

Лепосава Карамарковић*

СИСТЕМ ЗЕМЉИШНИХ КЊИГА И ЈЕДИНСТВЕНЕ ЕВИДЕНЦИЈЕ

(Аргументи за и против – са посебним освртом на поступак
уписа права и правне лекове)

Значајније новине предвиђене новим системом евиденције непокретности су могућности уписа државине и увођење начела јединствености евиденције и официјелности уписа. Посебан упис различит је уређен у периоду успројавања и у периоду одржавања јединствене евиденције. Од правних лекова, земљишнокњижни систем предвиђа жалбу, ревизију и брисовну иужбу, док јединствена евиденција предвиђа различите правне лекове у периоду успројавања и у периоду одржавања евиденције.

Кључне речи: *Јединствена евиденција. – Земљине књиге. – Упис права. – Правни лекови.*

Још од 1986. године до данас – 2000. године, траје расправа pro et contra јединствене евиденције катастра непокретности. Ради разјашњења личног става о овој дилеми која прати Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима од првих расправа о потреби јединствене евиденције до данас, изнећу неколико чињеница о стању евиденције непокретности код нас које су га одредиле.

Ово научно и стручно саветовање схватам као наставак аргументоване расправе и изјашњавања за и против нове јединствене евиденције непокретности, указивањем на предности и мане већ законски уређене а делимично и фактички и правно установљене нове јединствене евиденције.

Надам се да ће овим саветовањем расправа бити окончана и да ће сви посленици струке пружити подршку примени овог закона,

* Мр Лепосава Карамарковић, адвокат, раније судија Врховног суда Србије.

тако што ће усвојити дата решења, за која се са искреним убеђењем залажем.

ОПШТЕ НАПОМЕНЕ О РАЗЛОЗИМА УВОЂЕЊА ЈЕДИНСТВЕНЕ ЕВИДЕНЦИЈЕ

Скоро истовремено, на подручју Југославије почело је оснивање и катастра и земљишних књига – доношењем Закона о катастру 1928. године и Закона о земљишној књизи 1855. године.

Катастар земљишта устројен је на целој територији Југославије, а земљишне књиге су основане и постоје само на делу њене територије. Катастар земљишта је основна евиденција о фактичком стању на земљишту и објектима на њему. Од устројавања катастра ову јавну евиденцију непокретности воде органи управе.

Земљишне књиге су од оснивања до данас јавне књиге у које се уписују непокретности: земљиште и зграде, и стварна права на њима, као и нека облигациона права. Земљишне књиге воде судови.

На појединим подручјима, на којима нису устројене земљишне књиге, постоји тапијски систем по коме се пренос својине на непокретности врши уписом у тапијске књиге и издавањем тапије. Књига тапија се не заснива на катастарским подацима него на описним подацима о положају и облику непокретности. И тапијску књигу воде судови.

После Другог светског рата нису донети нови земљишно-књижни прописи. Примењивала су се правна правила земљишно-књижног права садржана у земљишнокњижним законима донетим 1930. и 1931. године, а на основу члана 4 Закона о неважности правних прописа донесених пре 6. априла 1941. године (Закон о земљишним књигама; Закон о унутрашњем уређењу, оснивању и исправљању земљишних књига и Закон о земљишним деобама, отписима и приписима).

Тако је на подручју СФРЈ постојао систем двојног вођења евиденција на непокретностима (двојни систем: *land record*): катастар земљишта и земљишне књиге.

Док је катастар земљишта релативно уредно пратио и проводио промене на непокретностима, земљишна књига је постајала све неажурнија, а књига тапија се такоређи није ни водила.

Услед оцене о застарелости и неажурности, нефункционалности и ограничености података постојећег система евиденције непокретности и права на њима,¹ почињу интензивне активности

1 Д. Стаменковић, *Приручник за упис у земљишну књигу и катастар непокретности*, „Савремена администрација“, 1993/III.

на обједињавању евидениција. Предлог Закона о премеру, катастру и уписима права на непокретностима разматра се октобра 1986. године. Томе је претходило усвајање Нацрта Закона о премеру и катастру и уписима права на непокретностима, којом приликом су обављене и спроведене широке консултације на којима су учествовали представници општина, општинских органа управе за геодетске послове, за имовинско-правне послове, општински и окружни судови, општинска јавна правобранилаштва и тужилаштва и већи корисници друштвене непокретности, представници геодетских радних организација и других организација, школске и високошколске установе и Војни географски институт².

У Предлогу закона изражено је јасно опредељење да се законом уреди како премер и катастар тако и уписи права на непокретностима, пошто се пошло од тога да су премер и катастар непокретности основ за уписе права својине и других стварних права на непокретностима.

Разлози за устројавање јединствене евиденције су следећи:

– Катастар земљишта је евиденција о фактичком стању, а земљишне књиге евиденција о правном стању на непокретностима (две евиденције које воде различити органи: земљишнокњижну судови, а катастар земљишта управни орган).

– Основну територијалну јединицу устројене евиденције на непокретностима представља катастарска општина. На подручју Републике Србије устројена је земљишна књига у 1268 катастарских општина, па земљишна књига постоји само у 21,7% катастарских општина у односу на укупан број катастарских општина. На осталом подручју постоји катастар земљишта, односно књига тапија.³

– И тамо где постоји, земљишна књига није увек ажурна, јер не уписује редовно промене права на непокретностима, а скоро ни за једну катастарску општину није сагласна са стањем у постојећем катастру земљишта пошто се дуго времена није одржавала. Не одржава се зато што је заснована на начелу добровољности уписа, па претпоставља дисциплину странака, која често изостаје. Поред тога, како је услов за промену у земљишној књизи плаћен порез на промет односно наслеђе, који није занемарљив, ималац исправе често одлаже упис до стицања могућности плаћања пореза.

