, што све и у исто време не може да обезбеди свака република и аутономна покрајина.¹⁰ Осим тога, што се тиче података о правним стањима у вези с непокретностима, треба имати у виду да (*de lege lata*) катастар и није потпуна евиденција, јер се у њега уносе само подаци о својини односно поседу, док се подаци о стварноправним оптерећењима непокретности уопште не уносе. А и евидентирање података о својини односно поседу није ажурно, будући да носиоци права на непокретностима, када их стичу или губе, не сматрају да је потребно да о тим променама изврше одговарајуће промене и у катастру, или то чине са великим закашњењем, а овако се (*неодговорно и contra legem*) понашају и друштвени правни субјекти када стичу или губе права на друштвеним непокретностима. Таквом стању катастра дају свој допринос и судови који, оверавајући промене власништва на непокретностима, не обавештавају о томе геодетске управе сматрајући да је то дужност заинтересованих странака.

Још је горе стање са евиденцијама о правима на непокретностима. Пре свега треба истаћи да се главна разлика јавља између земљишнокњижног система и тапијског система, због различитости принципа обухватања свих непокретности на којима се заснива једна или друга евиденција. С обзиром на принцип обавезности обухватања свих непокретности, највећи део тих добара је већ укључен у земљишнокњижну евиденцију (а неажурност се јавља у погледу промена после укључивања непокретности у систем), док то није случај са тапијским системом који се у погледу обухватања непокретности заснива на принципу факултативности, са модификацијом за тапије и уписе друштвене својине, као и са одступањем у погледу интабулација (важи обавезност уписа),¹¹ али је и овде потпуна неажурност у погледу промена после издавања тапије, о чему је делом већ било речи.¹²

10 Ево како изгледа стање са катастром, на пример, у СР Македонији: премер земљишта на подручју те републике започет је у 1928. години и до 6. априла 1941. године премерено је свега 26,5% њене територије; после ослобођења премерено је (закључно са 1982. годином) још 49%, док премер уопште није извршен на још 24,5% њене територије. Предратни катастар је пописни, послератни је премерни, али само у последње време и са вертикалном представом (подаци су узети из „Појдовни основи за изградба на новиот систем на евиденција на недвижностите во СР Македонија“ – материјал републичке комисије за проучавање и увођење новог система јединствене евиденције непокретности из фебруара 1984. године).

11 И поред наведених корекција у погледу обавезног обухватања друштвених непокретности, према неким проценама тапије су издате за свега 3–5% непокретности (земљишта) на подручјима где је тапијски систем још увек на снази.

12 Види фусноту 9.

Зачуђује да је најмање потпуна и ажурна управо евиденција друштвене својине на непокретностима; у неким подручјима земље стање је скоро забрињавајуће. Не може се схватити, а још мање објаснити, понашање друштвених правних субјеката који за заштиту својих права и друштвене својине у погледу средстава у свом саставу нису користили и још увек не користе постојеће евиденције о правима на непокретностима, упркос прописима који их на то обавезују.¹³ Несхватљиво и необјашњиво је такође и понашање неких судова и других органа који су учествовали у спровођењу национализације најамних зграда и грађевинског земљишта, а при том се нису постарали да се у одговарајуће књиге упише друштвена својина на национализованим непокретностима и тако су се огрешили о прописе који су и били донети за целовито спровођење национализације. Све је то створило могућност за разне малверзације бивших власника национализованих непокретности и за разне узурпације друштвених непокретности. И баш су у таквим случајевима узурпатори друштвених непокретности потражили заштиту у постојећим евиденцијама; истиче се да је управо фикција апсолутне тачности често деловала на штету друштвене својине (в. *infra* III–3).

II. КАКВЕ СУ НАМ ЕВИДЕНЦИЈЕ О НЕПОКРЕТНОСТИМА ПОТРЕБНЕ?

1. Из досад наведенога, иако је то учињено само у кратким цртама, може се закључити да стање наших евиденција о непокретностима нимало не задовољава, тако да се уопште није могуће ослонити на податке у њима. А то значи да постојеће евиденције, све одреда – и катастар и земљишне књиге и тапије, тапијске књиге, интабулационе књиге и заставне књиге – не могу бити поуздан ослонац за задовољавање друштвених потреба, што се од њих очекује (*supra* I–1). Када је то, међутим, последњих година већ било сагледано, превидело се, и даље се превиђа, да је свему „кривац“ заправо субјективни фактор, и да се све могло много раније превазићи само да се интервенисало – да се поштују обавезујући прописи. Уместо тога, напротив, тежило се томе да се сва „кривица“ за такво стање свали управо и само на евиденције саме, посебно на евиденције о правима на непокретностима. При том се на њихов рачун изричу разне квалификације, као: да су скупе, гломазне, застареле, да не обезбеђују ефикасно коришћење података које садрже, а посебно и да их је много и да су међусобно различите итд. У интересу да се сагледа право стање ствари није на одмет да се каже која реч о поменутих квалификацијама.

