

УДК 347.235:347.136  
347.235:004.65  
528.44

Малиша Живановић\*

## КАТАСТАР ЗЕМЉИШТА ИЛИ КАТАСТАР НЕПОКРЕТНОСТИ

Визија катастра земљишта 2024. године  
САВЕТОВАЊЕ

*Јединствена евиденција је резултат тенденције ширења делокружа управе на рачун суда и жеље вођства Републичке геодетске управе да заштити чистоту да најлађено није урађено. Образложење за највише земљишне књиђе била је замена шеза. Пракса показује недоуштиво мали ниво освајења јединствене евиденције. Неопходно је рефирмисати каталог земљишта и земљишну књиђу и реорганизовати Републички геодетски завод. Основни циљ геодетске делатности у Србији будућности мора бити изградња јединственог информационог система о простору.*

Кључне речи: *Геодетска делатност. – Каталог земљишта. – Земљишна књиђа. – Јединствена евиденција. – Информациони систем.*

### 1. КАТАСТАР ЗЕМЉИШТА

#### 1.1. Историјски записи

У делима римских геометара – писаца (scriptores gromatici) поред многих основних начела, која важе и данас, налазимо потврду свог позива. Коментатор славног Јулија Фронгина, gromatic Aggenus Urbicus, побројао је својства која су наше колеге геометри морали да имају пре више хиљада година. Тај класични став у оригиналу гласи:

*„In iudicando, autem mensor bonus vir et justus agere debet, nulla ambitione, aut sordibus moveri, servare opinionem et arte et moribus. Omnes*

\* Малиша Живановић, дипл. инж. геодезије.

ilili artificii veritas, custodienda est, exclusis ililis similitudinibus quae falsaeproveris subiciuntur. Quidam enim per iperitiam, quidam per inprudentiam peccant. Totum autem hoc judicandi officium hominem bonum justum sobrium castim modestum et artificem egratum exigit.“

а у преводу значи:

„Код одлучивања, пак, геометар мора поступити као ваљан и исправан човек, да се не управља ни таштином ни пристрасношћу, да пази на свој углед у стручном раду и владању. Целокупна његова стручна дела нека буду прожета истином, тиме да буду искључене онакве појаве, које би се као лажне могле подметнути уместо истинитих. Неки, наиме, греше због незнања а неки због неискусности. Сва пак служба онога који треба да тако одлучује, тражи човека ваљаног, исправног, разборитог, умереног – као и одличног стручњака.“

Први документи у којима су забележени подаци о земљишту на подручју Србије датирају из периода средњовековне српске државе. Ови документи су у ствари манастирске повеље у којима, истина, нема бројчаних (нумеричких) података, али оне садрже описне податке који се односе на решавање имовинскоправних односа везаних за земљиште.<sup>1</sup> Повељама су тадашњи феудалци завештавали манастирима комплексе својих поседа, описујући у повељама само границе по природним објектима (рекама, брдима, долинама и другим карактеристичним објектима). Повеље су писали калуђери на црквенословенском језику. Најстарија сачувана повеља из 1220. године налази се у манастиру Жичи код Краљева.

Први познати документ на српском језику о премери земљишта, такозвана „Призренска тапија“, сачињена за време владавине цара Душана (1346–1355. године), у којој су уписани бројни подаци о поседу појединаца, сведочи да се у то време вршило мерење и опис земљишта за потребе утврђивања обавеза у односу на земљиште и ради утврђивања својинских и других права на њему.

Душановим Закоником из 1349. године, поред приватноправних односа, био је регулисан и начин опорезивања земљишта на основу пописа земљишта, а као јединица мере за дужину помиње се „лакат“.

---

<sup>1</sup> Б. Богдановић, „Настајање и развој геодетске делатности“, Монографија 150 година геодетске делатности у Србији, Републичка геодетска управа СР Србије, Београд 1987, стр. 9.

## 1.2. ГЕОДЕТСКА ДЕЛАТНОСТ У СРБИЈИ

### 1.2.1. Период од 1837. до 1918. године

Књаз Милош је покренуо питање премера и класирања земљишта на „Спасовској скупштини“ у Крагујевцу 1837. године, две године након доношења првог српског устава. Упоредо са покретањем организованог рада на премеру Србије, отпочело је и школовање инжењерског кадра на Лицеју у Крагујевцу. Ректор и професор Лицеја био је Атанасије Николић, земљомер из Сомбора.

Од 1833. године, када су Турци почели да напуштају градове, дошло је до прилива српског становништва и до оснивања нових вароши и ширења постојећих. За разлику од данашње ситуације, већ у то време имамо планску изградњу: Алексинац 1839. године, Ваљево 1840, Рашка 1847, и др. У Рашкој је, на пример, за изградњу насеља „Царшије“ извршен откуп земљишта за 32 плаца и утврђена обавеза придржавања плана регулације.

Први план Београда, у Кнежевини Србији, израђен је 1867. године у размери 1 : 3000. Графичку триангулацију су поставили инж. Емилијан Јоксимовић, професор Велике школе и Стеван Зарић, инжењер у Министарству финансија. Премер је обухватио само улице и контуре блокова и значајне зграде.

Географско одељење Главног генералштаба Српске војске извршило је први систематски премер тадашње Србије на површини око 48.000 кв. км. у размери 1 : 50.000 у периоду 1881–1892. (у премеру су учествовали, тадашњи приправници за генералштабну службу, Степа Степановић, Петар Бојовић и Живојин Мишић).

Закон о непосредним порезима донет је 1884. године и у њему је предвиђено да се уради попис земљишта према категоријама и бонитету. Такође, предвиђено је оснивање земљомерског одсека при ондашњој Великој школи у Београду, ради школовања кадрова за катастарски премер земљишта. Исте године извршен је попис целокупног земљишта у Србији, са уносом података онако како су власници сами пријављивали. Поред личних података, уписивани су и подаци о површини парцеле, култури и класи земљишта, као и имена граничара. Подаци су уписивани у поседовне листове односно у „Књиге Буки“, које су чуване у општинским управама. Највећи недостатак ових књига односно пописа, поред грешака у процени бонитета, био је тај што су власници пријављивали мање, па је од пореза била прикривена скоро половина површине територије тадашње Србије.

Године 1889. Закон о непосредним порезима допуњен је одредбама којима се предвиђа извршење катастарског премера Србије, тако да је већ наредне године отпочео премер у унутрашњо-

сти Србије према прописима Пруског катастарског правилника. Због недостатка финансијских средстава премер је обустављен 1894. године, а подаци су уништени у Првом светском рату.

### 1.2.2. Период од 1918. до 1945. године

На предлог министра финансија Стојана Протића, на Крфу 1918. године, где је српска влада била у избеглиштву, поверена је инжењеру Драгомиру Андоновићу, професору Београдског универзитета, израда пројекта нацрта закона по коме ће се вршити премер Србије. Тако је, на предлог Стојана Протића, 25. септембра 1918, на седници Министарског савета, основан Катастарски биро, чији је задатак био да припреми нацрте законских прописа и техничке правилнике за потребе извршења премера Србије. Биро је, у Паризу, у периоду од 1. октобра 1918. до 24. фебруара 1919. године, припремио пројекат нацрта Закона о катастру земљишта.

Генерална дирекција Катастра основана је у априлу 1919. године у ресору Министарства финансија са задатком:

- да припреми предлоге законских прописа и правилника за израду катастра у области Краљевине, где катастарски премер још није урађен;
- да организује, руководи и контролише нове катастарске радове и бонитирање земљишта и стара се да се они са потребном тачношћу и на време израђују;
- да се стара о одржавању и евиденцији до сада израђених катастара;
- да предузима радове за обнављање катастарских премера и поновно бонитирање земљишта;
- да рукује катастарским оператима, катастарским мапама и израђеним елаборатима.

Генерална дирекција државних добара укинута је, Уредбом о организацији финансијске струке, 1928. године, а њена надлежност је пренета на генералну дирекцију катастра која је тада постала Генерална дирекција катастра и државних добара.

Скупштина Краљевине СХС донела је 1928. године Закон о непосредним порезима, где је утврђен порез на приход од земљишта (земљарина). Истовремено, предвиђено је да порези на земљиште треба да се изједначе до 1. јануара 1929, у ком циљу је требало извршити ревизију катастарских података где они постоје, а тамо где не постоје, извршити одмах нови премер. Чланом 19 Закона предвиђено је да се у року од шест месеци по ступању Закона на снагу поднесе Народној скупштини предлог Закона о катастру којим ће се осигурати извршење радова на изради катастра у целој земљи. У предлогу Закона је истакнуто:

„Катастар земљишта, поред тога што служи као инструмент за земљарину, треба да служи и за следеће потребе:

- за оснивање земљишних књига;
- за извршење комасације, парцелације, арондације поседа и других аграрних операција;
- за израду катастра вода;
- за стварање хипотекарних кредита;
- за израду техничких пројеката, за хидротехничке и мелиорационе радове, трасирање путева, железница и канала;
- за израду ситуационих, регулационих, нивелационих планова вароши и варошица;
- за израду прегледних планова за општине, градове, области, па и за целу државу;
- за давање свих статистичких података, за пољопривредну статистику као и за статистику поседа.“ И тако даље.

