

Марко Гостовић*

СИСТЕМИ ЈАВНИХ РЕГИСТАРА ЗЕМЉИШТА У ЕВРОПИ

Према налазима радне групе УН МОЛА (Meeting of Officials on Land Administration) администрација нејокрећносноћу обухваћу јавну евиденцију, катјасјар, рејисјар вредносноћу и рејисјар коришћења земљиноћу. Финансирање рејисјара јреба да буде на јеретј корисника, што значи јрикујлање оних информација о земљиноћу за које има јтражње. У усјројстоу и орјанизацији рејисјара ваља јримењивајти нове информационе и комуникационе технолојје, ради јединственог вођења и лаког јрисјуја јодашма.

Кључне речј: *Јавни рејисјар земљиноћу. – Рејисјар земљиноћу. – Катјасјар. – МОЛА.*

КОРИШЋЕНИ ИЗРАЗИ

Земљиште

За потребе јавних регистара земљишта, међу многима, добра је дефиниција по којој се под земљиштем подразумева сваки део земље на којем се могу вршити – остварити права својине или коришћења, укључујући површину земље, воду која покрива земљу, воде и минералне сировине као и облике и изворе везане за земљиште, било да су природни или вештачки. У последње време, када се више говори о информационим системима о земљишту (LIS), под земљиштем се подразумевају вода, тло, стене, минерали и хидрокарбонати испод и изнад њега, и на њему.

* Др Марко Гостовић, редовни професор Грађевинског факултета у Суботици.

Парцела

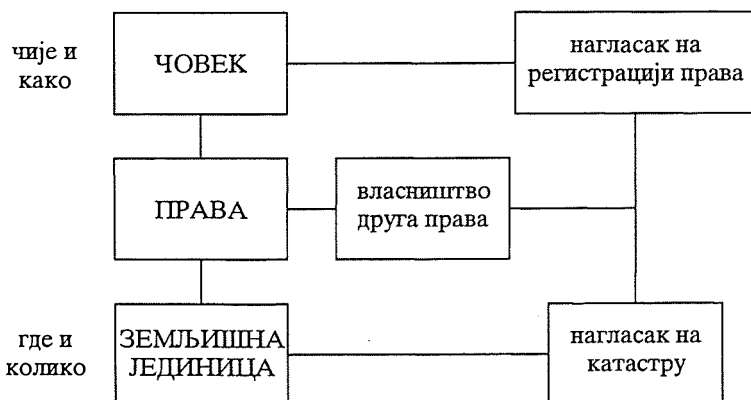
Са правног становишта, непрекинута површина земљишта са јединственим и хомогеним интересима.

Регистрација земљишта (land registration)

Процес званичног уписа права на основу исправа или титулара (носиоца права својине) на посед. Подразумева да постоји званични упис (регистар земљишта) права на земљиште или исправа која се односи на промену правног стања на одређеној јединици земљишта. Даје одговор на питања КО и КАКО? (у погледу титулара и начина стицања права).

Катастар

Методски уређен јавни попис података о поседима унутар извесног подручја, на основу премера њихових граница (међа). Даје одговоре на питања ГДЕ и КОЛИКО? (у погледу положаја у простору и површине).



Записи земљишта (land recording)

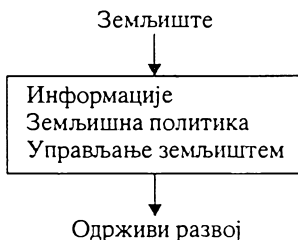
Регистрација земљишта и катастар су комплементарни регистри и делују као интерактиван систем. Регистрација земљишта у принципу ставља акценат на однос субјекат–право, док катастар ставља акценат на однос право–објекат. Другим речима: регистрација земљишта одговара на питања КО и КАКО, док катастар одговара на питања ГДЕ и КОЛИКО. Израз *записи земљишта* користи се често да се означи да те две компоненте припадају једној целини. Овде ће се користити нама ближи израз: ЈАВНИ РЕГИСТРИ ЗЕМЉИШТА.

За овај рад су коришћени енглески текстови. У разним земљама се за исти појам користе различити изрази. Настојало се да се поштује оригинални текст, осим код основних израза, који су уједначени.

1. УВОД

1.1. Значај јавних регистара земљишта

Велике економске кризе у свету 70-их година довеле су до нових размишљања о ресурсима, поготово о најважнијем – земљишту. Нови став се може овако приказати:



Земљиште чини базу за скоро све људске активности, зато се одлуке које утичу на његово коришћење морају заснивати на информацијама. Отуда, фундаменталан је захтев да они који одлучују о његовом коришћењу имају приступ до информације о земљишту.

Сматра се да су развоју јавних регистара још допринели:

- застарелост јавних регистара,
- захтеви корисника и
- нове технологије.

Информације о земљишту су систематизоване у јавним регистрима земљишта. Сматра се да постоје три сфере спољних утицаја које су важне за развој ових регистара (12):

- информатичко друштво: за управљање земљиштем потребне су информације,
- политичко окружење: доношење одлука ради одрживог развоја,
- просторно и урбанистичко планирање: најважнији инструмент управљања земљиштем.

1.2. Јавни регистри земљишта

Упркос разликама између појединих система, постоје четири основна правна принципа:

- а) начело књижног уписа,
- б) начело сагласности,
- в) начело јавности,
- г) начело специјалности.

Реџистрација земљишта

Полазећи од ширине уплитања државе у процесе преноса права, које се одражава у активности или пасивности државе, што свој корен има у правној историји, могу се разликовати два система регистрације земљишта (4):

Систем реџистрације исправа (Deed registration system)

Региструје се исправа која описује једну посебну трансакцију. Исправа потврђује да се одређена трансакција збила, али у начелу сама није довољан доказ стварног права странака учесника. Овај систем, основни или побољшани (боља варијанта овог система је заснованост на катастру и исправама компетентног бележника) често се користи у земљама које своје право базирају на римском праву (Француска, Шпанија, Италија, Белгија, Холандија).