¹³ Ова оцена не важи за ЈНА.

Неће бити тачно да су постојеће евиденције о правима на непокретностима (вођење земљишних књига, издавање тапија и сл.) толико скупе да их није могуће одржавати без великих оптерећења друштва и корисника, и да оно што заузврат нуде није адекватно средствима што су за ту сврху потрошена. Чини се да је довољан увид у земљишнокњижна одељења па да се одмах констатује како вођење земљишних књига и књига тапија и сл. не ангажује ни много простора ни много материјалних средстава и кадрова, бар не много више но било који други друштвени посао који врше исти судови и органи управе. Одређена евиденција „поскупљује“ ако зависи од катастра, и у том смислу „скупле“ су земљишне књиге, будући да не могу функционисати без катастра, а „јефтиније“ је издавање тапија, што може да се врши и без постојања катастра. Према томе, катастар „поскупљује“ одређену евиденцију о правима на непокретностима, а не она сама по себи. Али катастар земљишта се не устројава само ради евиденције о правима на непокретностима већ он има много ширу намену и примену, због чега отпада квалификација о енормној „скупоћи“ наших евиденција о правима на непокретностима. О укидању катастра, пак, како је већ поменуто, не може бити ни говора; о томе сведоче његове законски утврђене интенције.

Не може се одржати ни тврђење да је код нас свака од постојећих евиденција о правима на непокретностима гломазна. Сигурно је да вођење књига није најједноставније, али, чини се, ма какву евиденцију измислили, нећемо моћи избећи вођење књига или збирке исправа, или обоје заједно. Но, ако у смислу овакве квалификације упоредимо наше две главне евиденције, можемо доћи до закључка да је издавање тапија заиста гломазнији поступак него што је вођење земљишних књига. То је зато што издавање тапија садржи у себи и један прелиминарни поступак (састављање тапије) који се води пред управним органом. И та је оцена релативна. Наиме, издавање тапија у целовитом поступку (из два дела: састављање тапије и овера тапије) не спроводи се увек у исто (гломазно), већ то, и овога пута, зависи од тога да ли постоји или не постоји катастар: састављање тапије изласком на лице места ради премера, тј. утврђења мера и граница (уз учешће геодета), а оно се врши само онда ако није извршен премер и катастар земљишта. Ако тога има, поступак састављања тапије пред управним органом своди се само на рочиште о утврђивању мера и граница према изводу из катастарског плана. Уосталом, управо због такве могућности (постојања катастра), правна правила допуштају да састављање тапија изврши и молилац сâм.¹⁴ Устројењем катастра

14 Параграф 32 Закона о издавању тапија. Решење је исто као и по Торенсоновом систему, по коме је то, међутим, правило, а не изузетак.

на подручјима где још нису могле бити уведене земљишне књиге, поступак издавања тапија могао се и до сада скратити само на поступање суда, како је то правним правилима иначе предвиђено за издавање тапије за непокретност која је стечена на судској јавној дражби.¹⁵ Није на одмет поменути да је, насупрот издавању тапије, поступак преноса тапије кратак и спроводи се само у суду.¹⁶ Отуда, будући да тапијски систем може функционисати и када није извршен премер и катастар земљишта, наведени „недостатак“ тапијског система (продужење поступка ради премера на лицу места) прераста у његово преимућство, утолико више што се при том обезбеђује и виши ступањ публицитета (излазак на лице места службених лица увек привлачи пажњу мештана и они се распитују шта је у току). Ту предност тапијског система не би требало губити из вида.

О томе да ли су постојеће евиденције о непокретностима (а то значи и сâм катастар) застареле евиденције које онемогућавају ефикасно коришћење података које садрже, и у којој мери, могло би се дискутовати. Али оваква паушална оцена није довољан разлог да их због тога (застарелости) треба одбацити, све одреда, јер је у питању, ако ћемо право, само потреба да се уведу неке техничке новине (на пример: механографска обрада података) па да одмах све постану савремене и искористљиве, као што се то већ дешава са катастром, а уопште се не покушава са било којом од других евиденција.

