

Драгољуб Симоновић*

РЕАФИРМАЦИЈА ЗЕМЉИШНИХ КЊИГА

Земљишна књиџа се показала као добар и поуздан систем евиденције права на непокретностима, али је у Југославији пообацила. Арџументи за систем јединствене евиденције били су обједињавање евиденције, обавезности уписа и поверавање вођења уравном орџану, али се сваки од њих може успешно побољшати. Практичан значај јединствене евиденције још увек је мали. Имајући у виду недостатаке јединствене евиденције и успешности земљишне књиџе у џерманским земљама, основан је захтев да се преиспита дероџирање земљишних књиџа.

Кључне речи: *Евиденција непокретности. – Земљишна књиџа. – Јединствене евиденција. – Катастар.*

ПОЈАМ И ВРСТЕ ЗЕМЉИШНИХ РЕГИСТАРА

Јавни регистри непокретности су устројени с основним циљем да свим заинтересованим лицима пруже поуздане информације о титуларима права својине и других стварних права на непокретности.

За разлику од покретних, непокретне ствари су просторно и бројно ограничене (*princip numerus clausus*). Из наведеног разлога, непокретности су подобне за идентификацију и регистрацију. Јавно регистровање непокретности обезбеђује правну сигурност у њиховом промету.

Земљишни регистри су јавне књиџе у које се уписују непокретне ствари и права која се односе на непокретности. Вођење података о непокретностима има за циљ да лицима која се за то интересују омогући сазнање о тачном положају, простирању и

* Драгољуб Симоновић, шеф Службе за правне послове ЈП „Електропривреда Србије“, Београд.

границама непокретности, о врсти и квалитету земљишта, о зградама које се на њему налазе, као и о правима која на земљишту постоје.¹

Посматрано историјски и *de lege lata*, постоје разни облици земљишних регистара. Апстрахујући различитост модалитета и специфичности решења у појединим земљама, до сада су се искристалисала три система земљишних регистара: а) Торенсов систем; б) француски систем и в) аустријско-немачки систем.²

Торенсов систем је познат као систем апсолутне доказане снаге докумената о преносу права на непокретности.³ Уведен је у Аустралији 1858. године законом који је регулисао право својине на непокретностима.⁴ Он се темељи на иницијативи власника непокретности, који поверава овлашћеном службеном лицу (геометру) да изврши премер и састави план непокретности. Власник сам прибавља доказе о свом праву својине и подноси пријаву за регистровање непокретности овлашћеном заводу. После брижљиве провере навода сопственика, регистарски завод издаје подносиоцу пријаве исправу о праву својине, која представља необориви доказ о том праву.

Регистровање има конститутивни значај за прибављање права својине, што значи да подносилац захтева постаје сопственик у тренутку регистровања. У Торенсовом систему, у правом смислу речи, права на непокретностима постоје само ако су уписана у регистар. Регистарска исправа садржи необориву претпоставку да је лице означено у њој сопственик непокретности и да на њој нема терета, изузев оних који су уписани.⁵

Према Торенсовом систему, формалности око уписа и евиденције непокретности сведене су на минимум, али је истовремено обезбеђена максимална сигурност титулара права на непокретности. Дејства уписа су апсолутна и то је, компаративно посматрано, јединствен случај промене у својини или конституисању других права која такође имају апсолутна дејства иако се до њих долази на јединствен начин.⁶ Спроведену регистрацију права својине, по

1 О. Станковић – М. Орлић, *Сиварно право*, девето неизмењено издање, „Номос“ д.о.о., Београд 1996, стр. 316.

2 Први систем се у литератури означава и као аустралијски систем, а трећи као аустријско-пруски систем.

3 Ђ. Крстић, *Евиденција права на непокретностима (ујоредни приказ)*, Институт за упоредно право, Београд, 1972, стр. 19.

4 У правној литератури не постоји јединствен став о години доношења наведеног закона. Осим 1858. године, помиње се и 1861. година. Тако. Ђ. Крстић у наведеном делу (фус. 3) наводи да је закон назван по његовом иницијатору Торенсу донет у Јужној Аустралији 1861. године (стр. 19).

5 О. Станковић – М. Орлић, *op. cit.*, стр. 317.

6 Ђ. Крстић, *op. cit.*, стр. 20.

наведеном систему, не могу оспоравати ни странке у правном послу ни трећа лица.

Торенсов систем је прихваћен у многим земљама.⁷

Француски систем уписа (инскрипција) и преписа (транскрипција) садржан је у основној поставци још у Грађанском законнику (Code civil) из 1804. године. Он је био веома ограниченог домашаја, јер је овај законик установио публикување преписа (transcription) само поклона и других добротних правних послова.

Овај систем је доживео две велике реформе. Законом од 1855. године публицитет је проширен на све правне послове *inter vivos* којима се преносе стварна права на непокретности.

Регистри непокретности се воде по систему персоналних фолија, према имену власника непокретности, што у пракси изазива потешкоће, с обзиром да грешке у писању имена отежавају идентификацију непокретности. Другом великом реформом, извршеном после једног века на основу Уредбе (1955), упоредо са системом персоналних фолија уведена је и евиденција о непокретности-ма (систем реалних фолија).

Наведеним реформама француски систем земљишних регистара претрпео је извесна побољшања, повећани су број и врста уписа, али сам карактер уписа је остао непромењен. Регистар води службеник органа управе, тзв. „чувар“ (*conservateur*).

