

Миланко Буљугић*

ОД КАТАСТРА ЗЕМЉИШТА ДО ТЗВ. ЈЕДИНСТВЕНЕ ЕВИДЕНЦИЈЕ!? (Суочавање са чињеницама)

Јединствена евиденција има нејојправљиве кониеицијске недостипајке. Њено озаконење није било резултатип појпреба друшћива и оипишег инћипреса, већ посебних појпреба и инћипреса. Један од важнијих недостипајака јединствене евиденције је чињеница да се факћички погати из катипастра земљипића у њу ућисују као јравни, без икаквог јравног основа. Оипуод се јпреглаже да се јрисћуипи обнављању катипастра земљипића, као само факћичке, и земљипине књиже, као од суда вођене јравне евиденције нејокрећипности.

Кључне речп: *Катипастар земљипића. – Земљипина књижа. – Јединствена евиденција.*

I. ОПШТЕ НАПОМЕНЕ

1. Законом о премеру и катастру и уписима права на непокретностима из 1988. било је одређено да ће се израда тзв. јединствене евиденције непокретности (ЈЕ) извршити *најкаспије у року од 10 година* (чл. 154). Другим законом, названим Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима из 1992. године, поново је одређено да ће се извршити *најкаспије у року од 10. година* (чл. 143). Од преко 6.000 катастарских општина (КО), до 22. II 2000. године урађено је 254 руралних КО преписивањем земљипине књиже, где је ова била обновљена, а на подручјима где она није основана преписиван је катастар земљипшта, и то само тамо где је био новији премер, уз уписивање власника без икаквог правног основа. Очигледно је да обавеза израде тзв. ЈЕ неће бити извршена, не у накнадном примереном року, него ни у наредних 500 година, јер се не ради о недостатку финансијских

* Миланко Буљугић, дипл. политиколог, дипл. правник, саветник у Републичком геодетском заводу.

средстава, опреме и радника. Остављамо по страни скромне резултате, нетачне премисе и погрешна начела ове концепције. Међутим, покушај да се уведе тзв. ЈЕ наилази на непремостиве тешкоће, које су такве и толике да ова концепција никада, ни по коју цену, неће моћи бити изграђена. С друге стране, заштита својине, домаћа и страна улагања, својинска трансформација привреде, пословног и стамбеног простора незамисливи су без релативно брзог и целовитог решавања ових питања. Даљим продужавањем оваквог стања, неко свесно а неко несвесно омогућава, а тиме и саучествује, да се ови процеси одвијају у „сивим“ токовима постсоцијалистичке првобитне акумулације капитала.

Као што ће се видети, ова концепција се не може поправити, она је неостварива. Када чињенице демантују концепцију, само је један човек у историји политичких и правних теорија одговорио да је то горе по чињенице, и по томе остао упамћен много више него по својој концепцији. Очигледно је да смо не само на странпутици, већ на слепој странпутици која никуд не води. Једини избор јесте да се вратимо до раскрснице где је направљена грешка. Након прошлогодишњег бомбардовања, зграда Владе Србије је поправљена, иако је старија, док се зграда ЦК не поправља, нити ће се поправљати. Она се мора срушити до темеља, иако је новија, јер је статика нарушена. Толико о здравом разуму и законитостима, осим ако неко не мисли да им пркоси, троши време и туђа средства, а Србија и њени грађани времена немају, а да плаћају оно што је већ плаћено, неће (*infra* 8 и 9).

Катастар земљишта и тзв. ЈЕ посматраћемо у континуитету и тоталитету. Ограничени простором и циљем, овакав приступ ће на први поглед оставити утисак површности. Међутим, тек посматрани и осветљени из овог угла, откривају се релевантне константе и тенденције а читава концепција тзв. ЈЕ изгледа потпуно другачије. При томе, опширније ћемо се осврнути само на оне аспекте који до сада у теорији нису истицани.¹

2. Инжењери су концепцију тзв. ЈЕ покушали да озакоње залагањем проф. Андоновића, још 1919–1928. приликом израде Нацрта закона о катастру земљишта. Али, тадашња Југославија се (1930) определила за пруско-аустријски систем земљишних књига, јер је, поред многих предности, постојао на већем делу територије и имао за основу скуп геодетски премер и катастар земљишта. Пошто је Војводина била покривена земљишном књигом, у пери-

1 Видети: Миодраг В. Орлић, „Јединствена евиденција непокретности? (Разлози за и против)“, уводно излагање на Саветовању одржаном 18. маја 1992; Стефан Георгиевски, „Евиденција непокретности“, *Наша законийост*, бр. 10–11/84; Радован Чогурић, „Критички осврт на Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима“, *Билтен судске праксе ВСС* бр. 2/99.

оду 1929–1933. године премерено је две трећине територије Србије без покрајина, а скоро на трећини њене територије са највећим градовима основана је земљишна књига.

Ако је раније било заблуда, геометри нису одустајали од ове идеје. После Другог светског рата, уски круг инжењера који су руководили геодетском службом, а били блиски највишим врховима власти, у дужем временском периоду настојали су да озаконе концепцију тзв. ЈЕ из два мотива. Први, еснафски интерес данас се и не крије, чак се бескрупулозно брани. Да се не би помислило како су ово инсинуације, дозволимо им да они сами кажу оно што се некада крило. Њихови челни људи данас отворено изјављују: „Уродили су плодом велики напори Републичке геодетске управе Србије да се донесе Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима, што је отворило нови простор за деловање геодетске службе и струке.“² „Такав статус катастра непокретности обавезује Републички геодетски завод да ову својинску евиденцију ствара квалитетно и далеко ефикасније него у досадашњем периоду. Делујући у том правцу и на тај начин, стварају се перспективе за геодетску струку Републике Србије уопште, без обзира како ће она бити организована у будућности.“³ Овде треба имати у виду да РГЗ као управна организација веома солидно наплаћује своје услуге физичким и правним лицима, што између осталог директно онемогућава израду тзв. ЈЕ, јер рад на њој доноси мањи екстраприход, а она им треба само ради статуса. „Лично сам упознат да је М. Ж. злоупотребљавао меморандум и печат Удружења геодетских инжењера и техничара и предлагао да се правни послови у оквиру РГЗ-а издвоје и припоје ресору правосуђа Републике.“⁴

„Друго питање које се односи на суштину иницијативе морало би се расправити и на самом Савезу, јер се њиме покрећу, односно износе ставови који могу утицати на евентуалну измену укупног концепта и реализације државног премера и катастра непокретности у Републици Србији. Без обзира на ту, или сличне иницијативе, Министарство грађевина је мишљења да концепт садашњег Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима, који је с великим напором стваран и реализован у времену од скоро десет година пре његовог објављивања, представља највеће достигнуће геодетских стручњака у том пери-

2 Уводна реч директора РГЗ-а и професора на предмету Фотограметрија I, Д. Јоксића на Саветовању о утврђивању и уписима права на непокретностима у поступку израде катастра непокретности, Аранђеловац, 11. и 12. I 1999, *Геодетска служба* бр. 81/98, стр. 7.