Систем се може овако приказати:



Систем реџистрације титулара (Title registration system)

Не региструје се исправа која описује пренос права, већ правне последице трансакције, тј. само стварно право (титулар). Значи, уписује се само право заједно са носиоцем стварног права и објектом тог права са његовим ограничењима и теретима. Код овог система се уочавају три начела: начело огледала, начело завесе и начело гаранције. Однос између регистрације исправа и титулара сличан је односу између правне чињенице и правне последице.

Систем се може приказати на следећи начин:



Регистар титулара често има три дела: 1) део за опис непокретности, 2) део о власнику и 3) део о теретима и ограничењима.

Прва два дела се могу означити као стране потраживања, а трећи део као страна дуговања, речено језиком књиговођа.

Има више група земаља у овом систему:

- Енглеска група: Енглеска, Ирска...
- Немачко-швајцарска група: Немачка, Аустрија, Швајцарска, Шведска, Данска.
- Торенсова група: Аустралија, Нови Зеланд, неке провинције Канаде, делови САД.

Сваки систем регистрације има своје карактеристике које потичу од историјског и културног наслеђа. Треба имати у виду да разлика између регистрације исправа и титулара није црно-бела. У ствари, сви постојећи системи регистрације су негде између два главна концепта.

Катјасџар

Катастар је везан за принцип специјалности. Главни задатак катастра је попис парцела, на основу постојеће или очекиване правне ситуације, које се представљају идентификатором (број парцеле) на плановима крупне размере. Идентификатор се користи такође у регистру земљишта ради идентификације правног објекта на специјалан, кратак и несумњив начин. Као што је поменуто, идентификатор повезује правни део са техничким.

Осим графичког дела постоји и описни (алфанумерички) део: регистри који садрже физичке атрибуте парцеле, тј. идентификатор, место, површину, начин коришћења и апстрактне податке као што су вредност за опорезивање, власник или порески обвезник. Често постоји веза са регистром земљишта.

Пошто је парцела „срце“ катастра, потребно је обратити пажњу на следеће:

1. Генерално, она се дефинише као непрекинута површина са хомогеним интересима; за правне потребе парцела треба да одражава хомогене правне интересе.
2. У погледу граница парцеле, треба разликовати:
 - а) – систем „опште“ границе и
– систем „фиксне“ границе;
 - б) – позитивни систем (граница је одређена у катастру на основу премера);
– негативан систем (граница је одређена договором суседа, уз помоћ катастра).

1.3. Управа над земљиштем (land administration)

Јавним регистрима велику пажњу посвећује Европска економска комисија (ЕСЕ), која је регионално тело Уједињених нација. ЕСЕ је 1996. основала радну групу под називом MOLA*. Процес управе над земљиштем (land administration) обухвата следећа четири поља рада – четири регистра (11):

- регистрација земљишта
- катастар
- регистар вредности земљишта
- регистар коришћења земљишта.

Управу над земљиштем треба разликовати од управљања – газдовања земљиштем (land management), које подразумева процес одлучивања о расподели и коришћењу извора да би се постигао дефинисани циљ.

Главне користи од добре управе над земљиштем су:

- гаранција права својине на непокретностима и сигурност поседовних односа,
- подршка опорезивању земљишта и поседа,
- сигурности за кредит,
- развој и контрола тржишта непокретности,
- заштита државних непокретних добара,
- смањење расправа око међа,
- побољшање физичког планирања и унапређење инфраструктуре,
- олакшање земљишних реформи и спровођење земљишне политике,
- подршка заштити околине,
- припрема статистичких података потребних за ефикасност администрације.

Ови регистри су због свог социјалног и економског ефекта важни за све чланице радне групе, посебно за земље у транзицији. Од поменутих четири регистра, овде ће се обратити пажња на регистрацију земљишта и катастар. Даће се кратак осврт на њих у следећим земљама:

- Швајцарска, Немачка и Аустрија,
- Холандија и Француска,

* Од новембра 1999. године назив MOLA је промењен у WPLA (Working Party on Land Administration).

- Енглеска и Велс,
- земље у транзицији.

За пример управе земљиштем наводи се систем управе у Енглеској и Велсу (7).

СТРУКТУРА УПРАВЕ НАД ЗЕМЉИШТЕМ У ЕНГЛЕСКОЈ И ВЕЛСУ



2. ЈАВНИ РЕГИСТРИ У ЕВРОПСКИМ ЗЕМЉАМА

У немачким државама, затим у земљама бивше Аустроугарске монархије и у Швајцарској, развио се систем земљишних књига. Ради се, у ствари, о правној евиденцији, успостављеној упоредо с катастром земљишта, којој је сврха да води преглед непокретности и права на њима. Тако су настале две међусобно повезане евиденције које се добрим делом и преклапају, јер обе воде исте податке о непокретностима утврђене премером, али се разилазе у приказу неких других података.

2.1. Швајцарска, Немачка, Аустрија (3)

2.1.1. Швајцарска

Слично Француској и низоземским земљама, катастарски систем базира се на Грађанском закону Наполеона. Грађански законик Швајцарске је 1912. поставио основу за формирање Федералног система регистрације титулара (п. Eidgenössisches Grundbuch), на основу катастарског премера. Док за регистрацију земљишта важи федерални закон, катастар је обавеза кантона, а Федерација контролише радове и учествује у финансирању. Земљишна књига је по својем концепту и начелима слична онима у земљама средње Европе. То је књига у којој је за непокретности које чине једну целину отворен један „фолио“, са две стране, у којем су на првој страни унети подаци о непокретностима а на другој сва стварна права у вези са њима.