За разлику од аустријско-немачког система земљишних књига, упис у регистар по француском систему нема конститутивни карактер. Право својине се преноси правним послом (уговором), а јавни регистри имају за циљ само публикување трансакције, тј. обавештавање трећих лица да је извршен пренос непокретности.

У облику устројеном у матичној земљи, француски систем је заступљен у малом броју земаља. Са знатним модификацијама, овај систем је примењен или је остварио утицај на земљишне регистре у извесном броју европских и ваневропских земаља.⁸

Аустријско-немачки систем земљишних књига биће основна преокупација овог рада.

⁷ Он је заступљен у: неким државама САД (Калифорнији, Колораду, Илиноису, Минесоти, Орегону, Вирџинији и др.); делу Канаде; појединим земљама бивше француске екваторијалне Африке и западне Африке; Тунису, Малгашкој Републици; на Филипинима.

⁸ У Египту, Алжиру, Холандији, Белгији, Великој Британији, Италији, Шпанији, Португалији, Аргентини, Бразилу.

ЗЕМЉИШНА КЊИГА

Појам и значај земљишних књига

Земљишна књига (грунтовница) представља традиционални и широко заступљени облик евидентирања непокретности.

Земљишне књиге су, према дефиницији из удбеника, јавни регистри које воде судови и у које се уписују непокретне ствари и стварна права на непокретностима, као и нека облигациона права на тим стварима. У њу се уписују две врсте непокретности: земљишта и зграде. Отуда назив земљишна књига не одговара у потпуности појму онога што треба да обухвати. Међутим овај назив је уобичајен.⁹

Упис у земљишне књиге у почетку је имао снагу исказа пред судом и важио је као судска исправа. На тој чињеници почивало је поверење у ове књиге. Ко поверује у садржину земљишне књиге био је заштићен. Упис у земљишне књиге касније добија конститутивни значај, што значи да без тог уписа нема стицања права на непокретностима.

Тако је и у нашем ранијем праву и у позитивном праву. У параграфу 4 Закона о земљишним књигама из 1930. године, изричито је прописано да се права на непокретностима могу стећи, пренети, ограничити и укинути једино уписом у главну књигу.

Према Закону о основама својинскоправних односа,¹⁰ на основу правног посла право својине на непокретности стиче се уписом у јавну књигу или на други одговарајући начин. Упис у јавну (земљишну) књигу, дакле, има конститутивно дејство.

Закључак је јасан. Без уписа у земљишну књигу нема стицања права на непокретностима. Стварна права на непокретностима могу се стећи, пренети или ограничити само уписом у земљишну књигу.

Земљишна књига треба да обезбеди потпуну правну регистрацију свих непокретних ствари и права на њима. Презумпција тачности земљишних књига значи да су подаци уписани у њој истинити и потпуни. Купац непокретности, без доказивања правног интереса, има могућност да у земљишној књизи провери релевантне податке о праву својине продавца на одређеној непокретној ствари.

⁹ О. Станковић и М. Орлић, *op. cit.*, стр. 318 и 319.

¹⁰ Објављен у *Службеном листу СФРЈ*, бр. 6/80 (под називом Закон о основним својинскоправним односима), бр. 3/90 и у *Службеном листу СРЈ*, бр. 29/96.

Наведено указује на велики значај земљишне књиге у промету непокретности. Она га олакшава и учвршћује му правну сигурност. Отуда је увођење и деловање земљишне књиге од посебног значаја не само за титуларе права на непокретностима већ и за друштвену заједницу.

Катастар земљишта

Док земљишна књига представља правну евиденцију, катастар земљишта је фактичка евиденција непокретности. Земљишне књиге модерног типа, у које се убрајају оне засноване на аустријско-немачком систему, заснивају се на катастру.

Земљишна књига и катастар налазе се у односу међузависности. Све релевантне податке земљишна књига преузима из катастра. Да би испунила своју сврху, земљишна књига треба да буде стално усаглашена са стањем у катастру земљишта. Комуникација је двострана.

Надлежни орган управе који води катастар (геодетски завод) о свим променама извештава земљишну књигу, а ова (односно земљишнокњижно одељење суда) обавештава геодетски орган о свим променама насталим путем судских одлука.

Катастар земљишта садржи податке о: положају; облику; површини катастарских парцела; култури; бонитету земљишта; катастарском приходу и кориснику. У почетку, сврха катастра је била веома уска. Он је садржао податке о катастарском приходу земљишта у сврху опорезивања. Савремени катастар има далеко ширу примену и, осим првобитне сврхе опорезовања, он се користи за привредне, управне, статистичке потребе и као подлога земљишној књизи.

Земљишна књига не садржи изворне податке о непокретности, већ се они у њу уписују према подацима из катастра. С обзиром да катастар представља фактичку евиденцију непокретности, упис у њега не доводи до конституисања својине и других стварних права на непокретностима. Стицање тих права врши се искључиво уписом у јавну (земљишну) књигу.

Историјат земљишних књига

У правној доктрини преовлађује став да су земљишне књиге творевина германског права. При томе се мисли на модерне земљишне књиге, које се заснивају на општем премеру земљишта – катастру. Оне су уведене у Пруској 1872. године. С друге стране,

извесни правни теоретичари тврде да су земљишне књиге словенског порекла.¹¹

Земљишна књига је имала своје прапочетке још у старом веку. Забележени су случајеви пописивања земљишта у старом Египту и старој Грчкој.¹²

Корени аустријско-немачког система земљишних књига потичу још из феудализма. Пре успоставе овог типа земљишних књига у Аустрији су биле у примени пореске књиге (књиге инвентара). У своје књиге инвентара феудалац је уписивао податке о земљишту, правима и субјектима права везаних за земљиште па отуда термин „земљишна књига“ („grundbuch“).¹³

Начела земљишних књига

Пет основних начела земљишних књига одсликавају карактеристике овог вођења јавних регистара непокретности.