2 Подаци садржани у образложењу Предлога Закона о премеру и катастру и уписима права на непокретностима.

3 Коришћени подаци изнети су од стране Републичког геодетског завода на Саветовању Врховног суда у Врњачкој Бањи октобра 1999. године и на Копаоничким сусретима децембра 1999. године.

– Поред тога, општински судови у парницама у којима се расправља и одлучује о правима на непокретностима, у све већој мери користе податке катастарског операта, који се води код службе за катастар непокретности у погледу: броја парцеле, културе, класе, површине и носиоца права на непокретностима, зато што је стање у катастру ажурније а стање земљишне књиге није усаглашено.

– Стање неажурности земљишне књиге последица је и чињенице да је на неким подручјима извршена обнова премера земљишта, што представља основу за катастар земљишта (требало би да представља основу и за земљишну књигу), али земљишна књига није обнављана после обнове премера.

Из свих ових разлога постоји евидентан проблем неажурности земљишних књига, који је могуће решити само њиховом обновом. За то би била нужна аутоматизација (јер је постојећи класичан начин вођења земљишне књиге очигледно спор и неефикасан). Вођење земљишних књига требало би аутоматизовати и то почев од прикупљања података на терену, њихове обраде, поступка излагања на јавни увид, до устројавања и одржавања евиденције. Наравно, за коришћење тог новог приступа у процесу рада било би нужно и опремити је одговарајућом рачунарском опремом и оспособити кадрове за коришћење те опреме, као и обезбедити потребна средства.

За послове устројавања катастра непокретности обезбеђени су сви ови услови, као и кадрови са правним факултетом и правосудним испитом (око 400 дипломираних правника са положеним правосудним испитом, према подацима из истог извора).

Тиме би отпао један од најчешће истицаних приговора за оснивање јединствене евиденције – кадровска опремљеност.

Заговорници земљишне књиге истичу да само суд и судије пружају пуну гаранцију квалитетног вођења земљишне књиге и уписа права на непокретностима. Међутим, уз пуно уважавање и стручности и искуства, чињеница је да у земљишнокњижним одељењима општинских судова на пословима уписа раде претежно кадрови са средњом стручном спремом – земљишнокњижни референти, а земљишнокњижни судија по правилу само потписује одлуке, разматрајући озбиљније предмете, што је и објективно условљено великим бројем предмета.

Из овог приказа чини ми се да несумњиво произлази да је земљишнокњижна евиденција незадовољавајућа и да је несумњиво нужна једна јединствена евиденција, која би садржавала потпуну евиденцију,⁴ податке и о фактичком и о правном стању у погледу

4 Члан 43 Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима: „Израда катастра непокретности обухвата: утврђивање катас-

непокретности, која би обухватала податке о земљишту и о зградама, укључујући станове и пословне просторије, а евидентирала би све и облике својине који по уставу уживају исту правну заштиту.⁵

Устројавање нове евиденције, по мојој оцени, није одбацивање постојеће земљишнокњижне евиденције, њено уклањање као сувишне,⁶ него стварање једне нове, потпуне евиденције, коју ће да води орган кадровски и материјално опремљен да ажурно прати и региструје све промене које се тичу непокретности и права на њима, користећи при том у највећој могућој мери (уз нужно ажурирање) податке из постојећих евиденција. Полазна основа за евиденцију права на непокретностима за новоустројену евиденцију о непокретностима јесу подаци из земљишне књиге, књиге тапија и катастра земљишта, с тим што ти подаци неће бити директно пренети, већ ће се претходно излагати на јавни увид, како би се усагласило правно и фактичко стање, као и постојеће стање земљишне књиге, књиге тапија и катастра земљишта. То је сигурна полазна основа за евиденцију права на непокретностима, уз поштовање начела на којима ће се водити нова евиденција и постићи да она, за разлику од земљишне књиге, буде тачна и ажурна, и сигуран ослонац у промету непокретности.⁷

У којој мери ће се нова јединствена евиденција заснивати на постојећим евиденцијама (земљишној књизи и катастру земљишта) биће приказано у одељку излагања о начину устројавања нове евиденције и њеном одржавању.

Како су очигледно превладали разлози да је нужно да се устроји јединствена евиденција, а сагласно Уставу СФРЈ реч је о материји из надлежности републичких закона, то су у претежном делу СФРЈ донети републички закони о евиденцији непокретности

тарске територијалне јединице, прикупљање података о непокретностима и правима на њима које не садржи катастар земљишта, катастарско класирање и бонитирање земљишта, излагање на јавни увид података из катастра земљишта, података премера и катастра, класирање земљишта и утврђивање података о правима на непокретностима, израду катастарског оператa и устројавање збирке исправа.“

5 Управо овако конципирана нова јединствена евиденција изложена је критици: „У републичком законодавству учињен је покушај да се разнородни елементи, чињенице и права споје у једну јединствену целину. То је учињено тако што је катастру придодата материја и жртвована је земљишна књига, решење се тражи у одбацивању постојеће евиденције и стварању нове јединствене евиденције.“ М. Орлић, „Разлози за и против“ – излагање у Скупштини града 18. V 1992. године, стр. 3.

6 „Постојећој функцији катастра придодата је нова која се састоји у регистровању стварних и других права на непокретности. У овој функцији катастру је намењено да преузме улогу земљишних књига, да их учини сувишним и да их коначно уклони.“ М. Орлић, исто излагање.

7 Марко Тосовић, *Ка новом катасстру*, Београд 1995, стр. 91: „Захваљујући изванредно постављеном систему прикупљања, чувања и приказа података, катастар временом стиче све више јавно поверење те и правну компоненту, тако да се у неким земљама спаја са регистрима о правима на непокретностима.“

и права на њима,⁸ по којима катастар непокретности постаје јединствена евиденција непокретности и права на њима. Устројством нове евиденције по одредбама тих закона, престају да важе земљишне књиге, књиге тапија и катастар земљишта, а сви послови уписа права на непокретностима прелазе искључиво у надлежност органа за геодетске послове.