Исто тако, могло би се још дуго дискутовати да ли код нас има „много“ евиденција о непокретности, односно, да ли их због тога што су веома различите треба укинути, или треба укинути неке од њих. Када се чини оваква констатација и изриче оваква оцена, било би потребно да се јасно изложи шта се при том подразумева и на шта се циља, а и да се реално гледа на ствари. О томе ће бити посебно речи (*infra* 2 и 3 и III–2).

2. С обзиром на постојеће стање, решење се тражи заправо у одбацивању свих евиденција (и катастра) и оријентација је – једна и јединствена евиденција (а уз то и једнообразна, види *infra* III–2). Та једна и јединствена евиденција о непокретностима била би модификовани катастар, у коме би били садржани сви подаци што их он садржи и данас, а у који би, осим тога, требало унети и све податке које сада садрже разне посебне евиденције, а међу њима и евиденције о правима на непокретностима, као и податке других евиденција које би требало да се воде (каких данас још увек нема).

15 Параграф 22 Закона о издавању тапија.

16 Изузетак је пренос једног дела парцеле: издавање тапије у овом случају врши се по целокупном поступку (§ 21, став 2 Закона о издавању тапија).

Једном евиденцијом се, дакле, жели постићи све оно што се није успело са више њих посебних (специјализованих). Питање је да ли је то прави пут, а и да ли је лако изводљиво и уопште могуће; разуме се, ако се не жели прављење експеримената.

Тешкоћа за то има више. Пре свега је отежано и скоро немогуће у једну евиденцију уклопити основна начела сваке посебне евиденције ради којих су се оне и развиле као посебне евиденције. Довољно је у овом смислу указати само на начело конститутивности и декларативности уписа.

Начело конститутивности уписа, као основно начело земљишнокњижног и интабулационог права код нас, и поред свих корекција које трпи (ради стицања неких права) и због заштите друштвене својине (*infra* III–2), има ову садржину: без уписа и брисања у начелу нема настанка и престанка права на непокретностима (земљишне књиге) односно права на туђим непокретностима интабулацијом (тапијски систем). Тога пак нема код катастра: сви су уписи овде само декларативне природе, што и не може бити другачије, јер, с обзиром на карактер података који се уписују, увек је меродавно фактичко стање.¹⁷

3. Имајући у виду друштвене потребе које данас код нас треба задовољити евиденцијама о непокретностима (*supra* I–1), осећа се и потреба за једном *ојшијом евиденцијом о нејокрејносћима* у којој би били садржани сви подаци неопходни за задовољавање тих потреба, у њиховој укупности, на свим нивоима друштвено-политичких заједница. Несумњиво је да је и даље неопходно постојање и *посебних евиденција о нејокрејносћима* које би садржале детаљније податке прикупљене и бележене на стручнији, тј. специјализованији начин.

Уз општу евиденцију могао би да се развије *кајласџар*, који би при том морао да претрпи значајне промене, пре свега што се тиче његове садржине. Осим података о земљишту, катастар би морао да садржи податке и за објекте у простору, а евентуално и испод површине и у водама. Осим тога, у катастар би се уносили подаци из појединих посебних евиденција, како би могао одговорити својој намени опште евиденције. Посебне евиденције развиле би се на основу *базичних начела за сваку понаособ*. Те би евиденције садржале све могуће податке које захтева једно специјализовано евидентирање, а из њих би у општу евиденцију били уношени

17 То да ли је једно земљиште пољопривредно или грађевинско, не одређује упис у катастру, већ је за то као за фактичко питање меродавно фактичко стање. Ако се пренамени једно земљиште, на пример из пољопривредног у грађевинско или шумско и сл., на основу тога се врши поновни упис, и сл.

само њој потребни општи подаци, чији би круг увек диктирао развој опште евиденције.