Кантони су, на основу уговора, послове катастра предали приватним геодетима (270 бироа), а сами контролишу њихов рад. Раних 80-их је стартовао пројекат Реформа државног премера, према којем се смањује федерална регулатива, даје се слобода у методама прикупљања података и побољшава се услуга корисницима. Године 1993. донети су федерални закони, а после тога су кантони донели своје прописе.

За ову земљу је карактеристична апсолутна усаглашеност земљишне књиге и катастра. Наиме, уколико странка жели деобу парцеле, тада бележник, после провере података у земљишној књизи, наручује деобни нацрт од катастра или приватног геодете. После припреме купопродајног уговора и деобног нацрта, документација се предаје земљишној књизи и катастру ради спровођења промене.

2.1.2. Немачка

Наполеон је увео катастар у заузетим подручјима на левој обали Рајне. Пруска је довршила свој катастар 1876. године, са идејом да се, осим за опорезивање, он користи и за друге потребе државне администрације. После формирања Немачког рајха 1871, евидентна је потреба доношења јединствених закона, који важе од 1900. године. Према њима је формирана регистрација земљишта – земљишна књига (п. Grundbuch), која садржи сва права својине на земљишту и зградама. Катастар непокретности (п. Liegenschaftskataster) прерастао је од система за опорезивање у регистар који гарантује права поседа.

Земљишнокњижни судови су делови правне администрације у 16 федералних јединица, припадају локалним судовима. Организација и регулатива су у надлежности савезног министра за правосуђе. Земљишне књиге приказују правно стање непокретности. При том, важна су два принципа:

- промена права својине на непокретностима нема ефекта док није регистрована у земљишној књизи,
- док се не докаже противно, упис се сматра веродостојним.

Упис у земљишну књигу врши се само на основну молбе.

Катастар се дефинише као званични регистар свих парцела и зграда у земљи, при чему су све парцеле описане графички и текстуално. Задатак катастра је да прикаже фактичко стање поседа. Са својим деловима регистра, катастар ужива јавно поверење земљишне књиге, као нпр. идентификатор парцеле. Састав два регистра је следећи:

Регистар земљишта (земљишна књига)	Катастар
– посед (правни објекат)	– регистри поседа
– власник (правни субјекат)	– катастарски планови
– права и ограничења	– нумерички подаци премера

2.1.3. Аустрија

Израда катастра је почела у раним деценијама XIX века и завршена је за целу Аустрију 1861. године, а земљишнокњижни закони су донети 1871. Слично Немачкој, два регистра припадају одвојеним институцијама: земљишна књига је део локалног суда, а катастарски уреди су под управом Федералног уреда за метрологију и премер, који припада Министарству грађевина.

За јавне регистре је битно да буду међусобно усаглашени и да одговарају стварном стању. У том смислу, важан је начин спровођења промена. У Аустрији, трансфер поседа захтева исправу бележника, која се региструје у земљишној књизи. Исправу могу да сачине и саме странке, али најчешће то ради бележник. Земљишнокњижни судија проверава купопродајни уговор и друге исправе (углавном сагласност администрације) пре доношења свог решења. Катастар се обавештава о спроведеној промени. С друге стране, сва мерења, углавном она која спроводе приватни геодети, подлежу контроли катастра. Промена се спроводи у катастарском елаборату а затим се о њој извештава земљишнокњижни суд.

Тешкоће у раду земљишнокрњижних судова су биле:

- мукотрпно ручно уношење опширних уписа у велике увезане књиге,
- непрегледност и слаба повезаност појединих укњижених стварности,
- тешко читљиви рукописи,
- заузимање великих и скуких просторија,
- заостајање у уписима и по неколико година,
- решавање једног уписа у просеку за три месеца,
- велико губљење времена странака при решавању њихових захтева.

Због тога, од раних 80-их се уводи дигитална База података о земљишним парцелама (п. Grundstücksdatenbank), која садржи податке земљишне књиге и катастра. Подаци који су раније одвојено чувани и били дуплирани, у нову базу података се само једном уносе. Земљишна књига и катастар и даље уносе промене у своје регистре и достављају их Федералном рачунском центру у Бечу, где се налази поменута база. Сви земљишнокрњижни судови, катастарски уреди, бележници, овлашћени приватни геодети и многи други имају директан приступ до ове базе података. Уз финансијску подршку локалне управе и техничку асистенцију овлашћених геодета, нова база података треба да се доврши до краја 2000. године. Сматра се да је аустријски систем јавних регистара доста бирократски и недовољно ефикасан. С друге стране, нова јединствена база података, комбинација података земљишне књиге и катастра, сматра се извршним решењем (14). Нова компјутеризована база података је потпуно заменила досадашње аналогне регистре и катастарске планове.

2.2.1. Холандија

Холандија се убраја у групу земаља чији катастар води порекло од Наполеоновог система. Ту се убрајају и Француска и Белгија (9).

Холандски пример јавних регистара је посебан из више разлога:

- подаци катастра и јавних регистара су у једној организацији – Агенцији за катастар и јавне регистре, још од 1838,
- Агенција региструје и бродове и авионе,
- Агенција је независна организација, под надзором владе – врши делатност од интереса за државу.

Сличности и разлике између Француске, Белгије и Холандије:

Сличности	Разлике
– Корени у Наполеоновом катастру	– Процес трансфера
– Регистрација исправа	– Број парцеле је кључ
– Негативан систем	– Мерење и пре и после трансфера
– Регистар земљишта на бази парцеле	– Премер: држава и приватници
	– Порески и правни катастар
	– Повезаност јавних регистара и катастара
	– Процес ажурирања
	– Организација и финансирање

Данас је Агенција за катастар и јавне регистре (скраћено: Катастар) одговорна за одржавање регистара, хипотеке, катастарских планова и обезбеђење информација. Циљ је катастра да побољша правну сигурност трансакција непокретности – скупљајући, ажурирајући и обезбеђујући корисницима информације на ефикасан и ефектан начин. Правило је: будући да је прикупљање, обрада, чување и дистрибуција података скуп процес, некорисно је то све радити ако нисте сигурни да имате такве захтеве. Катастар се развија као институција оријентисана ка потрошачима и тржишту, пружајући директне услуге.