У СР Србији, Закон о премеру и катастру и уписима права на непокретностима донет 1988. године (*Службени гласник СРС*, број 17/88), доцније значајније измене 1992. (*Службени гласник* 83/92), а потом и Закон о изменама и допунама Закона (*Службени гласник* број 12/96). Устројавање и одржавање нове евиденције спада у делокруг Републичког геодетског завода, а послове обављају његове организационе јединице у општинама. Катастар непокретности, као јединствена евиденција, омогућава да се на једном месту евидентирају сви подаци о земљишту (начин искоришћавања, култура, класа); о објектима; о правима на непокретностима и носиоцима тих права. Катастар непокретности се израђује на основу премера, катастарског класирања и бонитирања земљишта и утврђених права на непокретностима.

I. УПИСИ ПРАВА НА НЕПОКРЕТНОСТИМА

Поступак уписа права на непокретностима, по Закону о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима (*Службени гласник РС* број 19/96 од 21. III 1996. године) регулисан је одредбама главе III А.⁹ Предмет уписа у катастар непокретности су право својине и друга стварна права на непокретностима, одређена облигациона права која се односе на непокретности, реални терети и ограничења у располагању непокретностима, који су одређени овим законом. Ново решење у овом закону јесте то да се у катастар непокретности, у случајевима утврђеним тим законом уписује и држалац непокретности о чему ће касније детаљније бити речи. У битном, без значајнијих измена, задржани су и класични основи за упис, врсте уписа, а преузета су у основи и начела на којима се заснива систем вођења земљишних књига, уз уважавање неопходних специфичности, које земљишна књига не познаје. Тако је усвојено начело легалитета, јавности, начело тачности (поуздања), начело првенственог уписа, као и начело формалности, које налаже да стварна права на непокретностима могу да се стичу, да

8 СР БиХ 1984. године; СР Црна Гора 1984. године; СР Македонија 1986. године; СР Србија 1988. године.

9 Због тога што су одредбе о упису права на непокретностима садржане у закону начелнијег карактера, без потпуних правила за поступање, код уписа права примењују се и одредбе подзаконских аката: правилника, упутстава и инструкција, који су донети.

престају, да се ограничавају или укидају само уписом у катастар непокретности, а упис има конститутиван карактер када је основ уписа правни посао. Поред ових начела, која представљају класична начела, преузета из земљишнокњижног права, нови закон заснован је на начелу јединствене евиденције непокретности и права на њима. То значи да се тим законом уређују: државни премер; катастар непокретности и водова; уписи права на непокретностима, као и њихово одржавање и обнова. Поред овог начела, нови закон је прокламовао и *начело официјелности уписа*. Тиме је закон одступио од правила земљишнокњижног уписа, које се заснивало на начелу диспозиције. Упис права у јединственој евиденцији непокретности сада се темељи на начелу официјелности, што значи да се упис података о непокретностима и правима на њима врши по службеној дужности, тако што су судови, органи и организације дужни да, ради промене неког права или чињенице о којима се води евиденција, доставе своје одлуке односно исправе, а ту дужност имају и грађанска и грађанскоправна лица, када се ради о правном послу.

Правила поступка о упису права

Одредбама Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима уређен је поступак уписа права на непокретностима, као посебна врста управног поступка. На питања која овим законом нису регулисана, примењују се правила општег управног поступка садржаног у Закону о општем управном поступку (*Службени лист СРЈ* број 33/97).

За упис права на непокретностима надлежан је Републички геодетски завод – организациона јединица у општини на чијој се територији налази непокретност.

Упис права на непокретност врши се по службеној дужности и по захтеву странке.

Решење којим се одлучује о упису представља правни акт.

Законом је прописан поступак уписа права на непокретностима:

- излагање на јавни увид података премера катастарског класирања земљишта и утврђивање права на непокретностима, при изради катастра непокретности (устројавање нове евиденције);
- упис права приликом премера за катастар непокретности.

1. Уписи права на непокретности у поступку устројавања нове евиденције

До овере катастарског оператa од стране Републичког геодетског завода, сви уписи у катастар непокретности (који се устројава) воде се као ПРИВРЕМЕНИ, па се у току излагања података

о непокретностима и правима на њима не могу издавати било какви изводи или преписи о непокретностима које су предмет излагања.

Након окончаног поступка прикупљања података о непокретностима и правима на њима, попуњавају се листови непокретности, прикупљени подаци се упоређују са подацима из земљишне књиге, књиге тапија, односно катастра земљишта. У случају несагласности тих података о правима на непокретностима, *преузимају се* подаци из земљишне књиге односно књиге тапија, остали подаци о непокретностима из катастра земљишта и њима се попуњавају листови непокретности. Начин утврђивања права на непокретностима зависи од тога да ли на подручју за које се врши израда катастра непокретности постоји само катастар земљишта или поред катастра земљишта постоји и земљишна књига односно књига тапија.

а) У катастарским општинама у којима постоји само катастар земљишта, утврђивање права на непокретностима врши се тако што за носиоца права на земљишту комисија одређује једно од лица из члана 69а, ст. 3, т. 1 до 4, према стању последњег уписа у катастар земљишта, с тим што ће изузетно, према ставу 3 овог члана, за носиоца права на земљишту одредити лице које није уписано у катастар земљишта, ако приложи исправу подобну за стицање, односно за упис права, и ако то право изводи из права лица које би, у смислу става 3 члана 69а, могло да буде одређено за носиоца права. Тек ако се на изложени начин не може одредити носилац права, стичу се услови за упис *држаоца* земљишта.