Децембра 1929. године, Законом о организацији државне управе, укинута је Генерална дирекција катастра и државних добара и уместо ње формирано је, као пето одељење Министарства финансија, Одељење катастра и државних добара, у чијем саставу су били:

- Технички одсек;
- Катастарски одсек;
- Одсек државних добара;
- Одељак књиговодства;
- Одељак за детаљни премер.

У периоду 1921–1925. извршен је премер неколико најбогатијих срезова северне Србије: Мачванском (Богатић), Тамнавском (Уб), Посавском (Обреновац), Рамском (Велико Градиште) и града Смедерева (у Подунавском срезу). Снимања су вршена различитим методама: графичком, ортогоналном или поларном (тахиметријски), у зависности који су геодетски стручњаци у ком месту вршили премер. Године 1926. спроведена је потпунија организација службе и извршен је премер делова недовршених срезова Тамнавског и Подунавског, као и премер у Пожаревачком, Грачанском, Врачарском и Посавском срезу (Умка). Такође је извршен премер градова: Ваљева, Пожаревца, Крагујевца, Шапца и Ниша.

Закон о катастру земљишта донет је 10. јануара 1929. године, а на основу њега израђени су технички правилници о катастарском премеру у периоду 1929–1930. На основу њих почиње систематски државни премер у Србији. Премер се врши нумеричким методама у метарском систему у размери 1 : 2.500, а за градове и друга

насељена места у размерама 1 : 500 и 1: 1000. Прво пробно, неуспело, катастарско-фотограметријско снимање извршено је 1930. у катастарској општини Поповић. Ново, успело, фотограметријско снимање извршено је 1939. у катастарској општини Младо Нагоричано, на површини око 5.000 хектара.

У периоду 1931–1941. премерено је 60 градова: Београд, Ужице, Чачак, Краљево, Крушевац, Књажевац, Зајечар, Неготин, Лесковац, Прокупље и др. Ванварошки премер извршен је потпуно у 59 катастарских срезова, као и делимични премер у 10 срезова, у укупној површини од око 3.668.194 хектара, и сматра се једним од најбољих масовних премера у Европи.

За време рата, у периоду 1941–1945, довршавани су само канцеларијски радови. Многи оригинални подаци премера су уништени, посебно у Драгачевском, Таковском, Моравском и Тимочком срезу.

### 1.2.3. Период од 1945. до 1988. године

У првим послератним годинама, на катастру земљишта рађено је врло мало.<sup>2</sup> Висину пореза на доходак од пољопривреде утврђују комисије при месним народним одборима. Последица оваквих политичких мера била је потпуна неажурност катастра. Расформирањем сељачких радних задруга, 1954. године, постала је очигледна неодрживост таквог катастра, због чега се одмах прешло на поновно одржавање катастра у складу са постојећим техничким прописима. Али касније нестручно извођење арондације земљишта створило је још већу неажурност у катастру земљишта. Ту велику динамику извођења геодетских радова пратила је честа реорганизација саме геодетске службе. Тако је 1972. године на подручју Војводине забрањена приватна геодетска пракса.<sup>3</sup>

У Београду је, одлуком Владе НР Србије, формирано геодетско предузеће „Геотехника“. Закон о друштвеном доприносу и порезима из 1951. године оснажио је катастар земљишта као једину основу за опорезивање прихода од земљишта. Због хитности на изради премера на делу Србије где исти није постојао, извршена је концентрација свих геодетских стручњака, па је решењем Владе НРС од 24. I 1951. уследило гашење геодетског предузећа НРС „Геотехника“, а његове кадрове и опрему преузела је Геодетска

2 Б. Вучићевић и др., „Одржавање премера и катастра земљишта“, Монографија 150 година геодетске делатности у Србији, Републичка геодетска управа СР Србије, Београд 1987, стр. 69.

3 М. Влајков, „Начин организовања геодетске делатности на подручју Социјалистичке АП Војводине“, Саветовање – Организованост геодетске делатности, СГИГЈ, Бечићи 1990, стр. 75.

управа СРС. Одмах је успостављен пописни катастар земљишта који је сукцесивно замењиван извршењем детаљног премера по општинама.

Издавање оперативе из Републичке геодетске управе извршено је 1966, оснивањем Завода за геодетске и фотограметријске послове „Геопремер“ као установе од посебног друштвеног интереса за Републику.

Дошло је до велике неажурности (15–90%) премера који је извршен у времену од 1921. до 1941. године (65% премера Србије). Катастарски операт се води мануално за 56% територије Републике, основна државна карта је урађена само за 22% територије. Од 98 политичких општина, катастар водова је урађен само у 11 (отпочео је 1969. године). Комасација земљишта извршена је на 11% обрадивих површина. Дошло је до неадекватног вредновања геодетских радова због давања послова без конкурса или јавне лиценције, што је за последицу имало драстично опадање материјалне и акумулативне способности геодетских предузећа основаних од стране друштвено-политичких заједница. Такође, дошло је и до образовања већег броја кадрова, незапослених, нарочито са средњом школском спремом (620). Дошло је до застоја у доношењу савремених законских и подзаконских аката као и изналажењу трајнијих извора финансирања.<sup>4</sup>

Завод за фотограметрију основан је као прва геодетска радна организација савезног значаја за извршење геодетских радова на територији Југославије. Основан је 1947. године под називом „Георад“, а од 1952. послује под садашњим именом. Уредбом Савезног извршног већа из 1962, Савезни завод за фотограметрију наставља са радом као самостална организација под називом Завод за фотограметрију.

## 2. ЈЕДИНСТВЕНА ЕВИДЕНЦИЈА

### 2.1. Претходне активности

Први преднацрт пројекта Закона о катастру из 1918. године прављен је у циљу лакше манипулације непокретностима и тада је предвиђено да катастар и грунтовница (баштинске књиге) буду у једном истом „надлештву“. Административни трошкови одржавања смањили би се за 40%. Овај предлог је био садржан у експозеу о катастру пред завршетак Првог светског рата на Крфу 1918.

<sup>4</sup> Грађевински факултет – Институт за геодезију, Програм развоја геодетске делатности у Републици Србији за период од 1991. до 2000. године (предлог), Београд, јул 1990.

године. О овом спајању се расправљало све до доношења Закона о катастру земљишта (1928). Неусвајање ове концепције уследило је, углавном, због тога што је преовладало мишљење да није целисходније спајати две разнородне материје, техничку (катастар) и правну (земљишну књигу).<sup>5</sup>

Идеја за спајањем две разнородне материје поново се јавила, по нашем мишљењу, из два разлога: друштвено-политичког интереса и интереса уског круга геодетских стручњака који су водили Републичку геодетску управу и РО „Геопремер“. Са једне стране, желело се да о уписима права на непокретностима решава управни орган који је знатно подложнији утицајима него што је то случај са судом. Такође, идеја за успостављање јединствене евиденције извучена је из погрешно представљеног закључка да подаци о усаглашености стања у земљишној књизи, односно књизи тапија, са фактичким стањем указују да земљишна књига, а посебно књига тапија, не одговарају фактичком стању, што даље указује да овом евиденцијом није постигнута одговарајућа сврха, због чега проистичу штетне материјалне последице, како по друштвену заједницу тако и по појединце. То је потпуно нетачно када се зна да је код нас упис у земљишну књигу добровољан, дакле зависи од воље титулара непокретности. Такође, да би се промена у погледу измене облика парцеле или изграђености могла провести у земљишној књизи она мора бити прво снимљена и проведена у катастру земљишта. Дакле, ако је земљишна књига неажурна, онда је то стање превасходно због неажурности катастра земљишта а не обрнуто. Према томе, требало је одржавати катастар земљишта ажурним а не стварати неку нову и знатно скупљу евиденцију а све то непотребно свалити на, сваке године све оскуднији, буџет Републике Србије. Са друге стране, постојао је интерес уског круга геодетских стручњака који су водили Републичку геодетску управу и РО „Геопремер“ да заташкају све акутнији проблем огромног броја уговора (око 150) наплаћених 98–99% а урађених тек око 60–70% уговорених обавеза. Новца за склапање нових уговора од којег би се финансирао завршетак већ наплаћених уговора било је све мање и претила је опасност да дође до штрајка радника и да истина изађе на видело. Решење, по њима, било је спас у измишљању новог посла, са трајним извором финансирања, тзв. јединствене евиденције, која би се финансирала из буџета и на тај начин плаћала нарасли дуг из прошлости.<sup>6</sup>

Неуспео покушај спајања земљишне књиге и катастра земљишта био је и после Другог светског рата. Влада НР Србије је

5 М. Красојевић, Припрема за увођење јединствене евиденције непокретности, Друго југословенско саветовање о катастру земљишта, СГИГЈ, Порторож 1978, стр. 53.