Једна посебна, тј. специјализована евиденција морала би бити и *евиденција о правима на непокретностима*. У ту евиденцију, као и досад (у постојећим евиденцијама), била би уношена сва права, као и подаци о свим стањима релевантним за одржавање и заштиту права и за промет правима на непокретностима, с тим што би та евиденција морала да садржи и податке, односно права за објекте на земљиштима, као и за посебне делове на тим објектима. Неки подаци из тих евиденција, будући да нису значајни за остваривање њене намене, не би били уношени у општу евиденцију (на пример: право прече куповине, стање малолетности власника, околност да је покренут поступак за лишавање власника пословне способности и сл.). О томе која би евиденција о правима на непокретностима могла доћи у обзир, без речи доцније (*infra* III–2).

Увођење опште евиденције и посебних евиденција о непокретностима не би смело значити да би оне биле међусобно раздвојене. Напротив, морала би се постићи *појединачна функционална повезаност*, све или неке од посебних евиденција морале би у погледу неких података (катастарске ознаке за земљиште и сл.) да се ослањају на општу евиденцију, а она би посебне податке црпала из одговарајућих посебних евиденција.

Општу евиденцију и посебне евиденције могле би да буду вођене у оквиру једног истог органа; на тај начин би се постигла и *појединачна организациона повезаност*. Али, и ако не буде успостављена таква повезаност, тј. и ако би општу и посебне евиденције водили различити органи, како је то случај и данас, не би смела доћи у питање функционална повезаност свих евиденција, посебно оних посебних са општом (о неким детаљима, доцније – *infra* III–2 и 3). У сваком случају, и ако оријентација буде таква да се оствари организациона повезаност свих евиденција, потребно је обезбедити *појединовање свих специфичности* посебних евиденција. Ово је нарочито значајно када је реч о поступку, као и о профилу и статусу кадрова, поготову кључних: поступак би морао бити организован саобразно свим специфичностима саме посебне евиденције, а кадрови би морали бити одређеног профила. То је нарочито важно за евиденцију права на непокретностима. За разлику од опште евиденције коју би у принципу могли водити кадрови различитих профила (иако се чини да би било најбоље ако би то били кадрови геодетске струке), кадрови који ће водити евиденцију о правима на непокретностима морају бити правничког профила, а кључни кадрови би морали поседовати квалификације које се захтевају за избор судија општинских (основних) судова. При обављању својих задатака, ти (кључни) кадрови морали би бити *самостални и не-*

зависни, као што су и судије у погледу вршења судске функције. А само то, пре свега, значи да поступак не може бити општи управни поступак, да би требао да буде *судски њосџуџак*, или барем *џосебни уџравни џосџуџак*. Све то диктира природа посла: не ради се овде о евидентирању чињеница у буквалном смислу речи, као што је то случај у поступку вођења опште евиденције. Орган који води евиденцију о правима на непокретностима за све време вођења поступка имаће посла, поред фактичких, и са спорним чињеницама, чија ће многа правна питања, у виду прејудициелних, морати сам да решава, водећи при том рачуна о разним начелима (на пример: начело *prior tempore, potior iure* и сл.).¹⁸ Осим тога, ако поступак евиденције права на непокретностима буде посебан управни поступак, мораће се обезбедити и судска контрола поступања у виду управног спора и сл. (в. *infra* III–2).

III. ПОСЕБНО О НЕКИМ ОСНОВНИМ ПИТАЊИМА ЕВИДЕНЦИЈА О НЕПОКРЕТНОСТИМА (*de lege ferenda*)

1. Изградња опште евиденције и уз њу посебних евиденција уопште, а напосе изградња евиденције о правима на непокретностима, истиче нека питања, о којима је, с обзиром на њихово основно значење, потребно претходно заузети одговарајуће ставове који би могли попримити карактер „полазних основа“ у овом друштвеном раду. Из мноштва њих узећемо само следеће: једнообразност или разнообразност евиденција (*infra* 2), минимум заједничких начела (*infra* 3) и прелазни режим (*infra* 4).

2. Разнообразност или једнообразност евиденција, сада већ оне опште и посебних, није проблем новијег датума. О овом проблему се расправља откад су законодавну надлежност за уређење евиденција о непокретностима добиле републике и аутономне покрајине. О томе је било различитих мишљења, али чини се као да превагу има оно које се залаже за једнообразност евиденција у целој земљи. Износе се разни аргументи, па се чак та једнообразност повезује и са заједничким југословенским тржиштем. Сигурно је да би најбоље било ако бисмо у целој земљи имали једнообразне (исте) евиденције, али то није само питање жеље већ и питање реалних могућности, затечених стања, рационалности и економичности итд.