3 *Ibidem*, стр. 9.

4 Дискусија Д. Јоксића на седници управног одбора Завода за фотограметрију – *Геонинжињеринг* бр. 09–1049 од 4. V 2000. г.

оду и да мора бити доследно реализован.⁵ Овај еснафски интерес је чак ноторан.

„Одлуку да се уведе јединствена евиденција треба схватити и као настојање геодетске службе да створи себи простор за дугорочан развој и повољнији статус струке у друштву.“⁶ „Доношењем закона о јединственој евиденцији непокретности, настоји се да наш катастар добије и правну основу, односно да се елиминише неусклађеност између података земљишне књиге и катастра земљишта. Овим чином се, наравно, истиче улога геодетске струке.“⁷ На овим основама се образују генерације геодетских инжењера, а више од 3.000 запослених у РГЗ-у држи се у том уверењу. Када су интереси у питању, наши теоријски аргументи не помажу, јер су геометријски аксиоми општеприхваћени не зато што су очигледни него зато што не задиру у интересе. Међутим, и овај еснафски интерес је подржављењем постављен на погрешан начин, уместо да се раздвоји шта је посао државне управе а шта струке на тржишту.

Да је деловао само овај мотив, остало би се на њиховом покушају увођења тзв. ЈЕ, али је деловао други, тада сакривен а данас заборављен, који се такође може сасвим поуздано реконструисати. Он се своди на избегавање одговорности за неприпремање већ наплаћене основе за обнову земљишних књига у Београду у периоду 1972–1980, наплаћених а неизвршених послова премера и комасације у Србији у периоду 1970–1990. и за несређивање евиденције друштвене својине на непокретностима у овом периоду што је истовремено појачавало први мотив за налажење сигурног и трајног посла са исто таквим финансирањем. Заменом теза извршена је рационализација ових мотива сваљивањем „кривице“ на земљишну књигу (*infra* II).

3. *Предлогом ставова о заједничким основама евиденције непокретности и права на непокретностима*, које је утврдио Координациони одбор за имовинскоправне односе Савезног извршног већа и извршних већа скупштина социјалистичких република и аутономних покрајина, на четвртој седници одржаној 29. и 30. марта 1984. године у Сарајеву, прибављен је, привидно и за неупућене, наводни стручно-државни ауторитет за концепцију тзв. ЈЕ, односно катастра непокретности уместо катастра земљишта и земљишне књиге. Међутим, у време усвајања ових ставова БиХ и Црна Гора биле су пред непосредним доношењем својих закона о тзв. ЈЕ.

5 Акт Министарства грађевина (помоћника министра за просторно планирање и професора на предметима Аграрне операције и Катастар непокретности на геодетском одсеку Грађевинског факултета у Београду) М. Миладиновића упућен Савезу геодетских инжењера и геометара Србије, од 15. IX 1999. године.

6 М. Гостовић, *Ка новом катасџру*, Грађевински факултет, Београд 1995, стр. 95.

7 М. Гостовић, „Резолуција ФИГ о управљању земљиштем и допринос геодета у нашим условима“, *Геодетска служба* бр. 61/91, стр. 69.

Геодетски и имовинскоправни послови у обе републике били су у оквиру истог ресора. Иза ове концепције стајале су и Македонија и Србија, која је још од 1975. године интензивно радила на лобирању и координирању тих активности између република, а знамо шта су били међурепублички координациони одбори у бившој СФРЈ и у којим случајевима и како су одлучивали. Прави мотиви и разлози залагања за ову концепцију у Предлогу ставова већ тада су били довољно рационално маскирани, па би нас њихово теоријско разматрање данас навело на погрешан пут. Није се радило о заблудама да бисмо их ми данас разумевавали, радило се о обмани неупућених. Прибавивши тај наводни стручно-државни ауторитет, Предлог ставова коришћен је у образложењима за нацрт закона о тзв. ЈЕ у ове четири републике, а решења из њихових тада већ припремљених нацрта закона коришћена су претходно за наметање ових ставова (в. *infra* III). Зато, када бисмо и законским текстовима данас пришли само *de lege lata*, *de lege ferenda*, поред тога што се наведени проблеми, мотиви, разлози и неостваривост не би видели, опет заменом теза из сасвим реалних интереса а не заблуда – наше указивање могло би да се представи, и да тако остане, као чисто, према томе и нормално, теоријско размимоилажење заговорника тзв. ЈЕ и њених противника. Поготову што се ради о органу државне управе блиском извршној власти и њиховим много чвршћим везама и интересима него у време залагања за ову концепцију.

Концепција је настала деловањем *grosso modo* следећих фактора и услова: 1. тадашњег идеолошког односа према земљишној књизи као реликту буржоаског друштва; 2. несхватања наведених мотива геометара; 3. недовољне упућености влада и скупштина, које су проблем неажурности евиденције виделе као последицу а не као узрок (карактер друштвене својине и однос њених корисника, нагла и бесправна градња, погрешно решен фискални задатак и контроверзе самог катастра земљишта – *infra* II); 4. већег разумевања за идеју да ови послови буду у надлежности њима директно субординираног органа државне управе а не у надлежности колико-толико независног правосуђа. Ово се дешавало у време тада већ изражених тенденција јачања извршне власти и слабљења правне државе. Њиховим симултаним деловањем, у предвечерје распада бивше СФРЈ, озакоњен је овај скуп геодетски друштвени експеримент, али само у БиХ (1984),⁸ Црној Гори (1984),⁹ Македонији (1986)¹⁰ и на крају у Србији (1988).¹¹

8 Закон о премеру и катастру некретнина (*Службени лист СР БиХ*, бр. 22/84, 12/87, 26/90, 30/90).

9 Закон о премеру, катастру и уписима права на непокретностима (*Службени лист СР ЦГ*, бр. 25/84, 2/89).

10 Закон за премјер, катастар и запишување на правата на надвижностите (*Службен весник на СРМ*, бр. 27/86, 17/91).

11 Закон о премеру и катастру и уписима права на непокретностима (*Службени гласник СРС*, бр. 17/88, 24/88, 49/89, 56/89, пречишћен текст бр. 28/90, 13/90) и

Решења су иста осим минималних одступања. У БиХ није утврђено начело конститутивности уписа, у Црној Гори послови премера и катастра непокретности нису од општег интереса за Републику, а једино су у Србији, и то другим Законом из 1992, проглашени за државни и премер и катастар и уписи права на непокретностима, да би код неупућених прибавили додатни ауторитет читавој концепцији тзв. ЈЕ.