Начело уписа значи да се права на непокретностима могу стећи, пренети или ограничити само уписом у земљишну књигу. Начело публицитета омогућује сваком да изврши увид у земљишну књигу, разгледа је и да добије извод из ње, а да при томе не мора

11 Такав став заступају Јосип Рул и Фердо Чулиновић. Иако се оснива на истим принципима као и код германског права, наиме, да за стицање права на непокретностима није безусловно потребна физичка предаја, ипак је земљишна књига, барем у њеном данашњем облику, никла скоро непосредно из старе чехословачке земаљске даске (*zemské dasky*), на чије трагове наилазимо већ почетком XIII века, за коју је „отац Чешке“ цар Карло IV у свом Кодексу (*Constitutio Carolina*) од 1348. истакао да је то прастара домаћа установа његовога краљевства. Земаљске даске заснивале су се на принципу конститутивности, јавности и истинитости уписа, а вођене су по принципу легалитета. Већ средином XIII века у Чешкој је устаљен принцип да се стварна права на некретнинама могу стећи једино уписом у земаљске даске које је водила јавна власт. У те даске уписивала су се стварна права на некретнинама. Ван тих уписника та се права на некретнинама нису могла стећи. Исте земаљске даске налазимо у Моравској (1348. и 1389), а сличне књиге су постојале готово истодобно у Пољској, Шлезији, Галицији и Горњој Лужици. Данашње земљишне књиге, иако су свакако творевина немачког законодавства, ипак су по пореклу и по својим основним елементима установа словенског права. (Фердо Чулиновић, *Земљишнокњижно право*, Београд 1933, стр. 11 и 12.)

12 Земљишници су били већ давно познати у старом Египту. Због пернодичних поплава требало је пописивати земљишта, да би се по пресушењу Нила знало чија је земља. Према старим изворима, геометри (харпедонапти) за време владавине фараона Сесостриса (око 1950. године пре н. е.) измерили су и пописали сву земљу. Код Платона наилазимо на трагове који упућују да су и стари Грци имали неку врсту земљишних књига. У старом римском праву испрва није било неког разликовања у правном промету између некретнина и покретнина. За обе врсте ствари били су исти облици преноса. Доцније, крајем V века, наилазимо на царске одредбе које регулишу начин промета с некретнинама. (Фердо Чулиновић, *Земљишна књига и њено оснивање*, Београд 1931, стр. 4.)

13 Д. Стаменковић. *Уписи у земљишну књигу и катастар непокретности*, „Савремена администрација“, Београд 1995, стр. 5.

да доказује правни интерес. Начело поверења (поуздања) у земљишну књигу претпоставља веродостојност и потпуност њене садржине, што у крајњој линији значи да се савесни прибавилац права својине на непокретности може поуздати у земљишну књигу и онда када означено стање у њој није истинито, или није потпуно. Начело легалитета уписа значи да земљишнокњижни судови по службеној дужности испитују да ли су испуњени, законом предвиђени услови за упис превасходно формални. Начело приоритета уписа, изражавајући принцип *prior tempore potior iure*, значи да ранији упис има првенство у односу на доцнији.

Права која се уписују у земљишне књиге

У земљишне књиге првенствено се уписују стварна права (право својине, укључујући етажну, заједничку својину и сусвојину; стварне и личне службености; хипотека; реални терети и право грађана). Осим апсолутних, уписују се и нека облигациона права (право прече куповине, право закупа, право откупа). По извршењу уписа, сва набројана права генерички означавамо земљишно-књижним правима.

У земљишне књиге се не уписују: наследно право, легат,¹⁴ државина, право ретенције. Постоје одређена права чији је упис могућ, али је сувишан, као што је законско право прече куповине, јер оно делује *erga omnes* по сили закона.

Заступљеност земљишних књига

а) *У свешћу*. – Традиционално су и данас земљишне књиге устројене у: Аустрији, Немачкој, Швајцарској, Мађарској, Пољској, Чехословачкој (односно Чешкој и Словачкој републици), као и у деловима Италије, Румуније и Југославије. На подручју бивше Југославије оне данас постоје у Словенији и Хрватској.

Половином 80-их година основана је била тврдња да „од када су се појавиле, земљишне књиге нигде нису укинуте“.¹⁵

Ову констатацију убрзо ће, како ћемо видети, демантовати случајеви законске дерогације земљишне књиге у Србији и Босни и Херцеговини.

б) *У Југославији*. – На подручју бивше Југославије земљишне књиге су најпре уведене у Хрватској, Војводини и Ме-

14 Појам легата је у важећем Закону о наслеђивању (*Службени гласник РС*, бр. 46/95) замењен појмом испоруке. Велики део правничке јавности није поздравео ову супституцију појмова, не знајући разлоге за такав потез законодавца.

15 Стефан Георгиевски, „Евиденција непокретности“, *Наша законитост*, бр. 10-11/84, стр. 1177.