Ипак, и поред свега, имајући у виду друштвене потребе које би морале бити задовољене, и то на плану целе земље, намеће се

18 И профили кадрова противе се јединственој евиденцији.

закључак да би *оџиџа евиденција морала биџи једнообразна (исџа)* у целој земљи. А то и није тако тешко, јер би се та евиденција формирала, како је било речено, доградњом катастра, који се и сада у целој земљи устројава на истим основама.

Посебне евиденције, љак, не би морале биџи једнообразне (исџе) у свакој републици или аутономној покрајини. Негде би могле остати садашње, модификоване саобразно измени опште евиденције, а негде би се могле увести нове.¹⁹ Какву ће посебну евиденцију о правима на непокретностима увести, одлучиће свака република и аутономна покрајина, имајући у виду како своје материјалне могућности тако и посебно стање евиденције о правима на непокретностима данас, тј. да ли се могу и у којој мери искористити подаци који већ постоје у тим евиденцијама. Али, с обзиром на то да ће се посебним евиденцијама обезбедити функционисање и опште евиденције, оцена о избору зависиће и од тога. А то значи да би у тим новим или новелираним евиденцијама о правима на непокретностима морао бити уграђен минимум заједничких (истих) решења, бар у оној мери колико захтева нормално функционисање опште евиденције о непокретностима, заједничке за целу земљу (infra 3, али и 4).

3. Пре свега, посебне евиденције о правима на непокретностима, нове или новелиране садашње, морају бити изграђене на *џринџију свеобухвајџности*, а доследно томе и на *џринџију обавезности уџиса*. Те евиденције морале би обухватити *све неџокрејџности* (земљишта, зграде, посебни делови зграда, а евентуално и објекти испод површине и у водама),²⁰ *оба својџнска секџора* (друштвена својина и права својине) и *сва џрава* (на средствима у друштвеној својини, на туђим непокретностима – хипотека, службености, реални терети, прече право куповине) и *сџања* која су значајна за промет правима о непокретностима и уопште (принудна ликвидација и стечај, принудна управа, привремене мере, малолетност власника, проглашење власника за умрлог, лишавање власника пословне способности и сл.).²¹

19 У свом раду о тапијском систему износим да би, нарочито за подручја где још увек функционирше тапијски систем, као замена за тапијски систем, али и уопште, то могао бити *сисџем уверења (исџрава)* о џравима на неџокрејџностима, где уз то износим основне карактеристике тога система, а посебно да би његов регистар могао бити сачињен путем матрица односно реалних фолија (в. С. Георгиевски: *Таџскиџи сисџем во Јуџославија*, Скопље 1978, стр. 70–90).

20 Да ли ће у овој, као уосталом и у општој евиденцији, бити обухваћени и ови објекти, зависиће од интереса безбедности земље.

21 Као што је познато, главна разлика између земљишних књига и издавања тапија односи се управо на принцип свеобухватности и обавезности уписа, као што се тапијски систем разликује и унутар себе. Наиме, док за интабулације важи принцип конститутивности, за вађење тапије важи принцип факултативности (уз извесне изузетке за друштвене непокретности).

У нове или новелиране садашње евиденције о правима на непокретностима требало би уградити и *принцип конститутивности уписа и фикцију апсолутне тачности*. Значи те евиденције не би биле само ради одржања права на непокретностима, већ би обезбеђивале заштиту *гаранцијом права вишег ступња*, у чему се данас разликују земљишне књиге и донекле и интабулационе књиге у односу на издавање и пренос тапија. Гаранција права помоћу тих института би, ипак, морала бити селективна (и релативна): само као заштита друштвене својине, а не и на њену штету, и још са дејством права својине унутар сектора, а евентуално и друштвене својине унутар сектора. Конститутивност уписа, а посебно фикција апсолутне тачности, не може се поставити тако да делује на штету друштвене својине, јер би то било противно уставним одређењима да на друштвеним средствима није могуће стицање права својине, као и томе да доходак може бити само резултат уложеног рада, а напосе прописима Закона о удруженом раду (чланови 268 до 270).

4. Најидеалније би било кад би се увођење опште евиденције и посебних евиденција вршило упоредо. То, међутим, неће бити изводљиво.