Лице које комисија одреди за носиоца права на земљишту, односно за држаоца земљишта, одредиће се и за носиоца права на објектима, односно за држаоца објеката на земљишту. У питању је поступак уписивања, устројавања нове својинске евиденције (у одсуству својинске евиденције на подручју без земљишних књига), који је скоро идентичан поступку оснивања земљишних књига.¹⁰

б) У катастарским општинама у којима поред катастра земљишта постоји и земљишна књига, односно књига тапија, за носиоца права одредиће се лице које је *последње* уписано у земљишној књизи, односно књизи тапија, то јест лице које пружи исправу подобну за стицање права у складу са законом, на основу које то право изводи из права лица које је последње уписано. У случају неслагања података катастра земљишта са подацима из земљишне

10 М. Кукољац, *Земљишно књижно право*, Финансијски студио, Београд 1968, стр. 27: „У поступку оснивања земљишних књига право је странака да саме реше спорна питања својим споразумом, или ће се то питање разрешити извињањем и доказивањем или ће странке да поведу парницу код надлежног суда који једино може мериторно да одлучи о спорном питању власничког односа.“

књиге, односно књиге тапија, извршиће се њихово усклађивање, с тим што *основу* за излагање података *о њравима на нейокрејносћима* у том случају чине подаци из земљишне књиге, односно књиге тапија, а основу за излагање *осћалих њодаћака* о непокретностима чине подаци из катастра земљишта и накнадно прикупљени подаци које не садржи катастар земљишта.

Из ових правила поступања произлази несумњив закључак да се, при устројавању нове евиденције, подаци о правима на непокретностима који су садржани у земљишној књизи максимално користе и поштују и да представљају основу за упис права на непокретностима.

Нова решења у одредбама закона о упису права на непокретностима приликом устројавања јединствене евиденције јесу:

- упис држаоца зграде,
- упис држаоца земљишта,
- условни упис права на објекту.

Упис држаоца зграде

По одредбама овог закона, на градском грађевинском земљишту извршиће се упис држаоца зграде односно другог грађевинског објекта, изграђеног без дозволе (када дозвола услов за градњу) или уз прекорачење дозволе, као и у случају да је прибављена грађевинска дозвола али није издата употребна дозвола. Тиме се евидентира постојање зграде и држаоца објекта, ажурно се региструје фактичко стање и прате промене до испуњења услова за стицање права. Држалац објекта ће постати носилац права када прибави грађевинску и употребну дозволу, односно кад стекне право на земљишту на коме је уписан као држалац објекта.

Упис држаоца земљишта

Ако у поступку излагања података и утврђивања права на непокретностима сагласно одредби члана 69а не може да се утврди које лице испуњава услове за носиоца права на земљишту, лице које је последње уписано у катастар земљишта уписаће се као држалац земљишта, уколико је у његовом поседу, а ако није уписано у катастар земљишта, онда лице за које се из прикупљених података утврди да је у поседу земљишта. Могућност уписа држаоца на земљишту допуштено је само на подручју где не постоје земљишне књиге.

Циљ ове одредбе је да се према фактичком стању евидентира држалац, да му се пружи државинска заштита и да протеком рока фактичко стање прерасте у правно.

Условни упис права на објекту

Независно од тога да ли на подручју катастарске општине, за коју се врши излагање, постоји само катастар земљишта или поред тога и земљишна књига односно књига тапија, уписане се као власник објекта лице које је изградило објекат на основу грађевинске дозволе (или су само изведени знатни радови и стављен је под кров) и у складу са грађевинском дозволом, уколико је то лице уписано као носилац права на земљишту. Ово је условни упис; услов је раскидан, пошто ће се брисати ако се у року од једне године од дана почетка примене катастра непокретности не прибави употребна дозвола.

Упис података о начину коришћења земљишта утврђених у поступку излагања на јавни увид података премера и катастра, класирања земљишта и утврђивања права на непокретностима, вршиће се и без доказа да су измирене обавезе у погледу накнаде због промене намене пољопривредног земљишта и плаћања пореза на промет апсолутних права.¹¹

2. Уписи права у поступку одржавања премера и катастра непокретности

У ову материју унето је најмање измена. Задржано је правило земљишнокњижног уписа о исправама које су основ за упис права:

- исправа о правном послу и
- акт надлежног органа.

Лице овлашћено за вођење поступка цени подобност исправе за упис са становишта принудних прописа.

Сагласно изнетим уписима у поступку устројавања евиденције, за упис држаоца земљишта односно условни упис власника на објекту који није изграђен сагласно дозволама, предвиђени су и одговарајући уписи права у поступку одржавања:

- на захтев лица које је у поступку устројавања нове евиденције уписано као држалац земљишта, извршиће се упис права на том земљишту уколико је од дана почетка примене катастра непокретности прошло две године, а за то време треће лице не захтева упис на основу подобне исправе;
- по службеној дужности надлежна служба ће извршити брисање носиоца права и упис држаоца објекта за који је издата грађевинска дозвола и објекат стављен под кров, ако то лице у року од једне године није прибавило употребну дозволу.

¹¹ Комисија за излагање је дужна да након извршеног уписа обавести државни орган надлежан за утврђивање и наплату јавних прихода, односно државни орган надлежан за послове пољопривреде.

а) Упис права на непокретностима на основу
приватне исправе (правног посла)

Према усвојеном начелу уписа (формалном начелу), усвојеном у нашем и аустријском праву, стварна права на непокретностима се стичу и престају уписом у одговарајуће јавне књиге о евиденцији непокретности, када је основ стицања уговор, док у француском праву упис у листе непокретности (франц. „*fischer immobilier*“) има информативно дејство.¹² Тако је упис један захтев форме, која се мора испунити при преносу права на непокретности.¹³ Одредбом члана 20 Закона о основама својинскоправних односа прописано је да се право својине стиче по самом закону, на основу правног посла и наслеђем. Само када је непокретност прибављена правним послом, својина се стиче применом одредбе члана 33 истог закона, уписом у јавну књигу. Дакле, поред пуноважног правног посла титулуса, потребан је и начин стицања, модус – упис у јавну књигу у коју се уписују права на непокретностима.