Словенија није прихватила тзв. ЈЕ ни као идеју, са образложењем да је код њих стање на терену, у катастру и земљишној књизи ажурно,¹² као што је уосталом и у другим земљама овог система регистра (Немачка, Аустрија, Швајцарска). У Хрватској, Извршно веће Сабора упутило је Предлог ставова стручној групи научника с подручја грађанског, материјалног и процесног права и информатике Правног факултета у Загребу, да би добило научну верификацију основних идеја предложеног концепта. Овде ваља посебно истаћи мишљење проф. др Мартина Ведриша (руководиоца стручне групе) и његов предлог „да се досадашње евиденције и даље воде, да се побољшавају, а нова евиденција да се уводи по с т е п е н о“ (шпац. М. Ведриш) по „секторима“, првенствено за евиденцију етажног власништва према „копривничком моделу“, тј. према пројекту нове технологије рада.¹³ Након седнице, у Хрватској су недавно озаконили постојећи систем земљишних књига.¹⁴ У делу Европе, којем Србија концепцијски припада, о некој јединственој евиденцији се и не размишља!

4. Инжењери, нису схватили суштину премера и катастра земљишта у земљишнокњижном систему и држави. Мутацијама извршеним 70-их година из пореског у некакав пореско-правни систем, а желећи да буду правни катастар, и користећи идеолошки однос државе према земљишној књизи, удаљили су се у овом смислу од сврхе катастра. Због тога су се данас заплели у неразрешиве противречности и проблеме, за које су некада мислили да се решавају као у катастру земљишта излагањем података премера на јавни увид и уписом у катастарски операт без икаквог правног основа (infra II). *Ове нерешиве противречности доводе у питање чиставу концепцију тзв. ЈЕ као неоспоровиву, у себи и по себи противречну, а по интенцијама обмањујућу.*

Ово се у БиХ експлиците поштено признавало, још пре рата, како у погледу премиса на којима се заснива ова концепција, тако

Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима (Службени гласник РС, бр. 83/92, 53/93, 67/93, 48/94, 12/96, 15/96) – Закон о тзв. ЈЕ.

12 Информација РГУ о тзв. ЈЕ Извршном већу Србије, Геодетска служба бр. 28/80, стр. 49.

13 В. Кучековић, „О концепцији евиденције непокретности у СР Хрватској“, *Наша законитост* бр. 10–11/84, стр. 1201.

14 Закон о земљишним књигама и Правилник о поступку у земљишно-књижним стварима (*Народне новине РХ* бр 91/96).

и у погледу њеног остваривања, са јаким тенденцијама да се за њих искрсли нормални својинскоправни проблеми решавају као и некада у катастру земљишта. „Сада, неколико година након доношења Закона о премјеру и катастру некретнина, потребно је искорачити из досадашњег заданог свјетла пројекције и озбиљно размислити о томе да ли су сва законска решења добра. *Стииче се ујиисак да узроци неажурносџи досадашње евиденције нису свесџрано и џравилно сагледани и новој евиденцији би се могао десџиџи крај у виду неажурносџи.* Опасност по нову евиденцију представља и жеља примењивача закона да у склопу стварања нове евиденције ријеше све правне односе поводом права на некретнинама [!? – М.Б.] Требало би се задржати на евидентирању постојећег затеченог стања без амбиција да се овом евиденцијом ријеше и узурпације, сви спорови и сви правни односи. *Ово из џпросџоџ разлога иџџо џџо није могуће.* По мишљењу аутора вријеме је да се приступи темељитој анализи читавог Закона о премјеру и катастру некретнина као и пратећих техничких и правних прописа.“¹⁵ И сами коаутори ове концепције најдиректније доводе у питање и њено остваривање и саме премисе на којима се заснива.

Ово се само, и оволико, *post festum* констатује, али се не објашњава, иако се имало и знања и искуства, јер се више од признања и не може очекивати од коаутора концепције. Због тога, постоји потреба да се на релевантне аспекте посебно осврнемо, али у другом делу рада.

У Србији се то још јавно не признаје, бар док садашњи (а био је и претходни) директор републичког органа за геодетске послове, који је тзв. ЈЕ озаконио, не оде у пензију. Али, да видимо како они намеравају да реше све проблеме приликом њене израде у насељеним местима, пошто су до сада радили само катастарске општине по сеоским атарима, чак и са три власничка листа (воде, путеви, шуме) да би повећали проценат њене реализације. „Наш посао није могао да буде доведен до краја – до уписа права својине, јер општинска одељења за урбанизам и имовинскоправне послове нису била у стању да изврше свој део посла. Наши даљи покушаји за подстицање наведених општинских служби ослањали су се на одлуке општина о легализацији бесправне градње, али се ту није добила подршка, пошто су општине до сада углавном организовале само попис објеката бесправне градње. Такође, у Републичком геодетском заводу дошло се до закључка да је неопходно извршити одређене измене и допуне Закона о посебним условима за издавање грађевинске односно употребне дозволе за одређене објекте, [о легализацији – прим. М. Б.] како би могао да се изврши упис права

15 В. Лукић, М. Бегић, Ј. Имамовић, *Теоријски и џпрактични коментџар Закона о џремјеру и кџтџасџиру некретџнина*, Сарајево 1991, стр. 10–11.

својине за објекте и права коришћења на градском грађевинском земљишту.“¹⁶ Сваки коментар био би сувишан!

Али, да ће и нова тзв. ЈЕ неминовно доводити до неажурности признаје се и у Србији и то у самом Закону и из 1988. (чл. 115/2) и из 1992. (чл. 108/2), у коме пише: „Обнова премера и катастра непокретности и уписа права на непокретностима врши се када се појави знатно неслагање података премера и катастарског операта са стањем на терену.“ И опет ће се најлазити на већ изнет проблем легализације. А обезбеђење тог слагања био је главни аргумент при залагању за увођење тзв. ЈЕ, уз обману неупућених да ће га обезбедити геодетски орган управе ако буде овлашћен за упис по службеној дужности. Као што ће се видети (infra 16), законска обавеза уписа по службеној дужности постојала је и постоји за геодетски орган управе, такође и обавеза за правна и физичка лица да пријаве промену под претњом прекршајне санкције, у свим законима о катастру земљишта, па ипак, због његових контроверзи, није обезбеђивана ажурност са фактичким стањем на терену. При залагању да буду овлашћени да воде тзв. ЈЕ, тврдили су да ће ажурност обезбедити и са правним стањем (infra III)!?