2.2.2. Француска

У Француској и земљама под њеним утицајем на самом почетку XIX века није успостављена правна евиденција о непокретностима у облику земљишне књиге, иако су о томе више пута вођене опсежне расправе. Суштина тих расправа била је у томе да се приступи побољшању и проширењу улоге катастра земљишта и на област правне евиденције. Међутим, најзначајнија реформа у том правцу извршена је 1955. године, када је одлучено да се уведе посебна правна документација персоналног и реалног карактера, базирана на подацима катастра земљишта. То значи да је катастру земљишта у Француској намењена и улога да обезбеђује физичке границе власништва, а посебној евиденцији – листама непокретности (*f.fichier immobilier*) – да региструје правне ситуације. Овом реформом је у Француској уведена једна модерна форма земљишне књиге и публицитета реалног и правног стања сваке некретнине.

У листе непокретности су уписани подаци о непокретности, затим власништво и терети на конкретној непокретности, а води је у оквиру суда чувар хипотека. Подаци о непокретности у погледу локације, површине и коришћења земљишта преузети су из ката-

стра земљишта, па се и због тога катастар мора редовно одржавати. Интересантно је истаћи да се у Француској после 1955. више пута постављало питање оснивања земљишне књиге каква постоји у Швајцарској и у земљама средње Европе, међутим, од стране адвоката, геодета, судија, урбаниста и других струка није прихваћено да се постојећи и задовољавајући систем измени.

2.3. Енглеска и Велс

Регистрације земљишта (Land registration) у Енглеској и Велсу није било до 1862. године, када је донет закон о регистрацији (у Шкотској је систем регистрације земљишта уведен 1981. и сада се налазе у фази транзиције). Као остатак феудалног система, још 1925. године је свега 14% становништва поседовало земљу. Увођење регистра је имало велику опозицију у Парламенту и Дому лордова. Закон из 1862. имао је пропуста: делом зато што је регистрација била добровољна, делом што је закон тражио тачне границе поседа и доказ о праву својине, што је било скупо. У 1875. усвојен је концепт регистрације „генералне међе“, 1897. је уведено да се регистрација заснива на плану (мапи) званичног мерења, а 1899. је уведена обавеза регистрације трансакција. Данас је преко 93% регистара компјутеризовано (7).

Циљеви су:

- стабилан и ефикасан систем регистрације земљишта,
- гаранција регистра титулара,
- чврсто поверење у односу на поседе,
- лак приступ до информација и
- стално побољшање ефикасности.

Важнији подаци (1):

- број особља у 24 регионална уреда је 8.000,
- годишњи доходак је 238 мил. фунти,
- број регистрованих титулара је 17 мил. (1999)
- тачност података је 98,5% (држава гарантује уписане податке и надокнађује насталу штету),
- број годишњих промена је 3 мил.

Предвиђајући даљи развој (докуменат: Регистрација земљишта у XXI веку, 1988), предлаже се електронско повезивање које ће омогућити интегрисани процес рада бележника, кредитора преко хипотека, општина и регистара земљишта. Даље, жели се унапредити тржиште непокретности тиме што ће се информације добити без тешкоћа, брзо и по нижој цени, а водећа идеја је: јавно поверење. Регистар земљишта мора се сам финансирати, и то од услуга корисника података.

2.4. Земље у транзицији

Земље средње и источне Европе (земље у транзицији = прелаз са централно планиране и контролисане економије на слободну и тржишно оријентисану економију) крајем 80-их и почетком 90-их ступиле су у крупне политичке промене које су донеле и земљишне реформе. Ове реформе варирају од земље до земље, а заједничко им је, поред осталог, да имају крупне економске и социјалне последице (2).

Раније национализована земљишта постала су предмет реституције, процеса који је захтевао:

- праведност у враћању стварних права ранијим власницима или наследницима,
- ефикасност у спровођењу промена.

Почетни кораци су били усмерени на рурално земљиште. Међутим, будући да пољопривреда у овим земљама сигурно један дужи период неће бити конкурентна на европском тржишту, процес се све више усмерава на урбана подручја, где се очекује већина инвестиција. А за те инвестиције је важно да буду без ризика, односно тражи се сигурност у стварна права на непокретностима.

Постигнути су одређени резултати, али процес се одвија спорије од очекивања. Да би се стање поправило, неопходна је добра управа над земљиштем (land administration), пре свега:

- систем регистрације земљишта, са добром законском основом,
- одговарајућа модерна технологија.

За тржишну економију је од посебне важности тржиште непокретностима, а за развој тог тржишта три елемента су кључна:

- хипотеке,
- трансфер непокретности,
- вредновање непокретности.

Ово опет указује на значај јавних регистара.

Као што је поменуто, процес транзиције има много варијанти. Биће наведено неколико примера.

БЕЛОРУСИЈА: Државни катастар је одговоран за катастар и регистрацију земљишта, а за зграде се води посебан регистар у регионалним бироима. Државни катастар има пет делова: регистар административних јединица, регистар земљишта (земљишне парцеле и регистар стварних права на парцелама), регистар руралног земљишта, регистар цена (из трансакција) и регистар вредности земљишта. Приватизовано је 15% пољопривредног земљишта и 49% стамбеног фонда.

ЧЕШКА: У доба социјализма, регистрација земљишта и катастар служили су за планирање производње и чување друштвене својине,

као и за потпуно гашење приватне својине. У 1991. је почело реструктурирање, а 1993. се збила фундаментална промена када је са реорганизацијом служби формиран Катастар непокретности Чешке Републике, који заједнички региструје техничке податке и легалне интересе везане за непокретности. План је да се технички део новог катастра заврши до 2000. а катастар у целини до 2006. године.