ђумурју (1855. године), затим у Словенији, Далмацији (1871), а у Босни и Херцеговини 1884. године. Иако су сви ти закони истог порекла, међу њима је било доста разлике.

С временом су се развиле многе неједнакости између тих појединих закона истог порекла, тако да се с правом говорило како у нашој земљи после уједињења постоје четири разна земљишно-књижна правна подручја: хрватско; аустријско (у Далмацији и Словенији); мађарско (у Војводини и Међумурју) и босанско.¹⁶

Разлике су уклоњене доношењем јединствених савезних прописа. У 1930. години донети су: Закон о земљишним књигама,¹⁷ Закон о унутрашњем уређењу, оснивању и исправљању земљишних књига¹⁸ и Закон о земљишнокњижним деобама, отписима и приписима.¹⁹ У истој години донето је Упутство за прво оснивање земљишних књига у подручју апелационих судова у Београду и Скопљу и Великог суда у Подгорици.²⁰

У данашњој СР Југославији земљишне књиге су фактички заступљене у делу Србије (око 1/3 територије) и у малом приморском делу Црне Горе (у Боки Которској, уведене у време аустроугарске окупације).

в) У Србији. – Увођењу земљишних књига у Србији приступило се знатно касније у односу на Хрватску, Војводину, Словенију и Босну и Херцеговину, тек после доношења прописа у Југославији из 1930. године.²¹

У Србији су земљишне књиге уведене отприлике на једној трећини територије и ту се стало. У преосталом већем делу Републике и на Космету заступљен је тапијски систем. Земљишне књиге се воде у следећим општинским судовима: у Београду (Другом и Четвртом), Лазаревцу, Обреновцу, Младеновцу, Сопоту, Ваљеву, Лајковцу, Љигу, Мионици, Убу, Крагујевцу, Аранђеловцу, Баточини, Рачи, Тополи, Варварину, Нишу, Пожаревцу, Великом Градишту, Смедеревској Паланци, Великој Плани, Шапцу, Лозници и Чачку.

Интересантан је случај увођења земљишних књига у Чачку. Оно је у тој општини започето уочи рата, 1940. године. По завршетку рата настављено је и земљишне књиге су током 1946. и 1947. године уведене у 28 катастарских општина на подручју које се

16 Ф. Чулиновић, *Земаљско књижно право*, стр. 17.

17 Објављен у *Службеним новинама*, бр. 146-LIII од 1. VI 1930. године.

18 Објављен у гласилу из претходне фусноте.

19 Објављен у *Службеним новинама*, бр. 62-XVIII од 19. III 1931. године.

20 Објављено у *Службеним новинама*, бр. 178-LXVI од 17. VIII 1930. године.

21 У Србији су земљишне књиге уведене у посавском (Обреновац) и тамнавском срезу (УБ), а затим у подунавском, пожаревачком, градиштанском, врачарском, грочанском и посавском (Умка) срезу, као и у самом Београду.

налази лево од Западне Мораве. Због недостатка финансијских средстава то није настављено, тако да на преосталом подручју (десно од реке, у 29 катастарских општина) важи тапијски систем. Тако је Западна Морава раздвојила чачанске регистре непокретности. И у самом граду заступљен је двоструки режим евидентирања непокретности.

МОЋ И НЕМОЋ ЗЕМЉИШНЕ КЊИГЕ

Моћ земљишне књиге

Посматрано у просторној димензији, земљишна књига је показала своју велику моћ. У модерном облику постоји дуже од једног века, а порекло јој досеже у рани средњи век. Егзистира у више европских земаља, од којих су неке веома развијене (Немачка, Швајцарска, Аустрија, Италија). Обезбеђује сигурност у промету непокретности. Ко ју је увео, није се покајао, односно није је укинуо. Изузетак се догодио управо на нашим просторима.

Земљишна књига се афирмисала у пракси. С једне стране, традиционална, а с друге, модерна, поуздана и ажурна. Као таква и данас успешно егзистира, нарочито у земљама западне Европе. Хваљена је и у правној доктрини, називана је огледалом стварно-правних односа на непокретностима.²²

У Југославији се земљишна књига показала делимично моћном. Зашто делимично? Прво, није уведена у свим подручјима, те није постигнута једнообразност у регистравању непокретности. Друго, није донет закон о земљишној књизи после Другог светског рата, већ су се, као правна правила, примењивали закони из 1930. године. Треће, присутна је неуједначеност праксе земљишнокњижних одељења општинских судова. Четврто, у великом проценту није усаглашено правно стање са фактичким (катастарским). Пето, земљишне књиге нису адекватно сређене, нити су ажурне. Шесто, држава се недовољно ангажовала на плану увођења, обнове и ажурирања земљишних књига.

Наведени разлози, уз још неке испољене слабости, отупели су моћ земљишне књиге, тако да се намеће утисак да она у Југославији и Србији није заискрила пуним сјајем.

22 „*Za imobilijarno stvarno pravo od odlučne je važnosti institucija gruntovnice. Ona mora da bude zrcalo svih одношaja koji se тичу nekretнина. Stvarna prava, koja su po sebi nevidiva, bivaju po gruntovnici za svakoga vidiva. To je važno jer je za sigurnost prometa nužna pretpostavka jasnoća правних одношaja*“ (М. Кошатић, *Tumač k Zakonu o zemljišnim knjigama*, Zagreb, стр. 3).