5. Инжењерима који данас, и још две-три године до пензије, руководе геодетском службом у Србији, добивши тзв. ЈЕ у наслеђе, у погледу уписа права на непокретностима идеал је Холандија,¹⁷ чији концепт личи на њихову ЈЕ. Међутим, овај систем евиденције изведен је из другог, француског система. Системом тзв. ЈЕ руши се систем земљишних књига који постоји на скоро 50% територије Србије. То је као када бисмо се ми данас, вођени само трошковима премера, определили за амерички систем који се не заснива на иначе веома скупом геодетском премеру земљишта у европском смислу. Међутим, врсте и облици евиденција непокретности и права на њима различити су у различитим земљама и порецима, зависно од историјских услова у којима су настали и од њихових потреба. Овде нема и не сме бити волунтаризма и нормативизма, а ако их има, онда се таква решења не могу остварити, чему смо данас сведоци. Толико! И то не о абецеди социологије права него средњошколског увода у право.

6. Законом о тзв. ЈЕ из 1988. укинут је Закон о катастру земљишта из 1976. године (чл. 158) да би другим законом о тзв. ЈЕ из 1992. био враћен у живот. „До извршења премера, обнове премера [иако је Србија цела премерена – прим. М.Б.] и израде каталогистра непокретности и водова по одредбама овог закона, на пог-

16 Д. Јоксић, *op. cit.*, стр. 5-6.

17 Ј. К. В. Sonnenberg, „Модерни катастар у Холандији, Јавни регистар и агенција за катастар као самосталан јавни орган“ – излагање на саветовању о катастру непокретности у Аранђеловцу 25. X 1996, *Геодетска служба* бр. 75/96.

ручјима на којима је извршен *п*ремер и израђен *ка*тас*т*ар земљиш*т*а [...] ус*т*ројена земљишна к*н*јига или к*н*јига тапија на основу ранијих прописа, *н*ихово коришћење и одржавање вршиће се *п*рема Закону о *п*ремеру и *ка*тас*т*ару земљиш*т*а“ из 1976. г. (чл. 144/2).

Значи, катастар земљишта је још увек и биће још дуго у употреби, с обзиром на темпо израде ЈЕ, а закон о тзв. ЈЕ важи до даљег само за оних 254 КО расутих по читавој Србији. Због његових лутања, заблуда, мутација и контроверзи, потребно га је вратити ономе што он треба да буде у систему земљишних к*н*јига. Пошто катастар земљишта служи и за друге потребе, геодетски орган који га води може да ради шта хоће ако то треба некоме ко је спреман да то плаћа. Када се ово разграничи, нестаће и обмане о тзв. ЈЕ.

„*Ка*тас*т*ар земљиш*т*а је у основи таква евиденција која регистрира стварно (физичко) стање земљишта и објеката на њему, док је *земљишна к*н*ј*ига таква евиденција која регистрира правно стање земљишта и објеката (зграда) на њему. *Сврхе су им, дакле, различитије*, па је зато различито и њихово оснивање и даље одржавање, *иш^то има за последицу да неки подаци из њих евиденција не само да нису у складу већ они, привремено или трајно, морају бити у нескладу*“¹⁸ (подвукао – М. Б.).

Без претензија да нудимо решења већ само да бисмо видели у ком правцу их треба тражити, кроз основне институте катастра земљишта указаћемо на његове основне проблеме, и најважније утицаје – раније на концепцију а данас на израду тзв. ЈЕ – и разлоге због којих се морало залагати пошто-пото за ову концепцију.

II. ПРАВНА ПРИРОДА И ПРОБЛЕМИ КАТАСТРА ЗЕМЉИШТА¹⁹

1. Контроверзе катастра земљишта

7. *Ка*тас*т*ар земљиш*т*а је био и ос^тао „ос^нвна евиденција о земљиш^ту и објек^тима на њему која се користи за привредне, управне и статистичке потребе, за израду земљишних к^нјига, за у^тврђивање *ка*тас^тарско^г *п*рихода, за израду просторних планова

¹⁸ В. Кучековић, *op. cit.*, стр. 1195.

¹⁹ 1. *Прописи п*ре *Дру*го^г *све*јско^г *ра*ш^а

а) Закони

– Закон о катастру земљишта из 1928.

б) Подзаконски прописи

– Правилник о катастарском премеравању, VI део, II одељак – Упутство за израду катастарског операта бр. 1706–В, од 20. I 1931.

и за друге потребе органа, организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница и грађана“ (чл. 3, ЗПК–76). Али, да видимо шта је катастар био а временом престао да буде, и када, како и зашто је дошло до његовог лутања, из чега настају сви проблеми, и његови и земљишне књиге и садашње тзв. ЈЕ.

Законом о катастру земљишта из 1928. и Правилником о одржавању катастра из 1930, одређено је да катастарски операт мора бити у непрекидној и сталној сагласности са фактичким стањем у природи (чл. 6) и земљишном књигом (грунтовницом) (чл. 7). Уредба о катастру из 1953, *изоставља њрво* чл. 7 (сагласност са земљишном књигом), али задржава одредбу да се мора трајно одржавати у складу са стварним стањем на терену (чл. 2). Доношењем Основног закона о катастру из 1965. (ОЗ) и републичког из 1967. (ЗПК–67), и ова друга одредба се изоставља, и захваљујући томе катастар почиње да лута и да се све више удаљава од својих основних функција. Од Уредбе из 1953, сваким новим законом о катастру земљишта, 1965, 1967, 1971. и 1976. г.,

-
- Правилник за одржавање катастра, у општинама у којима је катастар израђен на основу премера, VII део, II одељак, бр. 1475, од 15. I 1930, *Službene novine KJ*, бр. 212 од 17. IX 1930.

II. Пројиси њосле Друџоџ свејскоџ рајша

а) Уредбе и закони

- Уредба о катастру земљишта (*Службени листи ФНРЈ*; бр. 43/53, 23/56, 52/59, 13/61) (У)
- Основни закон о премеру и катастру земљишта (*Службени листи СФРЈ*, бр. 15/65) (ОЗ)
- Закон о премеру и катастру земљишта (*Службени џласник СРС*, бр. 43/67) (ЗПК–67)
- Закон о премеру и катастру земљишта (*Службени џласник СРС*, бр. 51/71) (ЗПК–71)
- Закон о премеру и катастру земљишта (*Службени џласник СРС*, бр. 11/76, 27/77, 21/78, 24/84) (ЗПК–76)

б) Остали подзаконски прописи

- Наредба о изради катастра земљишта и довођењу катастарског операта у сагласност са стварним стањем на терену, *Службени листи ФНРЈ*, бр. 8/48
- Привремено упутство о одржавању катастра земљишта у непромереним крајевима, као и у крајевима где је катастарски операт уништен (Пописни катастар земљишта), Савезна геодетска управа, бр. 760 од 16. VI 1954.
- Упутство Геодетске управе НРС бр. 04–4422 од 20. 11. 1959. за излагање података премера
- Правилник за излагање на јавни увид података премера и катастарског класирања земљишта (*Службени листи СФРЈ*, бр. 47/69)
- Правилник о изради и одржавању катастарског операта (*Службени листи СФРЈ*, бр. 11/70)

геодетски органи, као обрађивачи њихових нацрта овлашћени од предлагача закона, вршили су његове мутације из пореског у некакав квазипореско-правни катастар земљишта, припремајући основу и климу за правни катастар непокретности, концепцијом тзв. ЈЕ. Удаљавајући се све више од онога што треба да буде а не поставши оно што је желео да буде, данас је неконзистентним и некохерентним законским решењима довео и себе у питање. Док су једне одредбе доприносиле усаглашавању са фактичким стањем на терену, додавањем у следећем закону других одредаба, оне су то онемогућавале. Неажурност ће тако 70-их година бити уграђена у закон, а тиме је доведено у питање остваривање фискалних и свих других потреба којима његови подаци треба да служе. Само у том смислу, релевантни аспекти биће предмет наших даљих разматрања. Прикази стања и оцена односе се само на Србију без Војводине, јер због постојања земљишне књиге на целој територији и због традиције, у Војводини нису биле присутне све појаве које ће бити изнете.