6 Покрајинска геодетска управа АПКИМ, Организација геодетске службе на територији РС, Допис председнику Владе Србије, Приштина, октобар 1991.



1945. године формирала комисију чији је задатак био да проучи стање, да оцену и предложи мере којима би се регулисало даље вођење катастра земљишта и земљишне књиге као једне евиденције. Резултат рада ове комисије, након темељних расправа, ипак није био предлог за спајање евиденције катастра земљишта и земљишне књиге у једну евиденцију, већ је сваки од постојећих ресорних органа наставио да води своје податке.

Иницијативу за обједињавање катастра земљишта и земљишних књига покренуо је Градски геодетски завод Београда 1974. године, а подржао Извршни савет Скупштине града Београда и упутио је Извршном већу Скупштине Србије и Скупштини Србије, са предлогом да то размотре и предузму одговарајуће мере.<sup>7</sup> Извршно Веће Скупштине Србије је почетком 1976. године формирало посебну радну групу са задатком да уради целовит извештај о стању и проблемима евиденције непокретности на територији СР Србије. Извештај је разматран на одвојеним седницама сва три већа у октобру 1976. године. Оцена је гласила:

„Постојеће евиденције на непокретностима не могу да одговоре савременим захтевима нашег друштва из чега проистичу многе штетне последице. Стање изнето у извештају указује на потребу стварања новог система јединствене евиденције на непокретностима, која би била ажурна, тачна и савремена и која би евидентирала све чињенице везане за непокретности од интереса за друштвену заједницу у целини као и за појединце. Ова евиденција, коју би водио орган управе, поред постојећих, морала би да садржи и низ других података. На тај начин, поред тога што би регистровала стварног држаоца и сопственика непокретности, користила би и за планирање развоја у разним областима привредног и друштвеног живота.“

Посебно треба подвући да јединствена евиденција о непокретностима није замишљена као просто спајање, односно збир података из земљишне књиге и катастра земљишта, већ је то требало да буде квалитативно нова евиденција која, због савременог вођења података, комплексности садржаја, тачности и обима расположивих података, као и због ширине круга корисника обезбеђује један сасвим нови квалитет.

## 2.2. Период од 1988. до 1992. године

Закон о тзв. јединственој евиденцији донет је 1988. године. Законом је утврђена обавеза Републичког геодетског завода да у року од 10 година сними све промене у облику и површини ката-

<sup>7</sup> Д. Јаковљевић, „Приказ пројекта за оснивање катастра непокретности у СР Србији“, Саветовање о успостављању новог катастра некретнина, СГИГЈ, Бањалука, 1982, стр. 81–82.

тарских парцела као и објеката на терену и да податке премера односно катастра, заједно са подацима земљишне књиге изложи на јавни увид грађанима и привредним субјектима. Даном ступања на снагу нове, јединствене евиденције, престале би да важе земљишне књиге и катастар земљишта за конкретну катастарску општину.

На територији Србије, постојале су Републичка геодетска управа, Покрајинске геодетске управе АП Војводине и Косова и Метохије, као и општинске геодетске управе, Градски геодетски завод у Београду и неколико предузећа у Војводини којима су општине повериле вршење послова из области катастра земљишта. У току 1991–1992. године уследиле су активности на доношењу Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима. Од самог почетка активности око реорганизације геодетске службе у Србији, нису уважавани аргументи и примедбе готово целокупне стручне јавности:<sup>8</sup>

- Радне групе за реформу геодетске службе у РС коју је формирала Републичка геодетска управа у 1990. години;
- Покрајинске геодетске управе АПКИМ и директора општинских геодетских управа са територије Космета;
- Покрајинске геодетске управе АП Војводине и директора општинских геодетских управа са територије Војводине;
- Института за геодезију Грађевинског факултета у Београду;
- Савеза геодетских инжењера и геометара Србије;
- Друштва геодетских инжењера и геометара Београда;
- Општинских геодетских управа Подрињско–Колубарског региона;
- Општинских геодетских управа Краљевачког региона и
- Министарства за урбанизам, стамбено-комуналне делатности и грађевинарство.

Нацрт закона је предвиђао преузимање радника и опреме геодетских предузећа и завода у Србији. То је било у директној супротности са општим интенцијама у друштву. Напротив, велике финансијске тешкоће које имају јавна и друштвена предузећа могу се превазићи, у садашњим условима, једино повећањем продуктивности рада и изласком на тржиште<sup>9</sup>. Супротно нацрту Закона, захваљујући општем стању у Покрајинском и општинским органи-

8 Покрајинска геодетска управа АПКИМ, Предлог за повлачење из скупштинске процедуре Нацрта закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима, Допис председнику Владе РС, Приштина, април 1992.

9 С. Булатовић, „Нова организација геодетске делатности и њено финансирање на подручју Социјалистичке АП Војводине“, Саветовање – Организованост геодетске делатности, СГИГЈ, Бечићи 1990, стр. 63.

ма управе надлежним за геодетске послове, створеном у последњих осам година, и саме најаве о променама у друштвено-политичком систему и прелазак на тржишну привреду, примљене су у геодетској јавности са одобравањем.

„Имајући у виду да је 30% подручја Војводине премерено у првом периоду хватским системом мера, графичким методама и стереографској пројекцији и да се таква подручја третирају као непремерена, с обзиром на потребу поновног премеравања подручја у којима није вршена провера поседовног стања, може се закључити да је данас у Војводини потребан премер за више од половине подручја.“

На основу ове кратке анализе о потребама премеравања земљишта у Војводини, може се закључити да су потребе веома велике и јасно изражене и да је апсурдна ситуација да данас друштвена и јавна предузећа (геодетска) немају посла. Посла има, али нема финансијских средстава, или друкчије речено, има финансијских средстава, али су недовољна јер су због мале продуктивности извођача геодетских радова неприхватљиво високе цене геодетских радова. Наиме, очигледно је да су у геодетској делатности потребни тржишни односи и већа конкуренција, а да су започете промене у организацији геодетске делатности на подручју Војводине биле неопходне. Да ли ће се ти радови изводити у друштвеном или јавном предузећу или личним радом, није битно; у тржишној привреди битна је цена и квалитет изведених радова. То је једини могући пут стварне реорганизације геодетске службе у складу са прокламованом политиком тржишне привреде. То је природни пут, који пружа сваком геодетском стручњаку шансе, осмишљава стручно усавршавање, ослобађа га психичке депресије настале као последица рада „под вечним директорима“, ослобађа га присиле да „симулира управљање“.<sup>10</sup>

### 2.3. Период од 1992. до 2000. године

У овом периоду, Републички геодетски завод је имао све потребне прерогативе да реализује законску обавезу на изради катастра непокретности, до краја 1998. године, на целој територији Србије. Међутим, резултати показују да су правовремена упозорења била на месту. Наиме, од укупног броја катастарских општина у Србији (5.860), до краја фебруара 2000. године (за једанаест и по година) катастар непокретности урађен је за 250 кат. општина или само 4%. Ако се узме у обзир да је урађен кат. непокретности само за једну градску општину, и то не целу већ само део кат. општине

<sup>10</sup> М. Влајков, „Начин организовања геодетске делатности на подручју Социјалистичке АП Војводине“, Саветовање – Организованост геодетске делатности, СГИГЈ, Бечићи 1990, стр. 73–80.

у Новом Саду, а да су све остале приградске или сеоске кат. општине, дакле оне ван индустријских и урбаних подручја, да је практично само преписан катастар земљишта, да поједине општине имају свега 30 поседовних листова – с пуним правом можемо закључити да по било ком реалном критеријуму степен реализације катастра непокретности не прелази 1%. На крају, и највећим поборницима тзв. јединствене евиденције мора бити јасно да њихова идеја у пракси представља вечито зидање темеља. Овим темпом, катастар непокретности можда, али тек у четвртном миленијуму.