Међутим, упис је и каузалан. Он нема значај стицања права на непокретностима ако не почива (није заснован) на пуноважном правном основу – уговору о промету непокретности подобном за пренос и конституисање стварних права. Значи, сам упис не може да постоји самостално, независно од правног посла.

Услови које приватна исправа (уговор) треба да испуњава за упис јесу:

- да потписи буду оверени у суду;
- да исправа садржи тачну ознаку непокретности за коју се тражи упис;
- да садржи клаузулу интабуланди (изричиту изјаву књижног претходника да пристаје на промену у смислу уписа новог носиоца права на непокретности).

Ови услови морају бити испуњени независно од чињенице да за пуноважност одређеног уговора законом није прописана форма.¹⁴

12 М. Гостовић, *Ка новом катасстру*, Грађевински факултет, Београд 1995, стр. 39: „Посебна евиденција листе непокретности (франц. „*fischer immobilier*“) региструје правне ситуације.“

13 В. Спаић, *Грађанско право*, страна 280.

14 О. Станковић, М. Орлић, *Савремено право*, „Научна књига“, Београд 1986. стр. 555. „За укњижбу земљишнокњижних права потребно је да буде састављена исправа о правном основу (земљишнокњижна или табуларна исправа). Писмена исправа тражи се и онда када та форма није услов за пуноважност правног посла који служи као правни основ за упис.“

Одредбом члана 327 Закона о браку и породичним односима, за уговор о деоби заједничке имовине (покретне или непокретне) нужно је да буде сачињен у писменој форми. Значи, ако уговор испуњава тај законом прописан захтев форме, он је пуноважан, али без овере потписа уговорника исти не може да произведе дејство уписа у јавну књигу о евиденцији непокретности.

Дакле, упис права на непокретностима има конститутиван карактер у смислу да се њиме стиче право својине на непокретностима само када је основ тог уписа приватна исправа – уговор о промету непокретности. С обзиром на строге и у закону прецизно утврђене услове под којима се може извршити упис права на непокретностима на основу правног посла, као и на утврђене обавезе органа који врши упис права на основу исправе о правном послу да, уколико је иста непотпуна или непрецизна, мора предузети мере да се непрецизност и непотпуност отклоне – то изгледа да је схватање да само суд може да дозволи упис на основу правног посла, а не и орган управе, такође неутемељено и неосновано.

б) Упис на основу јавне исправе

Јавну исправу, као основ за упис права на непокретностима издају у прописаном облику, у границама своје надлежности орган односно организација у вршењу јавних овлашћења. Јавне исправе подобне за упис су следеће:

- судска пресуда;
- правноснажно судско решење о досуђивању непокретности на јавној продаји;
- правноснажно решење о експропријацији са накнадом у другој непокретности;
- судско поравнање.

Упис права на непокретностима која су утврђена овим јавним исправама, нема конститутиван карактер за стицање права на непокретностима, као ни упис који се врши на основу решења о наслеђивању.

II. ПРАВНИ ЛЕКОВИ

1. Правни лекови у поступку уписа у земљишне књиге

а) Жалба

Против свих решења донетих по молби за упис у земљишну књигу странке могу уложити жалбу окружном суду, као другостепеном.

Жалба има деволутивно и суспензивно дејство.

б) Ревизија

Против другостепеног решења, по ставу судске праксе, ревизија је као ванредно правно средство, дозвољена. Дозвољеност

ревизије против решења цени се према вредности на коју је плаћена судска такса.¹⁵

в) *Тужба ̑ро̑и̑ив земљишнокњижних у̑писа
(брисовна ̑ужба)*

Док се жалбом нападају одлуке суда по поднетим молбама за упис, дотле се тужбом за брисање нападају коначне, већ спроведене одлуке, односно већ извршени уписи, па у томе и лежи основна разлика између жалбе и тужбе за брисање.¹⁶

За разлику од жалбе на решење донето поводом молбе за укњижбу, коју може да изјави само странка у том поступку, тужбу може да поднесе свако лице које је извршеним уписом повређено у свом, већ постојећем, исказаном земљишнокњижном праву.

О тужби за брисање одлучује општински суд, чија се месна надлежност одређује према одредби члана 52 Закона о парничном поступку.¹⁷

Предмет спора је тужбени захтев за брисање укњижбе и успостављање претходног земљишнокњижног стања. Не напада се исправа (приватна или јавна) која је служила као основ за упис, јер у њеном доношењу, односно сачињавању, тужилац није учествовао, па нема активну легитимацију. Напада се само ваљаност извршеног уписа, подобност исправе да произведе одређену промену у земљишној књизи (укњижбу).¹⁸

Тужба за брисање уписа везана је за рок. У пракси судова се овај институт неретко меша и преплиће са правом више лица на исту непокретност (јачим правом).

15 За оцену права на ревизију против правноснажног решења другостепеног суда у земљишнокњижном поступку меродавна вредност је она вредност на коју је, за предлог којим се тражи упис у земљишну књигу или брисање уписа, плаћена судска такса. Ако такса на предлог није плаћена, меродавна је вредност означена у исправи на основу које се упис тражи, а ако вредност ни тако не може да се утврди ревизија се сматра дозвољеном. Саветовање грађанских и грађанскоправних одељења Савезног суда, врховних судова и Врховног војног суда од 26. XII 1991. године.