Пренаглашено је схватање негативног односа државе према земљишној књизи, а није познато да су геометри због изнетих мотива (*supra* 2) саботирали земљишну књигу, чак и онда када је постојала политичка одлука о њеној обнови, па и законска обавеза приликом комасација (а код одржавања константно).

Због таквог општег односа према земљишној књизи, она приликом вршења премера није оснивана, а код обнове премера није доследно обнављана, што и није кривица само геодетског органа. Али, у поступку одржавања потпуно је покидана њихова међузависност, за шта кривицу сноси искључиво геодетски орган (*infra* 20).

а) Премер и обнова премера

8. Уредбом из 1953. било је прописано да ће се премер, у срезовима у којима до тада није извршен или је уништен, извршити у току наредних пет година (чл. 41). Овај период се не може са сигурношћу реконструисати, али је сигурно да су плаћени огромни радови који су остали незавршени. Зато је, Законом из 1971, поново одређено да ће се премер у непремереним деловима Србије извршити у року од 10 година (чл. 85). Овај период се може веома поуздано реконструисати.²⁰ Није трајао 10 него 20 година, кроз четири средњорочна плана а финансирали су га Република, општине и градови. Иако је плаћен, опет није завршен, тако да и Закон о тзв. ЈЕ из 1992. поново говори да ће се премер на непремереним

20 Средњорочни програм радова на премеру и изради катастра земљишта за период 1971–1975, *Геодетска служба* бр. 4/72; за период 1976–1980, *Геодетска служба* бр. 16/76; за период 1980–1985, *Геодетска служба* бр. 30/81; за период 1986–1990, *Геодетска служба* бр. 44/86.

подручјима вршити, значи и финансирати, у оквиру израде ЈЕ (чл. 144/2). Да би се он обавио, неопходно је било залагати се за ЈЕ. Исти случај је и са комасацијама.

9. Огромним комасацијама земљишта извршеним у периоду 1970–1990.²¹ вршена је истовремено обнова премера и израда катастра земљишта. Законом о арондацији и комасацији пољопривредног и шумског земљишта (*Службени гласник СРС*, бр. 47/74) било је предвиђено да се упоредо са комасацијом врши и исправка земљишне књиге (чл. 25). Да видимо како су решени својинскоправни проблеми у односу на ову законску обавезу. У извештају о спровођењу комасације на територији СРС који је поднела Републичка геодетска управа (РГУ) Извршном већу Скупштине СР Србије (знајући технологију рада између органа управе и Владе, када обрађивач уз материјал предлаже и закључке), Веће је на седници одржаној 16. II 1977, под т. 3 закључило: „да Републички секретаријат за пољопривреду и РГУ до краја године размотре потребу измена и допуна Закона о арондацији и комасацији у циљу поједностављења и убрзања поступка комасације“.²² Поједностављење је извршено тако што је изостављена одредба о истовременој обнови земљишних књига, док прописи о катастру, осим начелне одредбе да служи између осталог и за израду земљишних књига, никада нису имали одредбу да се премером или обновом премера врши истовремено оснивање и обнова земљишних књига, а то је зависило од политичких одлука.

И овде се дешава иста појава као и код премера, из претходне тачке. Није извршено око 60 уговора, за око 200.000 хектара, а радови су обустављени²³ иако су 98–99% плаћени и учесници у комасацији уведени у посед нових парцела, док у катастарском оперативном и земљишној књизи и даље важи старо стање. И ови послови, као и код премера, треба да се заврше кроз израду тзв. ЈЕ,²⁴ због чега се такође морало залагати да она буде усвојена.

10. Радове на премеру и обнови премера, посебно или у оквиру комасација, и израду катастарског оперативног изводила су геодетска предузећа. Након потврде катастарског оперативног од стране РГУ, он је предаван општинским геодетским органима управе само на даље одржавање. Радови су извођени на основу уговора

21 Б. Богдановић, „Спровођење комасације земљишта“, *Геодетска служба* бр. 8/74; Програм радова на комасацији земљишта у Србији за период 1978–1980, *Геодетска служба* бр. 19/77; Средњорочни програм комасације земљишта за период 1981–1985, *Геодетска служба* бр. 31/81; за период 1986–1990, *Геодетска служба* бр. 44/86.

22 РГУ, Извештај о спровођењу комасације на територији СР Србије, *Геодетска служба* бр. 18/77, стр. 31.

23 Преглед стања радова на комасацији земљишта, РГЗ, Београд, децембар 1994.

24 *Геодетска служба* бр. 81/98, стр. 40

које је склапала и извођачима плаћала РГУ техником привремених ситуација, а део су плаћали град Београд, преко Градског геодетског завода, и општине (код комасација и њихови учесници). Незавршени, дакле неупотребљиви а плаћени радови последица су ротације директора РГУ и директора извођача радова. Знајући да геодетски органи управе нису оспособљени за израду премера и катастарског операта већ само за њихово одржавање, а да би истовремено сакрили постојеће стање плаћених а незавршених радова, и да не би даље финансирали извођаче, када се приступило изради ЈЕ, уз притиске је сада у Републички геодетски завод (РГЗ) интегрисана већина ових предузећа са преко 1.000 радника и са општинским геодетским управама створена је организација од преко 3.000 запослених, али ефекат оспособљености ни у геодетско-техничком смислу није постигнут. Разлози су неодговарајућа унутрашња организација, персонална и кадровска политика и обављање и наплаћивање услуга које се врше ван редовне делатности. Овим се ствара екстраприход за који је садашње руководство РГЗ-а посебно заинтересовано. Важећа уредба којом се регулише наплата ових услуга доводи до одступања и у овом погледу од некадашњих и садашњих законских решења,²⁵ али то превазилази оквире наших разматрања. И организација и наплата услуга овде се спомињу само као даљи онемогућавајући фактор израде тзв. ЈЕ.