Републичком геодетском заводу буџет обезбеђује средства за плате, материјалне трошкове, куповину опреме и израду катастра непокретности. Републички геодетски завод (РГЗ) реализовао је израду катастра непокретности само 1% а рок за његову израду је прошао. У исто време, РГЗ ради многе друге послове, на тржишту, и за њих убира посебна средства. За те послове ангажује своје стручњаке, а у исто време не извршава законску обавезу. Такође, и одржавање катастра земљишта је све лошије јер је оно стављено у други план.

РГЗ, прозван од стручне јавности да положи рачуне надлежним државним органима о постигнутим резултатима на изради катастра непокретности, покушава да привидно поправи катастрофалне резултате на тај начин што форсира његову израду у планинским, сеоским и приградским катастарским општинама, дакле, у овом тренутку и за дуже време потпуно неважним за Републику Србију и тако расипа државни буџет.

На тржишту постоје друштвена, мешовита и приватна геодетска предузећа. Имају вишак капацитета, али РГЗ им не поверава послове на изради катастра непокретности, на шта је Законом овлашћен. Напротив, појављује им се као нелојална конкуренција код геодетских послова које финансирају јавна предузећа и други корисници геодетских услуга. Не радећи посао за који је буџетом плаћен, дакле регресирају за плате, материјалне трошкове и опрему, у стању је да добије сваки посао на тржишту. Оштећен је републички буџет, не завршавају се Законом предвиђени послови у датим роковима, а долази и до непотребног заостајања слободне геодетске оперативе у њеном природном развоју.

### 3. ПРАВЦИ РАЗВОЈА КАТАСТРА – ПУБЛИКОВАНИ РАДОВИ

У мају 1994. године, за директора Републичког геодетског завода постављен је проф. др Јоксић Душан. Многи геодетски стручњаци су са одобравањем примили ту вест у нади да ће нови директор удахнути научни приступ у извођењу геодетских радова

и да ће струка најзад добити дуго очекивани закон о геодетској делатности који ће на задовољавајући начин уредити целокупно геодетско стваралаштво. То је и најавио у реферату „Стање организације и потребе реорганизације геодетске струке у Републици Србији“:<sup>11</sup> „Геодетска предузећа нису у целини укључена у Републички геодетски завод, тако да реорганизација није до краја спроведена. У садашњој ситуацији може се рећи да овим делом реорганизације нису постигнути жељени ефекти. Последице су следеће: покидане су дуго година стваране технолошке целине, смањени су значајно капацитети за извршење програма радова на обнови премера, комасацији земљишта и изради основне државне карте, потпуно су елиминисани тржиште и конкуренција у извођењу стручних послова у области геодезије, смањене су знатно могућности за пошљавања младих стручњака и изгубљене могућности стимулативног награђивања, посебно на теренским пословима, што доводи до скоро потпуне незаинтересованости запослених, а посебно у Сектору за стручно-оперативне послове.

Посебан недостатак ове реорганизације геодетске службе и геодетских предузећа састоји се у чињеници да се програмирање и планирање радова, извођење радова (без пројектовања), надзор над извођењем радова и пријем радова налазе у надлежности Републичког геодетског завода. То је јединствен случај у односу на све друге техничке струке

Поновно враћање на организациону форму предузећа у извршавању стручно-оперативних послова пружило би одређене могућности да се избегну негативне последице које су се показале у постојећем облику организације Републичког геодетског завода.

У скупштинској процедури, на нивоу савезне државе, већ се налази законско решење о врсти и организацији предузећа у свим областима својине. Посебан интерес Републике Србије, у време сталног смањивања државне администрације и средстава буџета, јесте такође да ове организационе целине у перспективи буду усмерене према слободном тржишту геодетских радова у земљи и иностранству. Остаје обавеза ових организационих целина да првенствено и ефикасно извршавају програме радова за потребе државе. Остваривањем прихода на слободном тржишту стварају се боље могућности за стимулативне зараде и опремање. С друге стране, то би растеретило буџет републике Србије и допринело остваривању идеје о рационалној државној администрацији.

У овако постављеном могућем моделу организације геодетске привреде, своје место треба да нађу и облици друштвеног, мешовитог и приватног организовања. Законима и подзаконским

11 Д. Јоксић, *Геодетска служба*, бр. 69, „Геокарта“, Београд 1994, стр. 4–5.

актима дефинисали би се делокруг стручних послова и услови за добијање лиценце за рад предузећа. Инспекција – надзор над извршавањем послова – била би у надлежности органа државне управе. Посебно треба нагласити да наведена или слична решења, до којих ће се доћи у наредном периоду, треба да буде припремљена и реализована у интересу геодетске струке и њене будућности. Она треба да афирмишу геодетску струку у знатнијој мери него до сада, како би се обезбедио извор одговарајућег квалитета и интензитета за школовање геодетских кадрова свих образовних профила

Успаваност и очекивање да ће неко други сносити одговорност за неизвршавање радова из надлежности Републичког геодетског завода, као и негативно стање (гашење) геодетске струке, не могу бити оправдање да се не предузму одговарајуће мере за корекцију постојеће организације.

Уочене проблеме треба образложити и Влади Републике Србије предложити мере које треба да буду предузете. То је једини начин да се одговорно схвате положај и даља перспектива геодетске струке. У овом изузетно важном послу озбиљне и конкретне сугестије и предлози сваког појединца из геодетске струке могу бити од користи.“

На Сабору геодетских инжењера и геометара Србије одржаном у Новом Саду у мају 1995. године, са великим одушевљењем је прихваћен реферат директора Јоксића<sup>12</sup> који је само продубио уверење да ће најављене и дуго очекиване промене у раду републичког органа за геодетске послове најзад окренути најновију страну у геодетској делатности и геодете најзад вратити на прави пут:

„До сада није било довољно разумевања да се овако шире обухватање геодетске делатности подржи законски, уз дефиницију организације, поделу надлежности и начин њеног финансирања. Оправдања су се налазила у основној тези да геодезија и већина подручја њене делатности морају да буду концентрисане у једном – самосталном државном органу. Наводно, сваком другом организацијом геодетске делатности 'губи се самосталност', 'струка се дели' и др.

Као последица наведених схватања, посебно у врху геодетског органа државне управе, предлажу се и доносе законска акта која регулишу само део геодетске делатности. Већи део геодетске делатности остаје све до данашњих дана без ослонаца на своју законску регулативу (нпр. радови на подручју инжењерско-техничких радова, геодетски стандарди и квалитет, међународна са-

12 Д. Јоксић, „Актуелно стање геодетске делатности у Републици Србији“, *Геодетска служба*, бр. 71, „Геокарта“, 1995, стр. 5–11.

радња и др.) Покушаји да се целокупна законска регулатива добије у Закону о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима нису могла задовољити објективне потребе геодетске делатности у целини. То је довело и до негативности, као што су: да се инвестициони геодетски радови великог обима изводе без пројектне документације, да се извођење, надзор над извођењем радова, пријем и овера радова одвијају у оквиру једног органа државне управе, да се не узимају довољно у обзир потребе других корисника, државних органа.

С друге стране, Републички геодетски завод, због великог обима и утврђене динамике послова на изради катастра непокретности и рационализација којима је знатно смањен број запослених, није у могућности да обави све послове из своје надлежности. Потреба геодетске делатности, односно Републике Србије јесте да убудуће има добро организована геодетска предузећа за обављање стручних послова на државном премеру непокретности, водовима и подземним објектима, комасацији, основној државној карти, као и стручних послова обнове премера и одржавање катастра непокретности. Послови спровођења промена и управни послови морају остати у надлежности органа државне управе.

Треба очекивати да ће се и даље спроводити мере смањења запослених у органима државне управе. Ако се ова чињеница повеже са већ изнетом идејом у делу о геодетским предузећима, онда се у догледно време број запослених у геодетским органима државне управе може свести на оптималан број, у складу са њиховим надлежностима и обимом послова. То ће практично постепено довести до смањеног издвајања у републички буџет, чему мора да тежи свака држава која жели да буде рационална.

Време протиче, нове технологије су свуда око нас, али и код нас, а млади геодетски нараштај очекује и захтева промене, спреман да, будимо у то сигурни, понесе највећи терет целог посла.“

Да геодетска струка касни у развоју и да податке којима располаже приказује на неприхватљив начин, истакнуто је у раду проф. др Марка Гостовића:<sup>13</sup>

„За нашу геодетску струку могу се изрећи неке констатације које важе за професију у целини, широм света: 'Али они (геодети) не показују флексибилност потребну да преузму задатак (вишенаменски катастар) и пропуштају, на пример, да одговоре потребама катастра са довољном брзином и довољно ниским трошковима'. [L'avenir de notre sol, Departement federale de justice et police, 1987, Berne]

---

<sup>13</sup> М. Гостовић, „Од премера ка географским информационом системима“, Саветовање – Организованост геодетске делатности, СГИГЈ, Бечићи 1990, стр. 90–93.