Немоћ земљишне књиге

Уместо да су се у нашој земљи стварали предуслови за ширење и јачање земљишне књиге, десило се супротно. Недовољним афирмативним ангажовањем и неадекватним потезима стално је слабљена њена моћ. Такви негативни процеси кулминирали су 80-их година.

Уз општеприхваћену оцену о застарелости, неажурности, нефункционалности и ограничености података постојећег система евиденције непокретности и права на њима, после вишегодишњег настојања и рада, прихваћена је, на југословенском нивоу, концепција јединствене евиденције непокретности изражена у ставовима и препоруци Координационог одбора за имовинскоправне односе Савезног извршног већа и извршних већа скупштина република и покрајина из 1984. године.²³

Уз остале, земљишној књизи је и званично дат епитет застарелости, тј. заосталости. Сличне оцене, као и постављање питања оправданости земљишних књига срећемо и у правној доктрини.²⁴

Предности и недостатке земљишне књиге у односу на друге облике регистара непокретности треба дешифровати у једном снажном сучељавању аргумената *pro et contra*, с аспекта правне доктрине, јудикатуре и праксе. Квалификација о застарелости земљишне књиге, чини се, олако је и паушално изречена. То најбоље показују упоредноправна искуства, јер земљишна књига још увек живи пуним животом у Немачкој, Аустрији, Швајцарској. Тешко је поверовати да те високоразвијене земље негују земљишну књигу из историјских или носталгичних разлога. Тамо се она, очигледно, оцењује корисним и адекватним регистром непокретности, а не застарелим, односно превазиђеним.

На подручју бивше СФРЈ земљишна књига је задржала моћ једино у Словенији и Хрватској, будући да се у њима упис права на непокретностима врши искључиво у земљишне књиге.

Дерогација земљишне књиге

Фактом увођења јединствене евиденције непокретности, законодавци Србије и Босне и Херцеговине дерогирали су земљишну књигу.

23 Д. Стаменковић, *Уписи у земљишну књигу*, стр. IV.

24 Проф. Б. Благојевић поставља питање оправданости земљишних књига, тј. да држава у нашем систему, путем својих органа и уз трошење друштвених средстава ствара, одржава и гарантује један тако скуп систем евиденције непокретности као што је систем земљишних књига, а што она иначе не чини у погледу евиденције, поседовања и промета многих других (покретних) ствари које за физичка и правна лица у нашем друштву данас имају далеко већи значај него што су то непокретности. (Из предговора проф. Б. Благојевића за монографију Ђ. Крстића, *Евиденција права на непокретностима*, Београд 1972, стр. IV.)

Српски законодавац је укинуо земљишну књигу, мада никад није донео закон о њој, већ је дозволио вишедеценијску примену закона из 1930. године, у виду правних правила. Да ли је умесно поставити питање легалитета дерогације одређеног института (конкретно, земљишне књиге) од стране законодавца који га није ни устројио?

Велику промену извршио је члан 148 Закона о премеру и катастру и уписима права на непокретностима, који је донела Скупштина СР Србије 27. априла 1988. године.²⁵ Према ставу 1 тог члана, у катастарској општини за коју је израђен катастар непокретности у складу са одредбама овог закона, даном почетка његове примене престају да важе земљишне књиге, књиге тапија и катастар земљишта, а став 2 у истом члану прописује селидбу радника, средстава, опреме и инвентара из суда у орган управе.

У овом случају, по схватању аутора, у питању је дерогација *ex lege*, али са одложним условом, који се везује за чињеницу почетка примене новоустројеног катастра непокретности.

Пошто до сада није дошло до укидања земљишне књиге у другим државама, потез српског законодавца се може означити преседаном. Готово на половини остављеног десетогодишњег рока за увођење јединствене евиденције, законодавац у Републици Србији је поновио дерогацију земљишне књиге и тиме учинио нови преседан. Наиме, било би правно логичније да је по истеку десет година, у случају неуспеха, законодавац продужио рок.

Земљишна књига је у Србији други пут дерогирана Законом о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима, који је донела Народна скупштина 11. XI 1992. године.²⁶

ЗЕМЉИШНА КЊИГА И ЈЕДИНСТВЕНА ЕВИДЕНЦИЈА НЕПОКРЕТНОСТИ – PRO ET CONTRA

У намери увођења јединствене евиденције непокретности уместо земљишне књиге, одговарајући закони о премеру, катастру и уписима права на непокретностима донети су у Босни и Херцеговини (1984) и у Србији (1988). Такви закони су донети и у Црној Гори (1984) и у Македонији (1986) где није био устројен земљишнокњижни систем, изузев малог (приморског) дела Црне Горе.

Овим законима конституише се катастар непокретности, као јединствена евиденција непокретности и права на њима, који воде општински органи управе надлежни за геодетске послове.

25 Објављен у *Службеном гласнику СРС*, бр. 17/88.

26 Објављен у *Службеном гласнику РС*, бр. 83/92.

Према једном правном ставу, наша размишљања не би више требало да се задржавају на питању: јединствена евиденција или не?²⁷ То мишљење деле многи правници, образлажући га тиме да је законодавац рекао своје, дерогирао земљишну књигу, те о њој нема више смисла разговарати, да нема повратка на старо и сл. Овакви ставови били би оправдани да су се оствариле прогнозе законодавца. Навршила се деценија од законске дерогације земљишне књиге. У том року она је требало да буде и *de facto* укинута и замењена новом јединственом евиденцијом. Међутим, то се није десило. Напротив, процес замене регистара непокретности налази се на самом почетку и сведоци смо својеврсног дуализма старе и нове евиденције. Укрстила се правна моћ и фактичка моћ катастра непокретности са законски укинутом а фактички моћном земљишном књигом.