ЛИТВАНИЈА: У 1997. је основан Државни земљишни катастар са задатком да формира катастар и регистар земљишта и да формира и одржава Централну банку података о непокретностима. Интегришу се подаци о земљишту и зградама. За упис хипотека је основана посебна јавна организација – Централни уред за хипотеке. Графичка основа за регистрацију су планови добијени фотограметријски (ортофотопланови) у размерама 1 : 5.000 за урбана и 1 : 10.000 за рурална подручја. Тачност граница парцела је 5, односно 10 m (!), а рачунатих површина 2%.

МАЂАРСКА: Грађанин Мађарске сада може имати до 300 ha пољопривредног земљишта, док странац може од непокретности поседовати само стамбени простор. Током историје је постојао двоструки систем регистрације: регистрација земљишта (земљишне књиге) и катастар. Због насталих разлика у подацима, 1971. је одлучено да се уједине та два јавна регистра, што је окончано 1981. Та евиденција није била компјутеризована због малог броја трансакција, будући да је приватна својина постојала само у урбаним подручјима. Битна промена настаје 1989, када је процес транзиције донео масовну приватизацију пољопривредног земљишта. Подељено је 4,8 милиона хектара земљишта на 4–5 милиона парцела, за 2,4 милиона нових власника.

НЕМАЧКА: У делу раније Источне Немачке процес транзиције је под контролом Федералне државе. Одлучено је да се у променама иде корак по корак. Први корак је била припрема законског оквира који ће гарантовати тачну и потпуну регистрацију земљишта, зграда, шума, водених површина и др. За то су задужене две посебне јавне институције: администрација за регистрацију земљишта и администрација за премер и катастар. У законском оквиру су обрађене четири групе питања, и то:

- реституција и компензација,
- пренос имовине,
- промене у преносу имовине на земљишту (зграде и др.)
- промене у закону о регистрацији земљишта у смислу његове флексибилности и убрзања регистрације новихседа.

Транзиција је обухватила 4.500 колективних фарми и 500 крупних компанија које су газдовале пољопривредним и шумским земљиштем. Из овог фонда је створено 25.000 поседа просечне величине 200 ха. На почетку реституције, сви који су добили земљу на коришћење везали су једногодишње уговоре о закупу, док нова законска основа није припремљена. Великим колективним фармама понуђена су четири решења:

- трансформација у компаније са ограниченом одговорношћу,
- подела на више мањих економских јединица,
- удруживање с другим фармерима у нове кооперације,
- ликвидација, на основу одлуке већине у колективу.

РУСКА ФЕДЕРАЦИЈА: Земљишна реформа се сматра једним од најважнијих делова процеса трансформације. Главни циљеви су:

- већа економска ефикасност земљишта,
- увођење различитих типова својине, укључујући и приватну,
- укључивање земљишта у тржиште.

Од почетка реформе 1990, подељено је 38,8 милиона сертификата о својини. Влада је формирала Државни катастар Руске Федерације као агенцију одговорну за развој и одржавање државног катастра, о чему је припремљен предлог закона за Думу. Према предлогу, Државни катастар је вишенаменски систем који региструје веродостојне податке о земљишту, и то: економске, правне и физичке. Као јединствени систем, он садржи: катастарске регистре, катастарске планове, регистре и базу података о земљишту чланица Федерације и саме Федерације.

3. ПРЕГЛЕД ЈАВНИХ РЕГИСТАРА – НА ОСНОВУ АНКЕТЕ MOLA

ESE MOLA је спровела анкету међу својим члановима (1999). Те податке, за 40 земаља, обрадио је Регистар земљишта у Енглеској, под називом „Инвентар система регистрације земљишта у Европи и Северној Америци“ (САД и Канада су такође чланови ESE MOLA). Обрађени су подаци за:

- регистрацију земљишта,
- катастар и премер,
- процену земљишта,
- коришћење земљишта.

а) Регистрација земљишта и титулара

Систем функционише широм света, заснован на законској основи, региструјући са сигурношћу поседе и стварна права, обез-

беђујући сигуран трансфер непокретности, гарантујући тржиште хипотека и штитећи поседе грађана. Тиме се обезбеђују услови за тржишну економију, ствара се поверење у приватни посед и трансфер, што за последицу има социјалну стабилност.

Резултати анализе су:

- све земље региструју стварна права на непокретностима,
- 86% земаља уписује хипотеке и даје гаранцију преко земљишта за кредите,
- 45% земаља приказује последњу цену из уговора о трансферу,
- 57% регистара је потпуно отворено јавности,
- 40% је отворено јавности, али са ограничењем,
- 69% регистара је компјутеризовано,
- 56% регистара је под управом централне државе, а 44% је под регионалном управом,
- 30% система је потпуно финансирано из трошкова корисника, 25% из буџета, а 45% комбиновано – из буџета и од прихода странака,
- 85% система има неку форму државне гаранције.

б) Премер и катастар

Неки системи за регистрацију земљишта користе катастарске планове за приказ физичких карактеристика земљишта ради регистравања граница парцела. Неки користе мапе које не региструју прецизне физичке карактеристике, већ границе поседа. Кад је у питању премер – одговори су различити, али је крајњи циљ исти: систем даје сигурност власништва, олакшава трансфер поседа и подржава хипотеке и тржиште непокретности. Резултати анализе су:

- 95% земаља има државне геодетске мреже за подршку земљишне администрације,
- 75% земаља користи катастарске планове за подршку земљишној администрацији,
- 25% земаља користи топографске мапе за ову намену,
- 75% земаља приказује целу територију на плановима,
- 23% земаља има дигитализоване катастарске планове,
- 72% земаља је делом дигитализовало катастарске планове,
- 69% земаља има премер и катастар на националном нивоу,
- 31% земаља има премер и катастар на регионалном нивоу,
- 87% земаља прецизно региструје границе поседа помоћу координата у односу на државне мреже,

- 71% земаља користи фотограметрију при премеру, а 21% ГПС (мерење помоћу сателита),
- 28% земаља користи само приватне компаније за премер, 15% користи само јавни сектор и 57% то ради комбиновано,
- 27% земаља покрива трошкове премера из буџета,
- 62% земаља финансира државни премер делом из буџета а делом од корисника.