Геодетска струка већ дуже времена:

- касни у трендовима развоја геодетске професије у развијеним земљама,
- податке везане за простор којима располаже приказује и расподељује на начин данас више неприхватљив, што знатно сужава круг корисника.
- Многи подаци премера и катастра користе се од стране других струка и то, често, на нестручан начин.

Решавање ова два кључна задатка струке, реформе премера и образовање географских информационих система, далеко превазилази интересе струке, те је задатак савезног нивоа и захтева постојање савезног геодетског органа.“

Да је будућност катастра у сагледавању нових концепција његове организације, као и економичности његове израде и одржавања, истакао је још пре 18 година др Мирко Томић<sup>14</sup>:

„Евиденција о некретнинама има велик друштвени, економски и политички значај у свакој појединој земљи. Међутим, данас је чињеница да је у највећем броју европских земаља та евиденција постала мало несувремена и застарела, првенствено с обзиром на премјер земљишта с којим располаже, а затим и с обзиром на постојећу двојност, организациону форму и технику њезиног вођења и одржавања. Због наведених разлога, скоро све европске земље настоје осуверенити и модернизирати свој постојећи катастар земљишта, и то у правцу проширивања његове функције, сагледавања нових концепција његове организације те економичности његове израде и одржавања.

Природно је да нема јединственог мишљења о том који је то распон података, односно које би податке требао садржавати један савремени катастар земљишта да би могао остваривати своју поливалентну улогу (катастар за више сврха).“

На саветовању одржаном у Неуму 1991. године, проф. др Марко Гостовић је указао на послове који су императив за геодетску струку када је у питању њен развој:<sup>15</sup>

„Катастар се сматра првим информационим системом, који датира још од 4000 година пре нове ере. Будући да се ради о таквом систему, премер и катастар прихватају развој информатичке технологије, што доноси нову улогу: катастар постаје основа LIS/GIS

14 М. Томић, „О катастру земљишта данас у свијету, уз посебан осврт на стање и тенденције у Европи“, Саветовање о успостављању новог катастра некретнина, СГИГЈ, Бањалука, 1982, стр. 22–23.

15 М. Гостовић, „Нове технологије у премеру и катастру“, Саветовање нове технологије у геодезији, СГИГЈ, Неум 1991, стр. 36–37.



који су засновани на парцели, односно он постаје ефикаснији, знатно се проширује круг досадашњих активности а тиме и значај. Пример је у просторном планирању:

Планирање се мора заснивати на знању, знање зависи од информација, а информације зависе од методе премера и начина комуницирања са његовим резултатима. Потребно је нагласити и утицај у обрнутом смеру: катастар је својим традиционалним и провереним методама рада (контрола, сигурност података, њихова обрада, чување, одржавање и др.) дао огроман допринос постављању основних принципа информационих система о простору.

Све ово указује да је настала нова ситуација која тражи од геодетске струке да утврди стратегију развоја у новим условима и да обезбеди себи развој на LIS/GIS могућностима.“

О потреби развоја катастра, организацији и финансирању и ставовима Интернационалне федерације геодета (FIG) поводом ових питања говорили су проф. др М. Гостовић и проф. др Д. Јоксић:<sup>16</sup>

„Савремени захтеви траже од катастра да се развија, да се прилагоди новим потребама – односно да се модернизује. Развој катастра је сада омогућен брзим развојем технологије.

У оквиру FIG – Комисије за катастар, припрема се резолуција под називом 'Визија катастра 2014'.

Она се ради на бази студија:

а) о будућим потребама друштва широм света у погледу права на земљиште и управљања њиме;

б) о недостатку и проблемима постојећих катастарских система;

в) о трендовима и тенденцијама реформи катастра које су у току.“

(На XII конгресу FIG у Мелбурну (1994) формиране су три радне групе: 1. Модерни катастар, 2. Катастарски системи у земљама у развоју и 3. Управљање земљиштем. Радне групе имају задатак да дају визију катастра за наредних 20 година, до 2014.)

У радној верзији, резолуција садржи следеће изјаве:

1. Катастар ће великим делом бити приватизован. Јавни и приватни сектор ће тесно сарађивати.

Коментар: Јавни сектор постаје мање флексибилан и окренут ка корисницима, за разлику од приватног. Слободна економија

<sup>16</sup> М. Гостовић, Д. Јоксић, „Правци развоја катастра – аспекти организације и финансирања“, *Геодетска служба*, бр. 73, „Геокарта“, 1995, стр. 5–8.

тражи флексибилност тржишта некретнина, планирања коришћења земљишта и коришћења земљишта. Флексибилност боље обезбеђују приватне институције. Ради обезбеђења сигурности, улога јавног сектора је незаменљива.

Последице: Приватни сектор добија важност. Јавни сектор ће се концентрисати на надзор и контролу.

## 2. Катастар ће се самофинансирати 2014.

Коментар: За катастарске системе су потребне велике инвестиције. Али, земљиште документовано и осигурано путем катастра представља вишеструко увећану вредност инвестиција у катастар.

Последице: *Cost/benefit* анализе биће веома важан аспект реформе катастра. Геодете ће убудуће морати више да се баве економским питањима.

## 3. Катастар ће 2014. приказивати у целости правно стање земљишта. Приватна и јавна права и ограничења на земљишту биће систематски документована.

Коментар: Број светског становништва расте. У развијеним земљама је употреба (трошење) земљишта растућа. Због тога ће бити наметнута потпуна контрола коришћења земљишта и ограничења јавним интересима. Да би се осигурало право својине, све чињенице о земљишту морају се убудуће обухватити у катастарском систему.

Последице: Сва јавна и правна ограничења не могу се документовати у односу на поједине парцеле. Она су дефинисана у односу на земљиште и имаће утицај на парцелу и приватна права везана за парцелу.

4. Израда катастарских планова ће одумрети.

5. Подела на „мапе“ и „регистре“ нестаће.

6. „Папир и оловка“ нестаће.

О приватизацији говори и Резолуција о катастру, коју је већ објавила FIG (1994): „Све више постаје пракса, на пример, да је приватни сектор одговоран за прикупљање података и одржавање премера и катастарских планова, чак и за увођење рачунарског система, па и за расподелу информација у неким случајевима. Такви споразуми захтевају стандарде, нормативе и повремену контролу од стране власти да би се осигурало поштовање прописа.“

## 4. ПРЕДЛОГ УРЕЂЕЊА ЗА XXI ВЕК

### 4.1. Општа разматрања

У овом реферату је само дотакнут катастар непокретности. Наше је мишљење да је податак о проценту његове реализације довољан показатељ о каквој се евиденцији и пројекту ради.

Насупрот томе, катастар земљишта, уз све слабости и потешкоће у његовој изради и одржавању, доказао се у много дужем временском периоду. Економске потешкоће у којима се наша држава налази, професионална свест и одговорност према генерацијама које долазе, захтевају од нас геодета да са пуно аргумената, без страсти и потребе за доказивањем, добро промислимо којим путем треба да кренемо. Наставити по старом значи само одлагање тог тренутка уз велике финансијске издатке и још већу временску празнину која нас геометријском прогресијом удаљава од благодети информатике у овој области.

Катастар земљишта је од свог настанка пролазио тежак пут славе и просперитета и у томе је у великој мери успео. Нажалост, у доброј мери је изгубљено последњих двадесетак година у покушају да се досегне нов квалитет уместо да се то време искористило за исправљање грешака и промашаја из прошлости и за потпуно овладавање информатичким могућностима у поступку израде и одржавању катастра земљишта. Доста енергије, времена и новца је утрошено у вечито зидање темеља тзв. јединствене евиденције или катастра непокретности, а самим тим је онемогућено да се даље, и то потребном брзином, развија катастар земљишта. Томе је допринела и погрешна организација републичког органа за геодетске послове који је, и поред противљења целокупне геодетске струке, у свој састав увукао геодетска предузећа, тзв. оперативу и, непоречно, готово све геодетске послове законом прогласио од интереса за Републику. Да несрећа буде још већа, Републички геодетски завод не дозвољава предузећима која се не финансирају буџетом Републике да на тржишту добију послове, па се тако понаша као нелојална конкуренција. Такође, долазимо до апсурда да Републички геодетски завод није устројио јединствену евиденцију у законом предвиђеном року (до 1998), а у исто време средства која су наменски издвајана из републичког буџета за израду тзв. јединствене евиденције или катастра непокретности није усмеравао на слободне геодетске капацитете – друштвена и приватна геодетска предузећа. Изговор да буџет није годишње издвајао неопходна средства за реализацију Закона не стоји, из разлога што су из истог буџета издвајана и средства за плате и материјалне трошкове радника Републичког геодетског завода. Ако се то узме у обзир, долазимо до ситуације да су радници

Републичког геодетског завода двоструко плаћани: примили су и потрошили и средства за плате и материјалне трошкове и средства за израду катастра непокретности, а истовремено су постојали неупослени геодетски капацитети изван Републичког геодетског завода. За последицу имамо катастрофалне резултате на изради катастра непокретности и све лошије одржан катастар земљишта.