У таквој ситуацији и те како има смисла да се правнички и ауторитативно и аргументовано сучеле разлози *pro et contra* у односу на обе врсте евиденције.

У низу карактеристика које одликују нову јединствену евиденцију непокретности, а које су истовремено биле аргументи за њено увођење, три се посебно издвајају.

1) *Обједињење евиденције*. – У новом систему исти орган (управни) надлежан је и за правну и за фактичку евиденцију. Насупрот томе, у земљишно-књижном систему правну евиденцију води суд, а фактичку орган управе.

2) *Обавезност уписа*. – Упис се по новој евиденцији врши по службеној дужности, независно од воље сопственика непокретности, док се упис у земљишну књигу врши према начелу диспозиције, на захтев титулара права.

3) *Поверавање евиденције управном органу*. – Њему се поверава комплетна евиденција, што значи и правна, коју у земљишно-књижном систему врши суд.

Ова обележја су подвргнута правној критици. Аргументима су супротстављени противаргументи.

1) Обједињавање евиденције није препоручљиво. Веровање да се евиденција чињеница (катастар) и евиденција права (земљишна књига) могу спајати јесте илузорно. Упис у земљишне књиге није само акт евиденције, него и начин стицања стварних права. А тај задатак тражи другу врсту организације и веће правно знање и стручност него што то предвиђа Закон о премери и катастру.

2) Обавезност уписа је супротна начелу диспозитивности, које важи за субјективна права. Према том начелу, титулар права

²⁷ Т. Стевановић, „Јединствена евиденција непокретности“, *Наша законичност*, бр. 10-11/84, стр. 1193.

може да га употреби према сопственом нахођењу, а то значи и да га не употреби.

3) Управни органи добили су овлашћење да одлучују о стицању, преношењу и престанку стварних и других права на непокретностима, за шта они нису оспособљени, нити су икада ти послови били у њиховој надлежности. Ово законско решење није најсрећније и због тога што управни орган и општина могу представљати једну страну у спору, те тако у исти мах имати и улогу тужиоца и онога ко пресуђује. Насупрот томе, у земљишно-књижном систему о уписима решава суд, што представља знатно већу гаранцију за непристрасност одлучивања. Судови су према Уставу самостални и независни у свом раду, док за управне органе такво обележје у Уставу није наглашено, услед чега грађани имају веће поверење у рад судова.²⁸

Критички тонови против јединствене евиденције непокретности преточили су се и у званичне иницијативе за преиспитивање Закона о премеру и катастру, нарочито у делу који се односи на упис права на непокретностима. Оне су у Србији поднете 1992. године, а нешто раније у Босни и Херцеговини. Једна од њих је потекла од Извршног савета Скупштине града Београда, који је (на седници одржаној 26. VI 1992) предложио Влади Републике Србије – Министарству правде – да покрене питање преиспитивања новог закона.

МОЋ И НЕМОЋ ЈЕДИНСТВЕНЕ ЕВИДЕНЦИЈЕ

Јединствена евиденција непокретности је моћна кад се посматра *ex lege*. Она представља законски институт. По жељи законодавца, треба у потпуности да замени земљишну књигу и друге облике регистара непокретности. За сада, она је само нормативно моћна (на папиру).

De facto, нова евиденција је готово сасвим немоћна. Она започиње живот у занемарљиво малом броју катастарских општина у Србији (неколико десетина). Јединствена евиденција непокретности још подсећа на *nasciturus*-а. Зачета је пре више од деценије, а и даље је у повоју. Преспоро увођење јединствене евиденције ствара песимисте и у редовима њених присталица.

Како је до 1995. године елаборат катастра непокретности по новом закону урађен само за неколико катастарских општина у Републици Србији, то није искључено да иницијатива за повратак

²⁸ Ове противаргументе истакао је проф. М. Орлић у уводном излагању под називом „Јединствена евиденција непокретности (разлози за и против)“ на саветовању одржаном у Београду 18. V 1992. године.

на ранију двојну евиденцију не добије нове присталице и нове аргументе, и да земљишна књига поново оживи, наравно уз помоћ одговарајућих инјекција савремене аутоматске обраде података, па и реформације главне земљишне књиге.²⁹

ЗАКЉУЧАК

Једнодушно је схватање да непокретности треба евидентирати. Та потреба је схваћена још у старом веку. И данас, како у развијеним земљама тржишне привреде тако и у оним које су се недавно ослободиле колонијалног јарма, испољена је неопходност постојања одређене врсте евиденције непокретних ствари. Отворено је питање само који ће облик регистара непокретности бити заступљен.

Према доминирајућем мишљењу у упоредној правној литератури, француски систем инскрипција и транскрипција је несавршен преваходно због великог степена неслагања стварног стања и оног које је означено у јавним књигама. Други основни разлог несавршености овог система јесте то што упис у регистар нема конститутивно дејство за стицање стварних права, што умањује значај регистра и заинтересованост титулара права на непокретностима за њихово евидентирање.

Торенсов систем има предности у погледу доказане снаге акта регистрације непокретности и у једноставности, али има ограничenu примену. Наиме, он се показује успешним само у оним земљама у којима су заступљени крупни (неисцепкани) земљишни поседи.