в) Процена вредности земљишта

Основни задатак вредновања је да држава има ефикасну и правичну основу за опорезивањеседа и земљишта. Тај систем је генерално под контролом власти, на државном, регионалном или локалном нивоу. Вредновање је развијено у земљама са приватном својином, док се у земљама у транзицији приватни посед и вредновање паралелно развијају. Резултат анкете је да 95% земаља има систем вредновања.

Вредновање се користи за:

- порез од земљишта
- накнаду при експропријацији
- планирање
- процену у компензацији
- 81% земаља периодично обнавља вредновање.

Вредновање је засновано на:

- актуелној продајној цени
- теренској процени
- ренти
- капитализацији дохотка
- у 70% земаља вредновање врши само држава
- у 8% земаља вредновање врше приватни проценитељи
- 22% земаља има комбиновану процену
- у 97% земаља власник или корисник има право жалбе.

Подаци вредновања су отворени јавности у 32%, делом отворени у 32%, у 22% само професионалним странкама, у 14% нису отворени.

г) Регистри (начина) коришћења земљишта

Један од најважнијих атрибута земљишта за ефикасну управу над земљиштем јесте информација о начину коришћења земљишта

и атрибути о земљишту. Резултати анкете су: 87% земаља води регистре о начину коришћења земљишта.

Информације се скупљају:

- системом планова/мапа
- провером на терену
- фотограметријским премером
- другим административним системима
- 80% земаља има компјутеризовани систем у целини или делом
- подаци су доступни јавности.

Користе се следеће категорије земљишта:

- стамбено
- пословно
- индустријско
- пољопривредно (обрадиво, шуме)
- јавна употреба
- неплодно
- рибарство
- воде
- путеви и др.
- 74% земаља одржава податке о трошку државе, а 26% финансирају корисници података.

4. МОДЕРНИЗАЦИЈА ЈАВНИХ РЕГИСТАРА ЗЕМЉИШТА

Јавни регистри земљишта су важан део државне економске и социјалне структуре. Као што се види из описа регистара у неколико група европских земаља они су битни за тржишну економију, јер у њој истакнуто место заузима тржиште непокретности. За развој многих економских грана потребне су инвестиције, које су везане за кредите. За добијање кредита потребна је гаранција, тј. кредитор мора да има чврсту реалну основу, с којом се сигурно и без бојазни може рачунати за сваки случај. Трансакција непокретности има све више у свим земљама, а за њих је неопходна правна сигурност.

Земљишна политика се спроводи путем управљања земљиштем (land management), које се састоји из више инструмената. Међу њима, поред јавних регистара, истиче се просторно и урбанистичко планирање. Очигледно је да су за планирање неопходне

информације о земљишту: графичке и описне, а које садрже јавни регистри.

Подаци регистра земљишта и катастра представљају основу за формирање Географских информационих система (ГИС), који су веома важни за правне и друге активности локалних управа. Нове технологије омогућују интеграцију ових података на нивоу државе – данас на нивоу Европе. Наиме, води се дебата о инсталсању Европске географске информационе инфраструктуре (European Geographic Information Infrastructure – EGII). Тај систем ће пружати одговоре на листу питања, преко Интернета, међу којима се истичу два а која су везана за:

- регистрацију земљишта и
- катастар.

Да би се то остварило потребни су:

- правни стандарди и
- технички стандарди.

4.1. Парцела као основна просторна јединица јавних регистара земљишта

Има много варијанти за регистрацију података о земљишту, узимајући за јединицу регистрације посед, парцелу и др. Данас се показује да је то најчешће, због својих предности – земљишна парцела. Модернизација јавних регистара уноси промене. На те промене указује и ВИЗИЈА КАТАСТРА У НАРЕДНИХ 20 ГОДИНА, припремљена од стране Интернационалне федерације геодета (FIG, 1998). Те промене, између осталих, очитују су у (5):

- мењању дефиниције парцеле,
- мењању дефиниције катастра.

ЗЕМЉИШНА ПАРЦЕЛА

Традиционална дефиниција

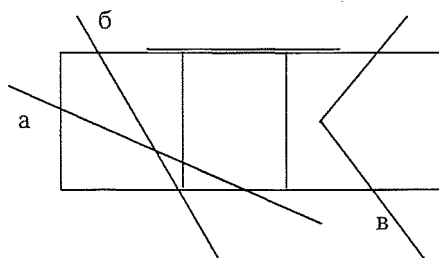
Земљишна парцела је део земљишта са одређеним границама, на којем постоји право својине појединца или правног лица.

ЗЕМЉИШНИ ОБЈЕКАТ

Дефиниција из модерног катастра

Земљишни објекат је део земљишта на којем постоје хомогени услови унутар његових граница. ПРАВНИ земљишни објекти су дефинисани легалним садржајем права или ограничења и границама које означавају где се право или ограничење примењују (код нас је пример грађевински рејон).

Овај нови однос према парцели приказује се на следећи начин:



Будући катастар показиваће комплетну правну ситуацију на земљишту, укључујући јавна права и ограничења!

1, 2, 3... Парцеле

а, б, в... Граница јавног права

Објашњење: Донедавно традиционална права својине на земљишту постала су ограничена у јавном интересу. Традиционални катастарски системи, описујући и документујући приватна права својине, немају довољно информација да исправно дефинишу ситуацију на земљишту.

КАТАСТАР

Традиционална дефиниција

Катастар је методски утврђен јавни инвентар података о поседима на одређеном подручју, заснован на премери граница.