Очигледно је да су превладали интереси. Време је да се утврди чији су и који су им мотиви. Првенствено, да се вратимо на прави пут. Чињенице о томе говоре:

а) Катастар земљишта је евиденција о фактичком поседу, корисницима земљишта, и створена је првенствено због фискалних потреба. У време његовог настајања, подаци о парцелама, њиховој површини и власницима, били су идентични са подацима у земљишној књизи. После Другог светског рата, катастар је разним ревизијама, без учешћа судова и земљишнокњижних одељења, снимио све промене на терену у погледу граница парцела и њихових власника односно корисника и на тај начин довео до неусклађености те две евиденције. Једноставно речено, катастар је вршио промене у катастарском оперативном делу без правног основа и на тај начин довео до знатне неусклађености са земљишном књигом а то касније пребацио на душу земљишној књизи и истакао као један од основних разлога за доношење закона о јединственој евиденцији. РГЗ сада, насупрот извршеним ревизијама, инсистира на правном катастру земљишта. А то је, у нашим условима већ доказано, стварање још веће неажурности и за катастар земљишта је непотребно.

б) Земљишна књига је правна евиденција о стварним и другим правима на земљишту и заснована је на добровољности, дакле на жељи власника да сам одлучи да ли ће уписати своје власништво у ту евиденцију и тек тада бити законити власник, или ће пак ризиковати да власништво не упише. Да би се промена у погледу површине и облика парцеле или у погледу изграђености земљишта могла уписати у земљишну књигу, неопходно је да се она прво проведе у катастарском оперативном делу, дакле да се сними. Према томе, земљишна књига може бити ажурна тек у мери у којој је ажуран и катастар земљишта, никако више од њега. Ово је значајно истаћи јер су код доношења тзв. јединствене евиденције замењене тезе, па је као један од главних разлога за њено увођење истакнута неажурност земљишних књига. Дакле, слабост катастра је приписана земљишној књизи.

в) Катастру земљишта, односно Републичком геодетском заводу законом је дата могућност да може, без захтева странке – корисника парцеле или објекта – снимити све промене на терену за које сазна на други начин и то од ње наплатити. То се по правилу

не ради, али се тако ствара све већа неажурност на плановима и у катастарском оператату, што је такође истакнуто као један од главних разлога за доношење тзв. јединствене евиденције. Дакле, поново су замењене тезе.

г) Директор Републичког геодетског завода је, уз остале ауторе цитиране у овом реферату, правилно указао на следеће: да су у потпуности елиминисани конкуренција и тржиште; да су непотребно покидане дуго година стваране технолошке целине у геодетским предузећима; да су знатно смањене могућности запошљавања младих геодетских стручњака; да постојећи облик организације Републичког геодетског завода изазива негативне последице по геодетску струку; да приватни сектор треба да добија на важности, а да јавни сектор треба да се концентрише на надзор и контролу; да држава има монопол на пословима премера и катастра – и да све то има за последицу гашење геодетске струке, па је неопходно да држава јасно дефинише шта очекује од катастра, а геодетска професија да понуди концепт модернизације катастра. У Баварској је, још 1991. године, закључено да је постојеће решење веома скупо за државу, а то је решење – монопол државе у пословима премера и катастра.

Што се тиче ових навода, у потпуности се слажемо са њима. Не слажемо се са праксом која ниједан од ових ставова није усвојила већ чини све да до њихове примене не дође. Последице су погубне за геодетску струку, а самим тим и за Републику Србију, с обзиром на послове које Републички геодетски завод за њу обавља.

Излаз из овог стања подразумева:

- редефинисање законске материје и
- реорганизацију Републичког геодетског завода

## 4.2. Редифинисање законске материје

### 4.2.1. Закон о државном премеру и катастру и ујисима права на непокретностима (изв. јединствена евиденција)

Законодавац је уважио предлог аутора тзв. јединствене евиденције. И геодетска и правничка јавност правовремено су указивале на погубност те идеје о спајању земљишне књиге и катастарског оператата у једну евиденцију и њеном стављању у надлежност органу управе тј. Републичком геодетском заводу. Нажалост по Србију, време је показало да су наша упозорења била објективна и на месту. Јединствена евиденција се није показала као моћна или, боље речено, показала је сву своју немоћ. Прошао је законом

предвиђен рок од десет година за њену израду, па је прошло још две године после тога, а она није заживела у преко 95% територије Републике Србије.

Зато, с пуним правом предлажемо да се овај закон стави ван снаге. Након тога треба извршити правну анализу елабората катастарских општина које су поступале по том закону, а затим их предати у надлежност земљишнокњижним одељењима општинских судова. Одржавање катастра земљишта у тим општинама водити на рачунарима путем електронске обраде.

Одржавање катастра земљишта оставити Републичком геодетском заводу и геодетској струци у целини, а земљишну књигу суду. Обе евиденције осавременили и уподобити електронској обради података.

#### *4.2.2. Земљишна књига*

Донети Закон о земљишним књигама и остала подзаконска акта. У делу Србије где земљишне књиге не постоје отпочети са њиховим оснивањем, од економски најзначајнијег дела Србије. Упоредо са тим отпочети модернизацију постојећих земљишних књига која подразумева њихову израду и одржавање путем рачунара. Кроз аутоматизацију би се знатно смањило време за доношење решења о упису у земљишне књиге а оне би самим тим постале практично дневно ажурне. Повезивањем свих општинских судова у градовима, онемогућиле би се злоупотребе, односно криминалне радње код продаје куће или стана истовремено већем броју купаца. На тај начин, земљишне књиге би пружале апсолутну сигурност и купцима и даваоцима кредита код стављања хипотеке на одређену непокретност.

Предуслов за то је да геодете заврше свој део посла – потребна геодетска снимања и израду катастарског операта. Само излагање података премера грађанима у суштини, за добро обучене судије и земљишнокњижне референте, не представља ни скуп, ни дуготрајан посао. За неупоредиво краће време од првобитно предвиђеног за израду јединствене евиденције, за мање од три године, и то у редовно радно време, може се у целој Србији устројити земљишна књига у деловима где она не постоји. Код њене обнове, пак, треба кренути од економски најразвијенијег и самим тим најатрактивнијег земљишта, а не као код катастра непокретности од периферног дела Србије и економски најмање развијеног.

#### *4.2.3. Катастар земљишта*

Донети нов и савремен закон. У надлежности републичког органа за геодетске послове оставити само послове надзора на премеру и његовом одржавању, послове планирања и праћења

средњорочних и годишњих програма и вођење информационог система о простору.<sup>17</sup> Све стручне послове на изради и одржавању катастра земљишта препустити друштвеном и приватном сектору.

#### 4.2.4. Реорганација Републичког геодетског завода

Сходно законским променама из претходне тачке, утврдити оптималан број радника републичког органа за геодетске послове (Републичке геодетске управе). По нашем мишљењу, то је око 1/3 укупног броја радника који су по разним основама ангажовани на изради катастра непокретности и одржавању катастра земљишта у РГЗ (близу 4.000 стручњака), односно око 1/2 систематизованих радних места.

Препуштањем стручних послова предузећима, агенцијама и радњама у приватној или мешовитој својини, знатно би се смањиле буџетске обавезе према републичком органу за геодетске послове, а његов приход би се остваривао у наплаћивању накнада за провођење промена у катастарском операту и издавању података премера заинтересованим корисницима. Приход по том основу би се знатно увећао а тошкови пословања Републичког геодетског завода би се вишеструко смањили.

### 4.3. Визија катастра земљишта 2024. године

#### 4.3.1. Премаер земљишта

Снимити непромерени део територије Србије у делу где постоји само графички премер. На осталом делу Србије снимити све промене на терену које су од интереса за Републику и одржавати ажурно стање (поћи од економски најразвијенијег дела Србије).