Систем земљишних књига, по аустријско-пруском моделу, показао је своју виталност. Тамо где је уведен, егзистира и даље. Вековима. Изузетак се десио само у Србији и Босни и Херцеговини. Модерна, усклађена, сређена и ажурна земљишна књига могла би понети епитет шампиона у области евидентирања непокретности.

У Србији данас постоји коегзистенција фактичке моћи законски дерогиране земљишне књиге и елементарних зачетака нове јединствене евиденције у виду катастра непокретности. Својеврсни дуализам, који асоцира на „чардак ни на небу ни на земљи“.

Истекао је примарно устројен десетогодишњи рок за увођење јединствене евиденције. Шта је значио тај рок? За земљишну књигу *tempus lugendi*, а за јединствену евиденцију „вечито зидање

29 Д. Стаменковић, *Уписи у земљишну књигу*, стр. 78.

темеља“, односно бескрајно предузимање припремних радњи за њено увођење.

Како премостити дуализам и решити проблем регистрације непокретности?

Прво, законодавац у Србији треба да преиспита оправданост дерогације земљишне књиге, чему треба да претходи ауторитативна стручна дебата, са укрштањем аргумената *pro et contra*, законски и фактички, у односу оба присутна модела регистровања непокретности. Наравно, у томе треба више консултовати упоредноправна искуства Немачке, Аустрије, Швајцарске и других земаља него искуства у Србији од пре десет година, када је земљишна књига дерогирана.

Српски законодавац је два пута дерогирао земљишну књигу. Непотребно, али тако је. Само су њему познати разлози за такав преседан. Надамо се да, притешњен чињеницом спорог увођења јединствене евиденције, неће и трећи пут то учинити. Приликом обе дерогације законодавац је земљишној књизи указао примерени пијетет. Утврдио је когентном нормом да се земљишна књига, књига тапија и остала документација коју преузима Републички геодетски завод предају по истеку три године Архиву Србије, односно Архиву Војводине,³⁰ као документа трајне вредности.

Друго, држава треба да предузме ефикасније мере за помошћавање данашњег стања ентропије у области регистрације непокретности. Било да обезбеђењем финансијских средстава, кадрова и других предуслова поспешу увођење и функционисање јединствене евиденције, било да, признањем немоћи да катастар непокретности преброди фазу *nasciturus*-а, предложи законодавцу реституцију земљишне књиге.

Ако се одлучи за другу варијанту, „стару даму“ треба „подмладити“, односно требало би приступити реформским потезима на плану сређивања земљишне књиге. То подразумева, с једне стране, даљу експанзију земљишне књиге према југу Србије и Космету и истискивање на палир постојећег, а у пракси потпуно закржљалог, тапијског система. С друге стране, реформом саме земљишне књиге исту би требало „преобући“ и учинити је једнообразном, сигурном, једноставном, технички осавремењеном, ажурном и ефикасном.

За овакав преокрет, осим добре воље и осталих услова, потребна су и огромна финансијска средства. Ово последње, уз присуство осталих предуслова, не би требало да буде обесхрабру-

³⁰ Архива Војводине законодавац се сетио тек приликом друге дерогације земљишне књиге 1992. године.

јући фактор, с обзиром на то да функционисање свих регистара непокретности, укључујући и јединствену евиденцију, захтева велика новчана средства. У случају реституције земљишне књиге, законодавац у Србији би добио историјску шансу да после двоструке дерогације, први пут нормативно уреди земљишну књигу.

Аутор верује да реституција земљишне књиге неће остати само у сфери његове визије и фантазије. Ако јединствена евиденција у другом законском року, тј. до краја 2000. године, не „продише пуним плућима“, то би значило да јој није суђено да живи. У том случају, законодавац би морао да призна њену немоћ и да, истовремено, рехабилитује моћнију и виталнију земљишну књигу.

У том, за сада само хипотетичком случају, земљишна књига би, после огромног труда и утрошка средстава, поново могла да се афирмише у нашој земљи. Она је заслужила реафирмацију, пошто никад нисмо имали бољи регистар непокретности од ње, а потпуно је неизвесно да ли ћемо и када добити квалитетнију евиденцију.

Dragoljub Simonovic*

RENEWAL OF LAND REGISTERS

Summary

There are three basic systems of real estate registers – Torrens, French and Austrian-German – all of them aimed at enabling any interested person to obtain reliable information on legal facts concerning a real estate. The land registry system contains records of rights in land and premises which, based on cadastral surveys kept by administrative bodies, are maintained by the court, where recording is indispensable for the realization of rights in immovables. Land registers are currently used in a number of European countries, while in Yugoslavia they can be found just in one part of its territory. Although land registers have proved to be a good and reliable system of recording real estate rights, this system has failed in Yugoslavia. This is the reason why the domestic law-makers opted for the introducing of the unified records instead of reviving land registers, unjustifiably describing them as outdated and obsolete. The arguments for the unified records included comprehensive records, compulsory recording and entrusting administrative bodies with maintaining the records. However, they can be beaten by proper counter-arguments. Unlike land registers, the unified records are of little practical significance. Requests to review the decision of abandoning

* Dragoljub Simonović, Legal Counsel of the Electrical Industry of Serbia, Belgrade.

land registers become justified in the light of such a long and difficult process of establishing the unified records, on the one hand, and successful application of the land registry system in Anglo-Saxon countries. No matter which of the registration systems the government chooses, substantial financial resources will be needed to establish it in a reasonable time. The opinion that the restitution of land registers is better than the unified records is based on experiences in the application of both systems.