16 Д. Стаменковић, *Приручник за у̑пис у земљишну књигу и к̑а̑ас̑ар̑ не̑о̑кре̑и̑нос̑и̑*, „Савремена администрација“, Београд 1993, стр. 167.

17 „За суђење у споровима о праву својине и другим стварним правима на непокретностима, искључиво је надлежан суд на чијем се подручју налази непокретност.“

18 „У брисовној парници суд одлучује само о ваљаности укњижбе с обзиром на подобност одређене исправе за укњижбу а не о стварним, материјалноправним односима странака у спору у погледу права на непокретност (начело формалног легалитета)“ – Врховни суд Војводине, Рев. број 41/82.

2. Правни лекови у поступку примене Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима

За разлику од приказаног поступка уписа права у земљишне књиге, поступак уписа права у катастар непокретности је управни поступак, а решење о упису је управни акт којим се одлучује о предмету поступка.

Законом о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима, на посебан начин, због специфичне природе односа, прописано је одступање од правила општег управног поступка. Међутим, на сва питања поступка уписа, која нису уређена тим законом, примениће се правила општег управног поступка садржана у Закону о општем управном поступку (*Службени лист СРЈ* број 33/97).

У Закону о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима (*Службени гласник РС* број 12/96 од 21. III 1996. године) на различит начин је регулисано питање правних лекова

- у поступку излагања на јавни увид података премера и катастра, класирања земљишта и утврђивања права на непокретностима (устројавање катастра непокретности) и

- при упису права у поступку одржавања катастра непокретности.

а) У *поступку устројавања нове евиденције* подаци премера непокретности и подаци о класирању земљишта излажу се на јавни увид и у поступку излагања утврђују се права на непокретностима. Подаци, који у том поступку нису оспорени, сматрају се утврђеним и уписују се у катастар непокретности, а о оспореним, *по приговору* одлучује Комисија за излагање.

Против решења донетог по приговору може се изјавити *жалба* Републичком геодетском заводу. На тај начин је у поступак устројавања нове евиденције уграђен нови правни лек – жалба – који није постојао у поступку устројавања земљишнокњижне евиденције, чиме је обезбеђена провера законитости уписа од стране другостепеног органа. На основу коначног решења вршиће се упис права у лист непокретности.

Против решења донетог по жалби не може се водити управни спор. Евентуална грешка може да се исправи само у *судском спору*, на основу правноснажне одлуке којом би се утврдило стварно право тужиоца (спор о стварном праву).

Циљ оваквог поступка, који је сумаран, јесте да се на брз и ефикасан начин постигне највећи степен извесности о постојању

права. Судска одлука, донета након вођења спора ради утврђења стварног права тужиоца, у односу на уписаног, била би коректив извршеног уписа, а и њена последица је брисање истог и упис права тужиоца.

Овом поступку није иманентна (с обзиром на његову врсту и природу правила поступања при устројавању катастра непокретности) примена ванредних правних средстава предвиђених ЗУП-ом. Ванредна правна средства из ЗУП-а не могу се применити, без обзира што Законом о државном премеру и катастру и уписима права на непокретности нису изричито искључена.

Није допуштена ни брисовна тужба, пошто се ради о устројавању нове евиденције са посебним правилима, а не о поступку уписа новог власника на основу приватних или јавних исправа, чиме би се повредила права уписаног власника на основу исправе која није подобна да изврши промену стања.

б) *У постојећу одржавања премера и катјасіра неіокреіно-сіи*, врше се промене, односно нови упис права на основу одлуке надлежног органа или на основу исправе о правном послу. У овом поступку није предвиђено правно средство приговора, већ жалбе на решење којим се дозвољава односно одбија упис промене права. Право на жалбу прописано је одредбом члана 105 Закона. Првостепено решење у смислу члана 104 истог закона доноси Републички геодетски завод – организациона јединица у општини, а жалба се изјављује у року од 15 дана и о жалби одлучује Републички геодетски завод.

Кад се упис врши на основу одлуке надлежног органа или на основу исправе о правном послу, а у одлуци или исправи непокретности нису означене према подацима премера и катастра непокретности, орган који врши упис затражиће од органа који је одлуку донео или исправу о правном послу оверио да у одређеном року отклони недостатке. Тиме се прокламовано начело официјелности при упису шири и на већи степен овлашћена органа који врши упис, а циљ је да се обезбеди упис и региструје промена. Решењем ће се дозволити упис ако из података у катастру произлази да нема сметњи за упис; да је захтев у складу са садржином поднесених исправа; да исправе по врсти, форми и садржини испуњавају услове за уписе права на непокретностима.

Другостепено решење Републичког геодетског завода је коначно, против њега се не може покренути управни спор пред Врховним судом Србије.

Отвара се питање да ли се против коначног решења донетог у том поступку, сагласно одредбама ЗУП-а које се супсидијарно

примењују, могу изјављивати ванредни правни лекови предвиђени ЗУП-ом.

На решење о упису донето у поступку одржавања била би *дозвољена ванредна љравна средсѣва љредвиђена ЗУП-ом*: понављање поступка које може да се тражи из разлога таксативно набројаних у члану 239 ЗУП-а, а и орган који је донео решење којим је поступак завршен може сам да покрене поступак понављања по службеној дужности; укидање и мењање правноснажног решења уз пристанак или по захтеву странке (члан 255 ЗУП-а); и оглашавање решења ништавим (члан 257 ЗУП-а).

Такође, лице које сматра да је у поступку одржавања уписом права новог лица на непокретности повређено његово исказано (уписано) право на истој непокретности *може љужбом да љражи брисање уљиса*.

О брисовној тужби је било речи, њоме се напада већ извршен упис и тражи брисање и успостава пређашњег стања, без обзира да ли је тужилац лице које је учествовало у поступку у коме је донето решење о упису права, који се упис тужбом оспорава.