Више ће времена бити потребно за увођење опште евиденције јер ће управо то зависити од премеравања и катастра земљишта, који би морао бити савремен, дакле – са вертикалном представом. За то пак треба доста времена.²² Није опортуно за то време носиоце права на непокретностима оставити без заштите, утолико пре што је и до сада прошло доста времена без обезбеђења адекватне заштите тих права путем њиховог евидентирања.²³

У свом раду наведеном у фусноти 19, писац ових редова изнео је мишљење да није потребно по сваку цену обухватати непокретности на којима постоји право својине. Своје мишљење сада коригује с обзиром на потребу постојања опште евиденције о непокретностима.

²² Пример за темпо тога рада в. у фусноти 10.

²³ Да о томе заиста треба водити рачуна, јер се унапред зна да је за премер и катастар земљишта потребно доста времена (по неким проценама тај би се посао, на пример, у СР Македонији завршио за две деценије, уз дупло ангажовање материјалних средстава), није на одмет имати у виду понашање законодавца у нас између два светска рата. Наиме, иако је у 1930. години било одређено да се земљишне књиге уведу у целој земљи, и за то у 1931. години било донето посебно упутство (за прво увођење земљишних књига на подручју апелационих судова у Београду и Скопљу, в. фусноту 5), истовремено, у истој – 1931. години, донет је и други закон о издавању тапија (в. фусноту 6; први Закон о издавању тапија донет је 1929. године). Поред овог, други разлог била је, свакако, потреба да се олакшају и послешце кредитни односи, јер је правним правилима тапијског права одређено да се уговорна хипотека може интабулирати само на земљишту за које постоји тапија (§ 24 Закона о издавању тапија).

Зато ће, по свему судећи, доћи раније до увођења посебних евиденција, тј. евиденција права на непокретностима, нових или новелираних садашњих, које ће се, како се буде вршило устројавање опште евиденције, уклапати у њу.

Stefan Georgievski *

RECORDS OF IMMOVABLES

Summary

Records of immovables serve both social (general) interests, and individual interests of a title holder. Among various types of such records, those most significant are cadastre and land title registry. These two recording systems are necessarily interdependent. Contrary to the cadastre, which is regulated by legislation, title registry is still regulated by the rules of prewar laws. The actual situation is very unsatisfactory, because some entries are incomplete, while almost none of them has been updated. Reasons for such a situation are divergent. There is a tendency to point to the way the records are structured as to the main obstacle to improving the current situation. When such arguments are proved to be ungrounded, a conclusion can be drawn that inconsistencies in respecting the existing legal rules and prescriptions are the essential cause of the dissatisfaction with the situation. A way out of the present situation is largely seen in the establishing of a unified recording system. Arguments against such a solution are based on differences between basic principles of various systems of recording immovable property, as well as on personnel problems. An alternative to the unified record could be found in the establishing of one central and a number of subsidiary records, which should be functionally interconnected. Undoubtedly, there is a need for a unified record of immovable property for the whole area of the state, where the central record should be uniform, while particular subsidiary records could differ. New real estate records should be comprehensive and compulsory, based on the presumption of accuracy.

Key words: *Cadastre. – Title registry. – Land register. – Unified record. – Central and subsidiary records.*

* *Stefan Georgievski*, Full Professor of the Faculty of Law of the University of Skopje (Macedonia).

Stefan Georgievski*

L'ENREGISTREMENT DES BIENS IMMOBILIERS

Résumé

L'enregistrement des immeubles répond aussi bien à l'intérêt commun (général), qu'aux intérêts particuliers des ayants droits sur les biens immobiliers. Parmi les enregistrements particuliers on distingue comme les plus importants l'enregistrement cadastral et l'enregistrement des droits sur les biens immobiliers. Entre ces deux types d'enregistrements il existe nécessairement un rapport d'interdépendance. A la différence de l'enregistrement cadastral, réglé par les lois, l'enregistrement des droits sur les biens immobiliers se fait par l'application de règles de droit remontant à la période d'avant-guerre. La situation concrète est particulièrement mauvaise, car certains enregistrements ne sont que partiellement consignés et, dans une plus ou moins large mesure, la grande majorité n'a pas été remise à jour. Les causes ayant conduit à une telle situation font l'objet d'une controverse. Une des tendances est de considérer que c'est la façon même d'établir l'enregistrement qui constitue un obstacle à l'amélioration de la situation actuelle. Ceux qui réfutent de telles allégations, comme non fondées, concluent que la raison essentielle à l'origine de cette situation réside dans la façon inconséquente dont ont été appliquées les prescriptions et les règles juridiques. La grande majorité estime que la seule façon de résoudre les problèmes existants serait l'instauration d'un enregistrement unique. Cette proposition à contre elle ceux qui avancent des arguments fondés sur la différence existante entre les principes fondamentaux régissant les différents systèmes d'enregistrements des biens immobiliers, ainsi que des problèmes de personnel. L'alternative à un enregistrement unique pourrait être l'instauration d'un enregistrement général complété d'enregistrements particuliers qui devraient être fonctionnellement liés et qui pourraient aussi l'être de façon organisationnelle. Il existe un besoin évident d'assurer une uniformisation de l'enregistrement des biens immobiliers sur l'ensemble du territoire du pays, dans le cadre de laquelle l'enregistrement général serait nécessairement uniformisée, alors que les enregistrements particuliers pourraient ne pas l'être. Les nouveaux modes d'enregistrement des biens immobiliers devraient être fondés sur les principes du caractère général et obligatoire des inscriptions en adoptant les principes de l'effet constitutif de l'inscription et la présomption d'exactitude absolue des inscriptions.