Key words: *Real estate registers. – Land registers. – Unified records. – Cadastre.*

Dragoljub Simonović*

LA RÉAFIRMATION DES LIVRES FONCIERS

Résumé

Il y a trois systèmes fondamentaux d'enregistrement des biens immobiliers - le système français, le système austro-allemand et celui de Torrens - ayant le même objectif : permettre à toute personne intéressée d'obtenir des informations fiables concernant l'état juridique d'un bien immobilier. Le système de livre foncier représente l'enregistrement des droits sur les terrains et les immeubles, qui est effectué par le tribunal, à partir de l'enregistrement cadastral des biens immobiliers tenu par un organe administratif, l'inscription étant ce faisant un acte constitutif pour la création d'un droit sur un bien immobilier. Les livres fonciers, existant actuellement dans de nombreux Etats européens, ne couvrent en Yougoslavie qu'une partie du territoire. De ce fait, le livre foncier qui s'est avéré être un système efficace et fiable d'enregistrement des droits sur les biens immobiliers, a avorté en Yougoslavie. Du coup, au lieu de réaffirmer la viabilité du livre foncier, le législateur yougoslave a opté pour l'introduction de l'enregistrement unique, qualifiant injustement le livre foncier de vieilli et dépassé. Les arguments en faveur de l'enregistrement unique étaient l'unification de l'enregistrement, l'obligation de l'inscription et le fait que l'enregistrement est confié à un organe administratif ; cependant le bien fondé de ces arguments peut être réfuté par autant de contre-arguments. L'importance pratique de l'enregistrement unique est toujours minimale par rapport à celle du livre foncier. Ayant en vue la durée des „ douleurs d'accouchement “ de l'enregistrement unique et le succès du livre foncier dans les pays germaniques, la demande de révision de la dérogation du livre foncier est parfaitement justifiée. Indépendamment du mode d'enregistrement que l'Etat retiendra, il est nécessaire d'assurer des moyens financiers importants pour établir le système dans un délai raison-

* Dragoljub Simonović, directeur du service juridique de l'entreprise publique “Elektroprivreda Srbije”, Belgrade.

nable. La conviction que la réintroduction des livres fonciers constitue une meilleure solution par rapport à l'instauration de l'enregistrement unique est basé sur l'expérience acquise lors de l'application de l'un et l'autre de ces systèmes.

Mors-clés: *Enregistrement des biens immobiliers. – Livre foncier. – Enregistrement unique. – Cadastre.*

Dragoljub Simonović*

REAFFIRMATION VON GRUNDBÜCHERN

Zusammenfassung

Es gibt drei Grundsysteme zur Registrierung von Liegenschaften – das Torrence- System, das Französische und das Österreichisch- Deutsche System, welche alle das gleiche Ziel verfolgen: allen daran interessierten Personen soll die Möglichkeit gegeben werden, zuverlässige Informationen über die Rechtssituation bezüglich einer Liegenschaft zu bekommen. Das Grundbuchsystem stellt ein Register von an Grundstücken und Gebäuden bestellten Rechten dar, welches vom Gericht geführt wird, dies jedoch ausgehend vom Katasterliegenschaftsregister, welches wiederum von einer Verwaltungsbehörde geführt wird. Dabei hat die Eintragung eine Konstitutivwirkung im Sinne der Bestellung eines Rechts an einer Liegenschaft. Grundbücher gibt es heute in einer Reihe von europäischen Ländern, und in Jugoslawien nur auf einem Teil des Staatsgebietes. Das Grundbuch hat sich als gutes und zuverlässiges System zur Registrierung von Liegenschaftsrechten erwiesen, doch in Jugoslawien erlitt dieses einen Misserfolg. Daher hat sich der Gesetzgeber in Jugoslawien anstelle einer Wiedereinführung des Grundbuches für die Einführung eines Einheitlichen Registers entschlossen, indem er das Grundbuch zu Unrecht als veraltet und überholt abtat. Die Argumente für ein Einheitliches Register lauteten: Zusammenlegung der Register und Verzeichnisse, Eintragungspflicht und Beauftragung einer Verwaltungsbehörde mit der Führung des Registers, doch diese lassen sich mit entsprechenden Gegenargumenten widerlegen. Das Einheitliche Register ist, im Unterschied zum Grundbuch, auch weiterhin durch eine unwesentliche praktische Bedeutung geprägt. Wenn man bedenkt, wie lange die Geburtswehen“ beim Einheitlichen Register gedauert haben und wie erfolgreich sich das Grundbuch in den deutschsprachigen Ländern gezeigt hat, erweist sich der Antrag als begründet, die Derogation von Grundbüchern noch einmal zu prüfen. Man müsste, ungeachtet des Registersystems, für das sich der Staat

* Dragoljub Simonović, Leiter der Rechtsabteilung des Öffentlichen Unternehmens „Elktraprivreda Srbije“, Belgrad.

sich der Staat entscheiden sollte, bedeutende Finanzmittel aufbringen, um das System in einer vernünftigen Zeitspanne einführen zu können. Die Überzeugung, dass eine Restitution des Grundbuches eine bessere Lösung wäre, als ein Einheitliches Register einzuführen, beruht auf bisherigen Erfahrungen durch die Anwendung beider Systeme.

Schlüsselbegriffe: *Liegenschaftsregister*. – *Grundbuch*. – *Einheitliches Register*. – *Kataster*.