#### 4.3.2. Компјутарски ојераи

Приоритет треба дати сређивању и аутоматизацији огромне архивске грађе која има непроцењиву вредност. Извршити трансформацију свих каснијих премера, ревизија и реамбулација у односу на првобитни премер. Пренети све аналогне податке премера у дигитални облик. То би имало значајан ефекат на пружању брзе услуге грађанима, привредним субјектима, органима управе и судовима када је у питању решавање свих имовинскоправних спорова и поступака.

---

<sup>17</sup> М. Живановић, Иницијатива за преиспитивање оправданости примене Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима, и утврђивање одговорности директора Републичког геодетског завода, Кабинет председника Републике Србије, новембар 1998. године.

Даље одржавање катастра земљишта вршити у односу на фактичко стање, у посебним лејерима (слојевима) у односу на земљишну књигу. У пракси, због објективних и субјективних околности у којима се већ дуже налазимо, присутна је дивља и неконтролисана градња, а самим тим и парцелација (уситњавање катастарских парцела). У исто време, за потребе планирања простора и израду планских аката потребна је тачна инвентаризација простора која подразумева фактичко стање. На тај начин би геодети истовремено имали и ажурне катастарске планове и све потребне податке за решавање имовинскоправних послова, што до сада није био случај. У пракси се одржавао катастарски операт који је делимично био усаглашен са земљишном књигом а у знатној мери и неажуран. Истовремено се од корисника и власника парцела тражио правни основ за даље вршење промена у катастарском операту. Донета је и правилничка одредба да Дп-решење земљишне књиге није основ за провођење промена у катастарском операту, да се тако крши начело ефикасности с обзиром да два државна органа непотребно раде два пута један исти посао. На тај начин се ствара још већа неусклађеност земљишне књиге са катастром земљишта, а грађани су доведени у ситуацију да не могу да докажу правни континуитет у катастарском операту због ранијих ревизија које су вршене без правног основа.

Управни орган није био доследан у одржавању катастра земљишта у последњих четрдесетак година. Промене у границама парцела и у вези са њиховим корисницима вршио је без правног основа, а сада од власника односно корисника земљишта тражи континуитет који они не могу да докажу зато што често правно и не постоји.

Катастар мора бити себи доследан. Створен је за фискалне потребе и као основа за устројавање земљишних књига. Ту функцију мора задржати, а поред ње, преласком на аутоматску обраду података повезивањем алфанумерике (катастарски операт) и графике (катастарски планови), може истовремено одржавати и фактичко ажурно и правно стање.

#### *4.3.3. Информациони систем о простору*

Подаци којима располаже геодетска струка, као што су:

- катастарска парцела са површином и културом;
- изграђеним објектима и њиховим површинама;
- координатама и надморским висинама и
- подземним инсталацијама и објектима

представљају основну садржину сваког информационог система о простору. Један од основних развојних циљева републичког органа



за геодетске послове треба да буде стварање законских претпоставки за вођење информационог система о простору. На тај начин имали бисмо везу између правног и фактичког стања. Помоћу електронске обраде података, ефикасно и са утросшком знатно мањих финансијских средстава, решавали бисмо све имовинско-правне послове у поступку реализације урбанистичкопланских аката, као што бисмо и утврђивањем свих бесправних заузећа били у ситуацији да спроведемо поступак за њихово законито решавање.

## 5. ЗАКЉУЧАК

На крају можемо закључити да геодетска струка од Другог светског рата није била доследна у погледу одржавања и израде катастра земљишта. На почетку, што је на првом месту, није ни имала високошколовани кадар са потребним радним искуством или неопходном визијом за просперитетан развој. Поред тога, било је и одређених политичких одлука које су неминовно довеле до запуштања и неодржавања катастра земљишта. Чак и касније, у време привредног и економског развоја у периоду између 1964. и 1990. године, није било заинтересованости код привредних и друштвено-политичких организација за упис њихове непокретности у јавне књиге, и поред законске обавезе. Сматрало се непотребним или сувишним када је то ионако била друштвена својина. Чак ни обавезност уписа није обезбедила њену ажурност. Апсурдно је да је најнеажурнија евиденција друштвене својине. Откуп станова, власничка трансформација и потреба за хипотекарним кредитима у знатној мери су допринели значају земљишне књиге, а самим тим и катастра земљишта. Томе има скоро десет година, а обе евиденције се и даље понашају као затечене. Интерес власника непокретности да се упишу у земљишне књиге као титулари знатно је повећао ажурност тих евиденција. Међутим, разлике су остале. Остало је и њихово одржавање непримерено времену у коме се налазимо. Организација републичког органа за геодетске послове не одговара финансијским и свим другим потребама Републике Србије. Геодетска струка није завршила део посла из своје надлежности, то што је до сада урадила није ни осавременила, а покушала је да се докаже на терену који не познаје и на ономе за шта није стручно оспособљена. Своје слабости и пропусте је истакла као мане земљишне књиге и, заједно са погрешно представљеним процентом (од око 20%) њене заступљености у Србији, употребила као аргументе за доношење Закона о јединственој евиденцији, касније названим Законом о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима. Резултати који су до сада постигнути у изради катастра непокретности сами за себе и не-

упућеном говоре да нешто није у реду. Чак и да зажмуримо на оправдане примедбе правничке јавности на неодрживост обавезности уписа у катастар непокретности и да прихватимо сладуњава паролу спајања две евиденције у јединствену и њено наводно јефтиније одржавање у једном органу управе – не можемо а да не признамо да је то у датим околностима немогуће, или непотребно, са следећим аргументима:

- Катастар земљишта је у знатној мери неажуран;
- Земљишна књига је такође неажурна, најмање у мери неажурности катастра;
- Обе евиденције се воде без примене, потпуне или делимичне, савремене електронске технике;
- Републички геодетски завод није оспособљен да одлучује о стицању, преношењу и ограничењу стварних и других права на непокретностима;
- У пракси, последњих 7 година, нису упослени слободни геодетски капацитети изван Републичког геодетског завода;
- Покривеност територије Републике Србије земљишном књигом не износи 20% већ читавих 60%;
- Оснивање земљишних књига на сада непокривеном делу територије знатно је брже и јефтиније од израде катастра непокретности на целој територији Србије;
- Поузданост земљишних књига доказале су најразвијеније земље Европе;
- Поузданост јединствене евиденције, ни после 12 година од њене примене, није ни код нас, у пракси, доказана;
- Самосталност у изради и одржавању катастра непокретности од стране управног органа није обезбеђена;
- Рок за израду катастра непокретности на територији целе Србије истекао је пре две године, а до сада је урађено тек око 4%, мерено према броју завршених катастарских општина. Поред тога, урађене су катастарске општине ван градских, урбаних и економски најснажнијих делова Србије. Катастар непокретности је рађен у катастарским општинама где је премер био најажурнији и практично је преписан катастарски операт. На пример, у Ковину је урађен катастар непокретности за КО Гај која је премерена пре петнаестак година, дакле са новим премером, а није у суседној КО Дубовац у којој још увек важи стари, аустроугарски, графички премер;
- Реализација катастра непокретности ни издалека не одговара утврђеним огромним финансијским средствима за његову израду;

- Економске могућности државног буџета не одговарају организацији и начину рада Републичког геодетског завода.

Правовремена упозорења да Републички геодетски завод, као орган управе, није оспособљен да одлучује о стицању, преношењу и ограничењу стварних и других права на непокретностима ни он сам у дванаестогодишњој примени Закона није оповргао. Поред тога, он нема ни моралног права да води ту евиденцију. Наиме, Републички геодетски завод је у своме захтеву Другом општинском суду у Београду за укњижбу зграде Завода за фотограметрију – „Геоинжењеринг“ (ЗЗФ) у ул. Адмирала Гепрата бр. 14, са дотадашњег корисника на своје име, као правни основ приложио неважећи споразум о преузимању радника (радници из ЗЗФ прелазе у РГЗ). Не знајући да је тај споразум неважећи, земљишнокњижно одељење је дозволило тражену укњижбу решењем Дн. бр. 1000/94 од 8. XII 1995. године, да би касније исто решење било укинато, по жалби ЗЗФ, решењем Окружног суда у Београду Гж. 6398/97 од 27. VIII 1997. године. Само сазнање за такво чињење Републичког геодетског завода не улива поверење за правилно и доследно вођење једне тако значајне и осетљиве евиденције.

У радној верзији резолуције под именом „Визија катастра 2014“, Комисије за катастар у оквиру Интернационалне федерације геодета, која је отпочела са радом још 1994. године, трасиран је пут којим ће се катастар у свету развијати. Ако наставимо са израдом катастра непокретности, 2014. године бићемо још даље од циља.