11. После свих наведених радова на премеру и комасацијама од 1953, у време најинтензивнијег залагања за озакоњење тзв. ЈЕ, стање премера земљишта у Србији (ван територије покрајина) на дан 31. XII 1982. било је следеће.²⁶

	Број КО	Површина (ha)
1. Премер извршен између два рата	2.274	3.446.505
2. Премер и обнова премера извршени после рата	1.546	1.793.249
3. Премер у току на подручју без премера	60	111.200
4. Обнова премера у току	207	243.251
СВЕГА	4.087	5.594.205

²⁵ Уредба о висини накнаде за коришћење података премера и катастра непокретности (sic!) и водова и за пружање услуга РГЗ-а (*Службени гласник*, бр. 6/96); Закон о изменама и допунама Закона о премеру и катастру земљишта (*Службени гласник СРС*, бр. 27/77); Закон о накнадама за извршење услуга и коришћења података у области премера и катастра земљишта (*Службени гласник СРС*, бр. 18/70).

²⁶ *Геодетска служба* бр. 36/83, стр. 25.

У периоду 1929–1933, значи за пет година, премерено је 2/3, а од 1953–1990, за 40 година, само 1/3 територије Србије, па се и преко овог индикатора може сагледати темпо евентуалне даље израде тзв. ЈЕ, која је, уз то, много комплекснија. Преглед открива много више. Директори РГУ и извођачи радова, који су се ротирани, знали су, прво, да им одржавање катастра земљишта и код новог премера све више постаје неажурно, а нису видели у чему је проблем (*infra* 26) и, друго, да ће ускоро престати финансирање обимних радова на премеру и комасацији, па су решавање ових проблема видели у ЈЕ. Али, шта други знају, па и ми? „Осим што је велики део Србије покривен премером, посебно треба истаћи квалитет премера: – више од 50% премера је 'млађе' од 40 година. Овакав квалитетан премер има мало која развијена земља у Европи. Тако на пример: – у Аустрији се још за скоро 90% територије користе катастарски планови из прошлог века.“²⁷ У поступку оснивања и обнове земљишних књига њени трошкови нису већи од израде катастарског операта тзв. ЈЕ, а у њиховом настанку скуп је сам геодетски премер, који су Србија и њени грађани већ више пута плаћали. Појединци из РГЗ-а обмањују и даље ову државу и њене грађане кад кажу: „...до извршења премера, обнове премера и израде катастра непокретности и водова по одредбама овог закона“ о тзв. ЈЕ (чл. 144/2). Они би хтели поново да премеравају и обнављају премер Србије, овога пута за потребе ЈЕ и да уз то одлучују о стварним правима на непокретностима. И, у томе је кључ проблема ЈЕ. А за скоро цео XX век, уз огомне трошкове, Србија је једва премерена. Нове премере себи не дозвољавају ни много богатије државе, а поред тога, и да има средстава, то траје читав век.

б) Израђање на јавни увид њогајшака њремера и обнове њремера и израда катасјарског ојерајша

12. Након геодетског премера или његове обнове и прикупљања индикација о корисницима врши се излагање на јавни увид пред комисијом, а њу сачињава један геодетски стручњак предузећа које је то обавило и два пољопривредна произвођача са подручја КО за коју се врши излагање²⁸ (делегира их месна заједница²⁹). Уредно позваном кориснику који се није одазвао позиву, комисија ће писменим путем доставити податке утврђене премером и катастарским класирањем земљишта,³⁰ одн. сматраће се да су му ови

27 М. Гостовић, *op. cit.*, стр. 79–80.

28 Члан 46/2 ЗПК–71.

29 Члан 52/2 ЗПК–76.

30 Члан 54/2 ЗПК–76.

подаци саопштени.³¹ Иста логика је присутна и у Закону о тзв. ЈЕ, по коме се сматра, уколико се лице није одазвало, да прикупљени подаци нису оспорени и уписују се у лист непокретности без доношења посебног решења.³² Значи, довољно је да корисници или њихови суседи кажу геометрима приликом премера да је одређена непокретност корисникова. И да се не појави на излагању, и да на то нико не стави приговор, корисник ће бити уписан – раније у катастар земљишта; сада ће постати власник у тзв. ЈЕ.

13. Поступак излагања на јавни увид код првобитног премера у свему је истоветан као и код обнове премера. „Одатле, код обнове премера и катастра земљишта, исто као и код првобитног премера и израде катастра земљишта, нису потребне исправе којима се доказује основ права располагања одређеним поседом, независно од тога што садашњи поседник није регистрован у катастарском оперативу.“³³ Ово је и разумљиво с обзиром на фискалну намену катастра земљишта, јер је порески обвезник корисник. Али, иста логика присутна је и код израде сада својинске тзв. ЈЕ, на подручјима на којима није основана земљишна књига већ постоји само катастар земљишта. Изменама и допунама Закона о ЈЕ извршеним 1996. (*Службени гласник РС*, бр. 12/96), приликом утврђивања права на непокретностима за носиоца права на земљишту, комисија за излагање одређује лице према стању последњег уписа у катастар земљишта. Ако се оно не може утврдити или ако га нема, уписаће се – додуше, као држалац – чак и лице које није уписано у катастар земљишта, ако се утврди да је у поседу земљишта (чл. 69а, ст. 3, 5 и 6). Чак се даље одређује да се овако уписна државина сматра законитом (што је нетачно, јер се не заснива на правном основу) и савесном од дана уписа (што је спорно, иако се она претпоставља). Овакав држалац стећи ће за две године својину ако треће лице не захтева упис права на основу исправе (чл. 69б). У вези са овим, исте године извршено је брисање чл. 29 Закона о основама својинскоправних односа (ЗОСПО), по коме је било одређено да се на стварима у друштвеној својини право својине не може стећи одржајем (*Службени лист СРЈ*, бр. 29/96). Инструкцијом и касније донетим Правилником о излагању на јавни увид података о непокретностима и права на њима и утврђивању права на непокретностима у поступку излагања (*Службени гласник РС*, бр. 34/96) уређује се законска материја, што се сада крије његовим укидањем али и претакањем његових одредаба у одељак III Правилника о изради и одржавању катастра

31 Члан 47/2 ЗПК–71.

32 Члан 63/3 и члан 69 Закона о тзв. ЈЕ из 1992. године.

33 Д. Тринки, „Промене у поседовним односима и пуноважни документи за провођење промена у катастру земљишта“, *Геодетска служба* бр. 2/72, стр. 78.