Чини се да није потпуно прецизно и исправно рећи да се жалба на решење о упису и тужба за брисање уписа међусобно не искључују.¹⁹ То не значи да се оне могу поднети истовремено и паралелно. Оне стоје у таквом односу да брисовна тужба не може да се поднесе до коначности решења о упису промене коју то решење произведе (сам упис). Дакле, до одлуке о жалби на решење о упису, тужба је преурањена. Међутим, жалба и тужба за брисање уписа не искључују се у смислу да њих може да поднесе исто лице, али по наведеном редоследу.

Могућност вођења управног спора

По закону о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима (*Службени гласник Републике Србије* број 12/96 од 21. III 1996. године), против коначног решења о упису права на непокретностима у катастар непокретности није дозвољено вођење управног спора.²⁰

Дакле, искључена је могућност вођења управног спора против коначних решења донетих по жалбама изјављеним на решења Комисије за излагање у поступку конституисања нове евиденције,

19 Д. Стаменковић, *наведено дело*, стр. 290: „Жалба и тужба се међусобно не искључују.“

20 Законом о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима објављеном у *Службеном гласнику Републике Србије* број 83/92 од 17. XI 1992. године, који је ступио на снагу 25. XI исте године, управни спор је био дозвољен.

као и против коначних решења Републичког геодетског завода донетих у поступку одржавања премера и катастра непокретности.

Почетак уписа права у катастар непокретности и престанак рада земљишне књиге

Законом о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима (*Службени гласник Републике Србије* број 83/92 од 17. XI 1992. године) прописано је да ће се устројавање катастра непокретности вршити за подручје целе катастарске општине.

Законом о изменама и допунама Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима (*Службени гласник Републике Србије* број 12/96 од 21. III 1996. године), чланом 69г, прописано је да се израда катастра непокретности може вршити и за *делове* катастарских општина, из нарочито оправданих разлога. Тако би се нова евиденција катастра непокретности успостављала постепено и по катастарским општинама и по деловима тих општина. Тиме се омогућава провођење промене у земљишној књизи за део катастарске општине за коју се још не врши излагање (на подручју где постоји земљишна књига), односно, стварају се услови за брже устројавање нове својинске евиденције (на подручју где не постоји земљишна књига).

Законом је установљена *обавеза општинског суда* односно општинског органа управе да на захтев Републичког геодетског завода истом доставе земљишну књигу или њен део, односно књигу тапија за катастарску општину за коју се врши излагање, односно за део општине за који се врши излагање, најкасније до почетка излагања.

Обавеза је Републичког геодетског завода да организује и обезбеди услове да се поступак устројавања нове евиденције непокретности спроведе што хитније, зато што се од дана достављања земљишне књиге односно књиге тапија неће проводити промене за ту катастарску општину односно њен део, за који се врши излагање, све до стицања услова за провођење промена. До стицања услова за провођење промена пријаве за упис промена ће се достављати Републичком геодетском заводу – организационој јединици у тој општини. Тај период у коме се због техничких немогућности неће спроводити промене, мора бити што је могуће краћи, јер се промет не може зауставити, а упис права на непокретностима треба да уследи у најкраћем року после самог факта промета (овере уговора), да би се обезбедила правна сигурност.

Поступак се сматра окончаним када се по извршеном излагању на јавни увид података премера непокретности, катастарског класирања и података о правима на непокретностима, изради катастарски операт, посебно за сваку катастарску општину односно њен део.

Републички геодетски завод решењем потврђује операт, одређује дан почетка примене истог и даје га на коришћење и одржавање организационој јединици у општини, са овереним листовима непокретности заједно са збирком исправа.

Даном почетка његове примене престају да важе земљишне књиге, књиге тапија и катастар земљишта. Од тог момента је за ту катастарску општину односно њен део установљен катастар непокретности, као нова својинска евиденција, па ће се уписи права вршити по одредбама Закона о државном премеру и катастру и уписима права непокретности, издаваће се изводи и проводити промене у одржавању ове нове евиденције.

Leposava Karamarković*

LAND REGISTER AND UNIFIED RECORDING SYSTEM

Summary

The unified recording system has been introduced due to the current unsatisfactory situation, following a broad expert debate. The previous situation was not satisfactory for a variety of reasons: land registers exist in just a little over 20 percent of cadastral municipalities, they have not been updated, courts have relied more on cadastral surveys, the updating of cadastral records has not been accompanied by the updating of land registers. Significant changes regarding the recording process include a possibility of possession recording and the introducing of the principle of unified records and *ex officio* registration. The recording procedure is different in the period of establishing and the period of maintaining the unified record. In the period of its establishing all the entries are temporary and are made in conformity with land registers. Where such registers do not exist, the entries are made upon the delivery of a deed for recording, or just a possessory title is recorded. Recording in the establishing period is carried out in the same way it is performed in land registers, with only one difference based on the introducing of *ex officio* registration. Legal remedies provided by the land recording system include appeal, review and action for cancellation, while the unified recording system provides for different legal remedies in the establishing period and in the period of maintaining the unified records. In the establishing period, objection and appeal are stipulated, while administrative proceeding is ruled out. On the other hand, it is possible to file a civil action as a court proceeding. Extraordinary legal remedies and action for cancellation are not possible at this stage. In the period of maintaining the

* Leposava Karamarković, Lawyer, former Justice, the Supreme Court of Serbia.

records, only an appeal on decision is provided for, without a possibility of instituting administrative proceedings, while possible extraordinary legal remedies provided by general administrative procedure include reopening of the proceedings, annulment and revision of the judgment with the approval or at the request of a party, and declaring the decision null and void. Action for cancellation is possible at this stage.