Свесни озбиљности и обимности посла који предстоји, симболично је дат и наслов овом реферату. Уколико законодавац и надлежни државни органи схвате тежину и озбиљност изнетих упозорења и право стање у којем се геодетска служба и катастар непокретности у Србији данас налазе, спремни смо да за кратко време урадимо квалитетан и објективан програм развоја катастра земљишта.

Када геодети буду завршили свој део посла на изради савременог катастра земљишта, истовремено усаглашеног са земљишном књигом и ажурним фактичким стањем, на целој територији Републике Србије, и кад правници/судије буду устројили такође савремену земљишну књигу, практично ћемо већ тада, на рачунару, имати тзв. јединствену евиденцију. Само тако ћемо доћи до циља, по нашем мишљењу, на знатно сигурнији, бржи, јефтинији и квалитетан начин. Жеље су једно, могућности друго, а реалност и трезвеност у промишљању представљају сигурност за успех!

Ако желимо себи и другима успех, морамо бити доследни и прагматични. Морамо радити оно што најбоље знамо, а време које је прошло показује и доказује да и ту имамо доста да научимо. Све остало оставимо додирним струкама на заједничком послу. Када се попнемо, свако у својој области на највиши степен, оставимо себи слободу да тек онда заједнички промислимо и једни од других преузмемо део обавеза и одговорности. До тада, неодговоран и прескуп је сваки непромишљени корак. Катастар непокретности је један од њих!

Mališa Živanović\*

## LAND CADASTRE OR IMMOVABLES CADASTRE

### *Summary*

It was only during the rule of Milos Obrenovic that geodetic activities began to develop in Serbia. Detailed measuring was initiated in 1889, the first regulation on land cadastre was adopted in 1928, and about 65% of the land in Serbia was measured by 1941. In the post-war period little was done in relation to cadastre, while much attention was paid to the restructuring of the geodetic service. This is the reason why the current cadastral survey is neither update nor accurate. First ideas concerning a unified data base appeared in 1918, but they were not accepted. A similar initiative was rejected again in 1945. There are two reasons for the reappearing of the proposal for unified data: the first lies in a tendency to subsume the decision-making process concerning immovable real rights under the mantle of a body which is influenced even more easily than the court, while the other lies in the interest of the Republic's Geodetic Institute to cover up the fact that the job, which had been paid for, was not completed. The abandoning of the land register was wrongly explained by saying that due to such a system land cadastre was not updated, while, in fact, it was due to land cadastre that land registers were not updated. The situation became even worse when the regulation on unified data was amended in 1992, resulting in centralizing all geodetic activities in one institute. The unified data volume achieved so far is intolerably small, which proves the unsuitability of the system. Inadequate regulations and a lack of leadership have made the geodetic development in Serbia lag well behind internationally recognized tendencies. It is thus necessary to reaffirm both the land cadastre and land register through new legislation, and to restructure the Republic's Geodetic

---

\* Mališa Živanović, Civil Engineer.

Institute. Geodetic activities in Serbia should be primarily aimed at developing a comprehensive information system on space.

Key words: *Geodetic activities – Land cadastre – Land register – Unified data – Information system*

Mališa Živanović\*

## CADASTRE DES FONDS DE TERRE OU CADASTRE DES BIENS-IMMEUBLES

### *Résumé*

La science géodésique n'a vu le jour en Serbie qu'à la fin de la première moitié du XIXe siècle. La mesuration détaillée du territoire a été entreprise en 1889, et le premier règlement régissant le cadastre des fonds de terre adopté en 1928, de sorte qu'en 1941 65% du territoire de Serbie avait été mesuré. Après la guerre, on a peu travaillé sur le cadastre pour s'intéresser surtout aux réorganisations du service géodésique. Ceci a pour conséquence un cadastre incomplet et non mis à jour. Les premières idées prônant la création d'un enregistrement unique remontent à 1918, mais une telle conception n'a pas été retenue. Il en a été de même pour une initiative semblable en 1945. Les raisons ayant amené la réapparition des idées favorables à un enregistrement unique sont doubles: la première traduit une tendance à affecter les décisions concernant les droits réels sur les biens-immeubles au ressort de l'administration plus facilement influençable qu'un appareil relevant de la justice, alors que la seconde vient de l'intérêt qu'a la direction de l'Administration géodésique de Serbie à dissimuler le fait que des travaux financés n'ont pas été menés à bien. Les arguments avancés pour justifier l'abandon des livres fonciers constituent un retournement des responsabilités, car les livres fonciers se voient imputer la responsabilité de l'état actuel du cadastre des fonds de terre alors qu'en fait c'est ce dernier qui a conduit à leur tenue incomplète et non mise à jour. Les modifications apportées en 1992 au règlement régissant l'enregistrement unique n'ont fait qu'aggraver l'état des choses en centralisant toute activité géodésique à un seul institut. De fait, les résultats montrent que le niveau de réalisation de l'enregistrement unique est largement insuffisant, ce qui atteste le caractère inadéquat de ce système. Des dispositions inadéquates et l'inertie des responsables ont conduit à une forte régression de l'activité géodésique en Serbie,

---

\* Mališa Živanović, ingénieur de géodésie.

qui accuse aujourd'hui un retard conséquent par rapport aux tendances universellement reconnues. De ce fait, il est indispensable de réaffirmer la prééminence du cadastre des fonds de terre et du livre foncier par l'adoption de nouvelles lois et de procéder à la réorganisation de l'institut géodésique de Serbie. Dans les années à venir, la tâche principale de l'activité géodésique en Serbie doit être la mise en place d'un système informatisé complet dans ce domaine.

Mots-clés: *Activité géodésique. – Cadastre. – Livre foncier. – Enregistrement unique. – Système informatisé.*

Mališa Živanović\*

## LIEGENSCHAFTSKATASTER

### *Zusammenfassung*

Die Landesvermessungstätigkeit entwickelte sich erst im Serbien des Fürsten Milos. Eine eingehende Vermessung begann im Jahre 1889, und die erste Liegenschaftskatastervorschrift wurde 1928 erlassen, und danach wurde bis 1941 etwa 65% Serbiens vermessen. Nach dem Krieg arbeitete man wenig am Kataster und viel an einer Umstrukturierung des Landesvermessungsamtes. Deshalb ist der gegenwärtige Zustand nicht aktuell und vollständig. Die ersten Ideen über die Gründung einer einheitlichen Evidenz stammen aus dem Jahre 1918, aber dieser Konzept wurde damals nicht beschlossen. Dasselbe geschah mit einer ähnlichen Initiative 1945. Die Gründe für das erneute Auftreten der Idee über die einheitliche Evidenz sind zweifach: Der erste Grund ist die Tendenz, dass die Beschlussfassung über dingliche Rechte auf Liegenschaften in den Wirkungskreis der Verwaltung gestellt wird, welche ihrerseits mehr als Gericht verschiedenen Einflüssen ausgesetzt ist, und der zweite Grund ist das Interesse der Leitung der Landesvermessungsamtes der Republik, die Tatsache zu verschleiern, dass die schon gezahlten Geschäfte nicht erledigt sind. Die Begründung für Beseitigung der Grundbücher war eigentlich eine Thesenverwechslung, denn in den Grundbüchern fand man den Grund für Nichtaktualität des Liegenschaftskatasters, und eigentlich war es umgekehrt: das Liegenschaftskataster brachte zur Nichtaktualität der Grundbücher. Die Änderungen der Vorschriften über die einheitliche Evidenz aus dem Jahre 1992 haben die Lage noch zusätzlich erschwert, indem sie den ganzen Fachbereich der Landesvermessung in einem Amt zentralisiert haben. Das Ergebnis der bisherigen Praxis zeigt, dass das Realisierungsniveau der einheitlichen Evidenz viel zu niedrig ist, was

\* Mališa Živanović, Dipl.-Ing. Dcr Geodäsie.

über die Unangemessenheit dieses Systems zeugt. Die ungeeignete Regelung und die Trägheit der leitenden Personen verursachten einen erheblichen Rückstand der Landesvermessung in Serbien, welche zur Zeit im Vergleich mit international festgelegten und bestätigten Tendenzen mehrere Jahre Verspätung zeigt. Deshalb ist es notwendig, das Liegenschaftskataster und das Grundbuch durch Erlassen neuer Gesetze wieder zu affirmieren und das Landesvermessungsamt der Republik neu zu organisieren. Der Hauptzweck der Landesvermessungstätigkeit in Serbien muss der Aufbau eines völlig neuen Informationssystem über Raum sein.

Hauptwörter: *Landesvermessungstätigkeit. – Liegenschaftskataster. – Grundbuch. – Einheitliche Evidenz. – Informationssystem.*