непокретности (*Службени гласник РС*, бр. 46/99), да би се уз то створио привид како се у овом поступку право својине утврђује на колико-толико материјалноправно заснованом основу. Међутим, извршеним прегледом на случајном узорку елабората излагања и катастарских операта до сада урађених ЈЕ, *prima facie* се види да се стање само нормативно маскира, као да се то у пракси примењује. То је и могло незапажено да прође приликом досадашње израде ЈЕ у руралним КО. Али, када се наишло на својинскоправне проблеме у градовима, пошто се знало да су подаци изложени јавности и да то тако неће моћи да прође, решења се траже у притисцима на општинске органе да легализују бесправну градњу, како би је они могли уписати, као и на законодавца да поједностави закон о легализацији (*supra* 4), као што је било код „поједностављења“ Закона о арондацији и комасацији (*supra* 9). Овде треба имати у виду да је управни спор искључен, како приликом израде ЈЕ (чл. 68), тако и приликом даљих промена код одржавања (чл. 105).

14. Катастар земљишта води ову и овако насталу *евиденцију о корисницима* земљишта, *йогразумевајући* као кориснике, сопственике и плодоуживаоце (чл. 10, ОЗ), одн. сопственике, друштвеноправна лица која остварују право располагања и другог држаоца (чл. 27/1 ЗПК–76), који имају различита својинска овлашћења. Овом мутацијом, истих корисника али различито одређених, ствара се даљи привид, на основу чега се чак тврди да „катастар земљишта региструје поседовно стање – државину“³⁴ а томе доприноси и извод из ове евиденције који се зове извод из поседовног листа. Ово не ствара дилеме на делу Србије на којем постоји земљишна књига. Међутим, у делу Србије у којем је катастар земљишта, нажалост, још увек једина евиденција јављају се велике заблуде, дилеме и проблеми, како при изради тзв. ЈЕ (јер се преписује стање из катастра земљишта), тако и у својинским споровима и одржавању катастра земљишта. И геодетски орган, судови, и други органи локалне самоуправе, катастар земљишта чак схватају као својинску евиденцију, чему доприноси и лапидарна одредба не само ЗОСПО него и других закона који говоре о упису у јавну књигу, а катастар је неспорно јавна књига. Овакво стање ће још дуго потрајати, свеједно да ли у односу на темпо израде ЈЕ или оснивања земљишних књига и на овим подручјима, па би захтевало посебну обраду, али то превазилази оквире наших разматрања. Овде треба само толико напоменути да државину има и лопов, а за закониту државину потребан је титулус, кога овде нема и о коме се при изради ове евиденције уопште не води рачуна. Треба имати у виду и то да највећи број друштвеноправних лица кроз време није

34 Д. Тринки, *op. cit.*, стр. 75.

сачувало правни основ стицања. Овај проблем се даљим променама (одржавањем) још више замагљује.

в) Одржавање њремера и катјасџира земљишџа

15. Овде смо код кључних проблема: зашто и како је дошло до одступања катастра земљишта, у односу на стварно стање на терену, као и у односу према земљишној књизи. Они су намерно сакривани и погрешно интерпретирани при залагању за концепцију тзв. ЈЕ, а негативни утицај данас врше и на њену израду. Видећемо и у ком правцу треба тражити будућа решења. Према Уредби из 1953, „катастар земљишта мора се трајно одржавати у складу са стварним стањем на терену“ (чл. 2). Ова одредба, која представља *raison detre* катастра земљишта, у каснијим законима намерно је изостављена, а видећемо из којих намера, разлога и са којим последицама.

16. Због фискалног карактера, и у поменутој уредби и у свим каснијим законима о катастру, корисници су били дужни, под претњом прекршајне санкције, да пријаве надлежној катастарској управи сваку насталу промену у поседовном стању, изградњи или уклањању грађевинских или других објеката, а геодетски орган по службеној дужности узима у поступак ове промене за које је сазнао на други начин (чл. 61, ЗПК–76). Такође, у њима је прописано да је сваке десете године катастарска управа дужна да упореди стање катастарског операта, па, разуме се, и планова сваке КО, са стањем на терену. Уколико се та стања не слажу, све утврђене промене излажу се на јавни увид, када се, као што смо видели, све уписује као фактичко стање без правног основа, јер је из истих фискалних разлога потребно утврдити кориснике. Значи, нису постојали „аргументи“ који су се користили код залагања за тзв. ЈЕ – да ће геодетски орган, ако се овласти за упис по службеној дужности, обезбедити усаглашеност стања на терену и свог фактичког стања са правним стањем, осим ако није мислио да се то врши излагањем на јавни увид као у катастру земљишта. Али, није био у толикој заблуди, јер је знао да, иако је био и обавезан и овлашћен, ни до тада није обезбеђивао усклађеност своје фактичке евиденције са стањем на терену (*infra* 26).

17. Од Уредбе из 1953. до данас, постоји одредба по којој су судови и други органи који решавају о промени корисника, сопственика и плодоуживаоца (чл. 12/2 ОЗ), одн. о праву својине и другим правима на непокретностима (чл. 12/1 ЗПК–76), дужни да акте којима решавају о тим променама доставе по њиховој правноснажности надлежном геодетском органу. Међутим, и кад се достављају, промене у катастарском операту се не проводе и не

доводе до усаглашавања стања евиденције са стварним променама на терену које су се већ десиле, па се поставља питање зашто се и достављају. Кривицу за то не сноси Закон о катастру него Закон о порезима на имовину, који на тај начин лишава државу доброг дела пореских прихода, поред тога што наноси штету и катастру. Предвиђена је санкционисана обавеза: „упис права на непокретностима у земљишним, катастарским и другим јавним књигама, не може се вршити без доказа о плаћеном порезу на пренос апсолутних права, односно о плаћеном порезу на наслеђе и поклон“ (чл. 35), иако судови и други органи достављају правне основе промена и пореском органу (чл. 34). Сврха катастра је ажурно стање његове евиденције са фактичким стањем на терену. Зато ову одредбу треба укинути или преформулисати. Из истих разлога она је укинута у БиХ још пре последњег рата. Наплата пореза може се постићи тако да се ови акти, као и до сада, достављају пореском органу; или одредбу треба преформулисати тако да катастар и земљишна књига проведу промену и доставе пореском органу копију решења, или да порески орган направи увид у спискове промена у катастру као јавној књизи. Овом инверзијом оствариће своју сврху оба органа, што је постојећим решењем доведено у питање.