Key words: *Unified records. – Land registers. – Title recording. – Legal remedies.*

Leposava Karamarković*

LE SYSTÈME DES LIVRES FONCIERS ET L'ENREGISTREMENT UNIQUE

Résumé

L'enregistrement unique a été introduit à cause de la situation insatisfaisante, après un large débat entre les spécialistes. La situation antérieure n'était pas satisfaisante pour plusieurs raisons : le livre fonciers existe dans à peine un peu plus de 20% des communes cadastrales, sa tenue n'est pas mise à jour, les tribunaux se référaient davantage à l'enregistrement du cadastre, le renouvellement du cadastre n'a pas été suivi du renouvellement du livre foncier. En ce qui concerne l'inscription, les changements importants consistent en la possibilité d'inscription de la possession et en l'introduction du principe d'enregistrement unique et du caractère officiel de l'inscription. La procédure d'inscription est réglée différemment durant la période de mise en place et durant celle de fonctionnement régulier de l'enregistrement unique. Durant la période de mise en place toutes les inscriptions sont temporaires et sont effectuées d'après les enregistrements des livres fonciers. Lorsque de tels enregistrements n'existent pas, l'inscription se fait sur la base d'une investigation directe, sinon on se contente d'inscrire le fait de possession. Les inscriptions durant la période de fonctionnement régulier se font de la même façon que l'inscription dans le livre foncier, si ce n'est la modification découlant de l'introduction du principe du caractère officiel de l'inscription. Comme voie de recours le système des livres fonciers prévoit l'appel, la révision et le recours en radiation, alors que l'enregistrement unique prévoit différentes voies de recours durant la période de mise en place et durant celle du fonctionnement régulier de l'enregistrement. Pendant la période de mise en place sont prévus la réclamation et l'appel, alors que le contentieux administratif est exclu; il est aussi possible d'intenter une procédure civile ainsi qu'une procédure judiciaire de correction. Les voies de recours extraordinaires et le recours en radiation sont exclus dans cette phase.

* Mr Leposava Karamarković, avocate, ancien juge à la Cour suprême de Serbie.

Pendant la période de fonctionnement régulier est seul prévu le pourvoi, sans possibilité de contentieux administratif et parmi les voies de recours extraordinaires prévues par la procédure administrative générale, le renouvellement de la procédure, l'annulation et le changement des décisions ayant force de chose jugée avec le consentement ou à la demande de la partie intéressée, et la déclaration de nullité de la décision. Dans cette phase le recours en radiation est également permis.

Mots-clés: *Enregistrement unique. – Livres fonciers. – Inscription des droits. – Voies de recours.*

Leposava Karamarković*

DAS SYSTEM DER GRUNDBÜCHER UND DES EINHEITLICHEN REGISTERS

Zusammenfassung

Das Einheitliche Register wurde angesichts der unbefriedigenden vorliegenden Lage nach einer ausführlichen Expertendiskussion eingeführt. Der frühere Zustand war aus mehreren Gründen unbefriedigend: Grundbücher existieren lediglich bei etwas mehr als 20 Prozent der Katastergemeinden, die Grundbücher sind nicht aktualisiert, die Gerichte stützten sich weitgehend auf das Katasterregister, die Erneuerung des Katasters wurde nicht durch eine Erneuerung des Grundbuchs begleitet. Hinsichtlich der Eintragung selbst bestanden die bedeutendsten Veränderungen aus der Möglichkeit, den Besitz eintragen zu lassen, sowie aus der Einführung des Prinzips der Vereinheitlichung des Registers und der Offenkundigkeit der Eintragung. Das Verfahren der Eintragung wurde in der Phase der Einrichtung und in der Phase der Fortführung des Einheitlichen Registers unterschiedlich geregelt. In der Phase der Einführung haben alle Eintragungen einen vorläufigen Charakter und werden aus dem Grundbuchregister übernommen. Wenn ein solches Register nicht zu Verfügung steht, wird die Eintragung aufgrund einer unmittelbaren Einsicht vorgenommen, doch es wird nur die Tatsache des Besitzes eingetragen. Die Eintragungen in der Phase der Fortführung werden auf die gleiche Art und Weise vorgenommen, wie die Eintragungen in das Grundbuch, wobei auch eine Änderung durch die Einführung des Prinzips der Offenkundigkeit hinzukommt. In Fragen der Rechtsmittel sieht das Grundbuchsystem eine Beschwerde, eine Revision oder eine Klage auf Streichung vor, während beim System des Einheitlichen Registers verschiedene Rechtsmittel in der Phase der Einführung und in der Phase der Fortführung des Registers

* Mag. Leposava Karamarković, Rechtsanwältin, Richterin am Obersten Gerichtshof Serbiens a.D.

vorgesehen sind. In der Phase der Einführung sind ein Widerspruch und eine Beschwerde vorgesehen, während ein Verwaltungsverfahren ausgeschlossen ist, dahingegen lässt sich hilfsweise ein Zivilprozess als Korrektiv- Gerichtsverfahren einleiten. Außerordentliche Rechtsmittel und die Klage auf Streichung sind in dieser Phase ausgeschlossen. In der Phase der Fortführung ist lediglich eine Beschwerde gegen den Beschluss vorgesehen und die Möglichkeit, ein Verwaltungsverfahren aufzunehmen, ist dabei ausgeschlossen, und als außerordentliche Rechtsmittel, die mit dem allgemeinen Verwaltungsverfahren vorgesehen sind, gelten das Wiederaufnahmeverfahren, eine Aufhebung und Änderung des rechtskräftigen Beschlusses in Einvernehmen oder auf Antrag der Partei, sowie eine Nichtigkeitserklärung. In dieser Phase ist eine Klage auf Streichung zulässig.

Schlüsselbegriffe: *Einheitliches Register. – Grundbücher. – Eintragung von Rechten. – Rechtsmittel.*