МОДЕРНИ КАТАСТАР

Нова дефиниција

Модерни катастар је методски уређен јавни инвентар података о правним земљишним објектима на одређеном подручју, заснован на премери њихових граница.

У модерни катастар се уноси све више правних елемената. То потврђује и нови принцип ПРАВНЕ НЕЗАВИСНОСТИ (Legal independence). Овај принцип значи да земљишни објекти, који су субјекти истог закона и подлежу истој судској провери, морају бити приказани посебно, са описом граница и права и корисника тих права (посебан layer-слој). Тако на пример, овај принцип омогућује управљање земљиштем и зградама када су предмет различитих закона, односно када је власник земљишта држава а зграда у власништву приватног или правног лица, што је чест случај у земљама у транзицији.

Ови трендови развоја информација о земљишту дотичу све јавне регистре земљишта.

4.2. Финансирање

Полазни став за финансирање јавних регистара земљишта гласи: за друштво као целину важно је да владина администрација не сме постати скупља него што је то апсолутно неопходно. На то наводи и пример да се потпуно исти подаци стално региструју на

различитим местима, а без икакве гаранције да су ажурни, поуздани и комплетни. Поред трошкова, та чињеница намеће још и проблем хармонизације тих података, унутар јавног и приватног сектора, а то опет утиче на ефикасност (10). Ова тенденција штедње запажа се у свим земљама, више и јасније у развијеним.

Финансирање јавних регистара је постало део тзв. Новог јавног управљања (NPM – New public management), чија је интенција: бити ефикаснији у коришћењу јавних пара него што је то био случај код традиционалних менаџерских принципа; смањење буџетских средстава јавном сектору који води јавне регистре и упућује их на самофинансирање. То је могуће и код регистрације земљишта а поготово код катастра.

Код регистрације земљишта тај став илуструје визија регистрације у Енглеској (1):

- јавни сектор
- самофинансирање
- пружање услуга
- гледање у будућност
- аутономија
- већа улога (!)

За регистрацију земљишта се ипак не може рећи да се мора оријентисати према тржишту и да мора увести маркетинг, али је битан квалитет услуга корисницима.

Смањење трошкова јавног сектора намеће и питање приватизације неких његових функција. Примери из Европе показују да се приватизација регистрације земљишта не дешава. Изузетак је Холандија, где је Агенција за катастар и јавне регистре независна организација. Самостално се финансира, али под контролом владе извршава законом постављене задатке.

Приватизација за катастар има друго значење. Он и даље мора остати део јавног сектора, и као такав задржати одређене функције, а то су, пре свега:

- припрема регулативе,
- развијање и одржавање државног координатног система (геодетске мреже),
- први државни премер,
- спровођење промена кроз катастарски елаборат,
- контрола рада приватног сектора,
- пружање услуга разним деловима јавног сектора (нпр. управи прихода).

Приватни сектор, користећи своје предности – флексибилност, набавка нових технологија, ниже цене и др. – учествује са широком скалом послова, почев од учешћа у премеру до његовог одржавања (теренски део). Катастар мора, с једне стране, да се оријентише на пружање услуга све ширем кругу корисника, а с друге стране, да развија партнерство с приватним сектором.

4.3. Примена нових технологија

Оба јавна регистра земљишта традиционално су конзервативне институције. У том погледу предњачи регистрација земљишта: промене су споре и малобројне. Међутим, информатичка технологија је и ту учинила „продор“, те се масовно приступа компјутеризацији регистара, а у многим земљама она је већ завршена. У последње време, информатичкој технологији се придружила и комуникациона технологија, тако да се услуге корисницима пружају директно – њиховим везивањем на централне базе података. Нове технологије овде нису извршиле неке битније промене у принципима и правилима регистрације земљишта.

Нове информатичке и комуникационе технологије (ICT) имале су и имају огроман утицај на катастар. Треба имати у виду да је премер веома дуг и скуп процес. Сада су нове технологије за прикупљање података на терену (раније незамисливо) убрзале, олакшале и појефтинице рад, истовремено знатно повећавајући тачност мерења (GPS – мерење коришћењем сателита). То исто важи и за обраду и чување података. Огроман је напредак учињен у графици – у изради катастарских планова. Они се данас раде у дигиталном облику, са великим могућностима да корисник добије тражене податке према избору, брзо и јефтино. Једном речи, корисницима се пружа далеко шири скала информација, са низом нових квалитета (правило: услуга, тј. приступ до информација је 7 дана недељно и 24 часа дневно). Маркетинг је постао редовни део катастарске активности. То илуструје пример Холандије чија је Агенција за катастар и јавне регистре основала Савет корисника (1994). На састанцима Савета и Надзорног тела владе утврђују се средњорочна и дугорочна маркетиншка стратегија. Део те стратегије је да се, због великих трошкова прикупљања података – прикупљају, обрађују и чувају само подаци за које су сигурни да ће имати своје кориснике. Такав став је прихватило више земаља, међу њима и Швајцарска. С друге стране, сматра се да су раније социјалистичке земље прикупљале много података, на различитим местима, који нису били ефикасно коришћени, а ни одржавани.

4.4. Националне базе података

Информатичком друштву данас требају национални информациони системи о земљишту. Тиме се хармонизују информације из различитих база података, што даје далеко већи квалитет информацијама, избегава се вишеструко прикупљање и одржавање истих података на различитим местима. У изради ових система највише је урађено у Холандији и Норвешкој.

У Холандији је Национални савет за геоинформације 1993. године публиковао план о повезивању следеће четири базе података:

- регистар становништва из општина,
- регистар приватних предузећа, чланова Привредне коморе,
- базу података катастра и јавних регистара и
- национални регистар зграда.

До сада су на податке о становништву аутоматски везани подаци катастра и јавних регистара, а ускоро ће бити везан и регистар предузећа. О повезивању регистра зграда још се води дебата.