Mots-clés: *Enregistrement cadastral. – Enregistrement des droits. – Cadastre. – Enregistrement unique. – Enregistrement général et particulier.*

* Stefan Georgievski, professeur de l'Université (Skopje, Macédoine).

Stefan Georgievski*

DAS LIEGENSCHAFTSREGISTER

Zusammenfassung

Das Liegenschaftsregister dient sowohl dem gesellschaftlichen (allgemeinen) Interesse, als auch den einzelnen Interessen von Personen, die Inhaber von Rechten an Liegenschaften sind. Aus einer Reihe von Sonderregistern sind als bedeutendste das Katasterregister und das Register der Liegenschaftsrechte zu unterscheiden. Diese beiden Registerformen stehen notgedrungen in einem Verhältnis der gegenseitigen Abhängigkeit. Im Unterschied zum Katasterregister, welches auf gesetzlichen Grundlagen steht, beruht das Register der Liegenschaftsrechte immer noch auf der Anwendung von rechtlichen Regelungen aus dem Vorkriegsrecht. Die faktische Lage ist sehr schlecht, weil einige der Registerarten nicht komplett eingeführt wurden, und weil auf der anderen Seite so gut wie alle Systeme mehr oder weniger nicht aktualisiert sind. Die Gründe für diesen Zustand sind umstritten. Es gibt eine Tendenz, die Beschaffenheit des Registers selbst als Haupthindernis für eine Besserung der jetzigen Lage zu beschuldigen. Wenn diese Behauptungen als unbegründet zurückgewiesen werden, dann kommt man zur Feststellung, dass die Hauptursache für den misslichen Zustand in der inkonsequenten Einhaltung der bestehenden Rechtsregelungen und Vorschriften zu suchen ist. Einen Ausweg aus der jetzigen Lage sehen die meisten in der Einführung eines einheitlichen Registers. Gegen diesen Vorschlag werden wiederum Argumente vorgebracht, wie das Vorliegen von unterschiedlichen Grundprinzipien bei verschiedenen Liegenschaftsregistern oder aber Personalprobleme. Eine Alternative zum einheitlichen Register könnte die Einführung eines Allgemeinen Registers und verschiedener Sonderregister sein, welche funktional miteinander verbunden sein müssten, und welche auch organisatorisch miteinander verbunden sein könnten. Der eindeutige Bedarf liegt vor, die Liegenschaftsregister auf dem gesamten Staatsgebiet zu vereinheitlichen, wobei das einheitliche Register sicherlich einförmig sein müsste, während sich die Sonderregister voneinander unterscheiden könnten. Es wäre ratsam, neue Liegenschaftsregister auf den Prinzipien allumfassender Angaben und pflichtiger Eintragungen einzurichten, wobei auch das Prinzip der Konstitutivwirkung der Eintragung und die Funktion der absoluten Richtigkeit übernommen werden sollten.

Schlüsselbegriffe: *Katasterregister. – Register von Rechten. – Grundbuch. – Einheitliches Register. – Allgemeines – und Sonderregister.*

* Dr. Stefan Georgievski, ordentlicher Professor an der Juristischen Fakultät in Skopje, a.D. Mit Zustimmung des Autors erfolgt diese Wiederveröffentlichung des zunächst in der Zeitschrift *Naša zakonitost* Nr. 10-11/1984 veröffentlichten Textes.