У Норвешкој се ради на систему под називом Национални базни регистри друштва (1996), који повезују „базне јединице друштва“ (13):

- грађане,
- корпорације,
- зграде и
- непокретне поседе.

Код формирања ових система истиче се да је поред уобичајених индикација о субјекту корисна употреба грађанског или личног броја. Али мора се уочити да је то осетљиво питање јер то у аутоматском систему обраде података носи и могућност комбиновања осетљивих података о личности.

5. ЗАКЉУЧАК

У свету данас влада „глад“ за информацијама. Разлог је што и поред тог располагања великим бројем информација – оне нису довољно доступне. Због тога је генерална тежња:

- брз и лак приступ до свих информација доступних јавности,
- поуздана и комплетна информација и
- ниска цена тих информација.

Јавни регистри земљишта чине веома важан део тог глобалног система информација, ако не и његов најважнији део (преко личног броја грађана и броја парцеле повезују се многи подаци). Сигурно, то је део чију тачност, ажурност и комплетност гарантује држава, па отуда те информације уживају јавно поверење.

Због све већих захтева корисника, јавног и приватног сектора и грађана, а захваљујући информатичкој и комуникационој технологији, јавни регистри земљишта се налазе у сталном развоју. Посебно је интересантан пример Аустрије у том погледу. Дигитална „База података о земљишним парцелама“ комбинује базу података земљишне књиге и катастра и налази се у Главном компјутерском центру у Бечу. Директан приступ у ову комбиновану базу података, по прихватљивој цени, имају заинтересовани сектори власти, овлашћени геодети, адвокати, бележници, локална управа и кредитне институције. За ову базу података су веома битне следеће чињенице:

- у комбиновану базу података исти подаци се не уносе два пута;
- свако одржава и врши промене у својој бази података, значи земљишнокњижни суд своје, а катастар своје;
- регулативом је обезбеђена сагласност података земљишне књиге и катастра, међусобно и са стварним стањем.

Развој новог система, сматра се, зависи од:

- постојећих база података
- планова владе у том погледу.

Са аспекта организације, финансирања и коришћења нових информатичких и комуникационих технологија и развоја – највећу пажњу заслужује холандска Агенција за катастар и јавне регистре. При томе треба имати у виду да се ради о земљи са највећом густином становања у Европи, са изузетно развијеном урбанизацијом и уређењем сеоских подручја, односно о земљи у којој је висока цена непокретности.

Јавне институције које воде регистре морају тежити ка максималној правној сигурности, имајући у виду трошкове који морају бити ниски колико је то могуће.

Многе земље следе узоре јавних регистара земљишта најразвијенијих европских земаља. Тако на пример, Аустралија развија систем катастра по угледу на Европу. Међутим, речено је: немојте следити ниједан узор а да га не прилагодите својим условима.

Marko Gostović*

DAS SYSTEM DER ÖFFENTLICHEN GRUNDSTÜCKSREGISTER IN EUROPA

Zusammenfassung

Die Wirtschaftskrise in den Siebziger Jahren des XX Jahrhunderts machte eine Effizienzsteigerung der Liegenschaftsverwaltung notwendig, welche laut Gutachten der UN- Arbeitsgruppe MOLA“ (Meeting of Officials on Land Administration) das Rechtsregister, das Kataster, das Werteregister und das Register der Grundstücksnutzung umfasse. Es gibt zwei Haupttypen der Registrierung von Liegenschaftsrechten: das System der Registrierung von Papieren (Frankreich, Belgien, Niederlande) und das System der Registrierung von Rechten, das sich in mehrere Untergruppen aufteilen lässt: englische Gruppe, die Torrence- Gruppe und die deutsch-schweizerische Gruppe. Die Schweiz, Deutschland und Österreich benutzen das Grundbuchsystem in Kombination mit einem Kataster, das dem Grundbuch zugrunde gelegt wird. England und Wales verfügen über computerisierte Datenbanken, die auf die Benutzer der Angaben ausgerichtet sind, von denen sie finanziell unterhalten werden. Der aktuelle Zustand in den Transformationsländern ist schlecht, so dass Reformen im Sinne einer Vereinheitlichung des Registers (Ungarn, Tschechien, Russland) oder aber im Sinne einer Einführung mehrerer Register (Weißrussland, Litauen, Ex-DDR) durchgeführt werden. Aufgrund einer Umfrage, die 1999 von MOLA durchgeführt wurde, liegt in fast allen Ländern eine Registrierung von Liegenschaftsrechten vor. In den meisten Ländern bildet diese die Grundlage für Kreditverhältnisse durch Bestellung von Hypotheken, und in mehr als der Hälfte davon wird sie per Computer geführt. Ein Kataster besitzen ebenfalls fast alle Länder, und bei einer großen Mehrheit dieser Länder bilden die Katasterangaben die Grundlage für die Registrierung der Liegenschaftsrechte. Ein Weg zur Modernisierung läge in der Einrichtung eines Registers auf europäischer Ebene, sowie in einer Revision der Begriffe Parzelle/Flurstück“ und Kataster“, welche auch rechtliche Angaben enthalten sollten, einschließlich von öffentlich-rechtlichen Lasten und Beschränkungen. Die Finanzierung sollte zunehmend zu Lasten der Benutzer fallen, was Sparmaßnahmen beim Register(amt) und die Erfassung von jenen Informationen über Grundstücke bedeuten würde, für die eine Nachfrage vorliegt. Bei der Einrichtung und Organisation des Registers sollte man zu Zwecken einer einheitlichen Fortführung und zwecks leichteren Zugriffs auf die Angaben neue Informations- und Kommunikationstechnologien anwenden.

Schlüsselbegriffe: *Öffentliches Grundstücksregister. – Grundstücksregister. – Kataster. – MOLA.*

* Dr. Marko Gostović, ordentlicher Professor an der Fakultät für Bauwesen in Subotica.