18. Следеће две кључне конструкционе грешке Закона о катастру земљишта, из којих су настали сви даљи проблеми и заблуде, десиле су се 1965. и 1971. За њих кривицу сноси само уски круг геодета. Основним Законом из 1965. направљена је *прва кључна грешка, изостављањем одредбе* чл. 2 до тада важеће Уредбе из 1953, по којој се катастар мора трајно одржавати у складу са стварним стањем на терену. Уредба није изостављена због тога што катастар не треба то стање да прати него зато што се видело да га он не прати, али се није видело зашто. Као опомињућа обавеза, изостављена је да им не би узнемиравала професионалну савест, а нису при томе схваћене њене далекосежне последице. Геодети носе кривицу што су изоставили ову одредбу, али је не носе сами зато што до тада нису могли да прате промене; јер је узрок био у карактеру друштвене својине и наглој, али тих година ипак легалнијој, изградњи и односу корисника изграђених објеката према евиденцији. Али за даљу неажурност, па чак и омогућавање дивље градње са свим последицама које из тога произлазе, кривицу носе само они. *Друга кључна грешка направљена је уношењем одредбе* у Закону из 1971, која остаје и у садашњем Закону из 1976, по којој се промене које нису настале у складу са важећим прописима не могу провести на радним оригиналима и у катастарском оперативном. Грешку изостављања претходне одредбе из 1953. безуспешно су поправљали тако што је у наставку одредбе прописано да се и овакве промене евидентирају – али само графички, на

радним оригиналима планова, оловком и без икаквих других индикација – и да о њима геодетски орган обавештава надлежни општински орган управе (чл. 66 ЗПК–76). Остављамо по страни то што се у пракси не евидентира ни оловком на плановима, нити се ико обавештава, да се не би помислило да је проблем и решење само у промени праксе. Свесно и несвесно напуштена је сврха па и сама идеја катастра, и почиње лутање.

Уз присутност жеља и мотива за ЈЕ, у овој фази некаквим тобожњим пореско-правним катастром, изостављањем прве а уношењем друге одредбе, стварање неажурности је уграђено у закон, са свим даљим негативним последицама. На свим саветовањима геометара о катастру земљишта, одржаним после тога, указује се, а тадашње владе Србије упозоравају (*infra* 26), да ажурност заостаје и код најновијег премера – а не види се дејство ове две грешке. Према томе, пошто су елиминисани претходни утицаји друштвене својине, однос корисника и нагла изградња, који су негативно утицали на ажурност код најновијег премера, сад се јасније види узрок даље неажурности.

Геодетски органи заборављају основу своје почетне евиденције успостављене премером или обновом премера и излагањем на јавни увид, када се не води рачуна ни о правном основу ни о томе да ли је стање евидентирано у катастарском оперативном плану и на плановима у складу са важећим прописима. А не схватају да потврђивањем овако насталог катастарског оперативног плана они то стање не легализују, него да овакво решење има свој *ratio legis* баш у утврђивању стварног стања на терену ради других потреба и у фискалној потреби утврђивања корисника као пореског обвезника. А питање да ли је тако утврђено фактичко стање у катастарском оперативном плану и правно засновано јесте посао оснивања и обнављања земљишне књиге. Уз ова заборављања и несхватања, уношењем одредбе да се даље промене могу проводити само ако су у складу са прописима, ствара се привид и обмана да су сви до тада уписани подаци у катастру у складу са прописима. Тиме катастар наноси штету и себи и другима (држави, друштву, организацијама и грађанима) јер његови подаци као неажурни постају неупотребљиви. На овим основама је стварана концепција тзв. ЈЕ, која обмањује неупућене да се сређивање стања у евиденцијама решава премером и излагањем на јавни увид података премера, као у катастру земљишта, и даљим уписом промена у поступку одржавања по службеној дужности. Значи, треба вратити катастар ономе што он треба да буде, враћањем одредбе чл. 2 Уредбе из 1953. и брисањем одредбе чл. 66 ЗПК–76, како би могао да пружи евиденцију фактичког стања као основу за формирање и обнову земљишних књига и за задовољавање свих других потреба у вези са његовим подацима. Овако, он то ни себи не може да пружи за изразу тзв. ЈЕ. Већ сада

захтевају да се ради њене израде финансира нови премер и обнова премера, иако је Србија премерена, а приликом залагања за усвајање тзв. ЈЕ тврдили су да никаква нова средства за њу нису потребна осим материјалних трошкова за утврђивање права, израду и одржавање катастарског операта (*infra* 35).

19. Све до 1976. г. у законима о катастру се уопште не спомиње питање основа промена у току одржавања, док се, као што смо видели, у поступку израде катастарског операта питање правног основа уписа и сагласности са прописима уопште не поставља, што је у складу са његовом сврхом и фискалном природом. Да бисмо видели даље удаљавање од његове сврхе и мутацију из фискалног у накакав фискално-правни катастар и припрему за тзв. ЈЕ као чисто и само правни катастар, било би веома интересантно анализирати како се то питање постављало и решавало до 1976. Али, то превазилази сврху и обим наших разматрања.³⁵ Овде је потребно напоменути само толико да је тек Законом из 1976. први пут уведена одредба у којој пише: „Основ за промену корисника земљишта у катастарском операту су правноснажна одлука суда или другог надлежног органа и уговор оверен код суда“ (чл. 65/2). Овде би, посебно, било интересантно разматрити начела легалитета и неоспособљености РГЗ-а, али и то превазилази оквири овог рада. Уз одредбу уведена претходним законом из 1971, која остаје и у овом сада важећем из 1976, о провођењу само оних промена које су настале у складу са прописима, овом одредбом и даљим променама на основу наведених исправа ствара се привид да је то својинска евиденција, само што законом није одређено да је то тако, и да се она не разликује од земљишне књиге, јер наводно обе евиденције користе исте основе за промену. Овај привид је служио као образложење када су се залагали за тзв. ЈЕ. Сметнуло се с ума да су за њих и то само промене у фактичком стању, иако се сада заснивају на правном основу. На подручјима на којима постоји земљишна књига ово је проблем друге природе, у који се не можемо упуштати, поред тога што тиме геодетски органи коначно напуштају регистровање фактичких промена на терену и региструју само оне промене које се заснивају на правном основу и које су у складу са прописима. Ово је посебан проблем на делу Србије где је катастар земљишта једина евиденција, али такође превазилази оквири нашег разматрања. Из тог разлога само ћемо навести нека спорна питања. Приликом израде ЈЕ преписује се стање из катастра земљишта где је раније извршен новији премер и обнова премера, јер се сматра да је тада све легализовано; свакодневна судска

35 Видети објашњење Савезног извршног већа – Секретаријат за правосудне послове, бр. 196 од 24. III 1956. и објашњење Државног секретаријата за послове финансија НР Србије, бр. 06–12017/1–59 од 15. IX 1959.

и управна пракса да у ситуацијама када друштвеноправна лица нису сачувала основ стицања, она у сам катастарски операт ипак буду уписана; неспособљеност РГЗ-а да одржава и овакав наслеђен катастар земљишта. Раширено је схватање да се на основу поседовног стања катастра и вештачењем геометра утврђује право својине. Поред тога, због непостојања земљишне књиге, многи институти грађанског права су „мртво слово на папиру“, а биће знатно отежана и транзиција овог дела Србије.

20. Озакоњењем концепције тзв. ЈЕ, геодетски органи прекидају нужну функционалну међузависност катастра земљишта и земљишне књиге и доприносе даљој њиховој неусклађености. Аргументи код залагања за концепцију тзв. ЈЕ били су и наводна неусклађеност између катастра и земљишне књиге и то да се странке малтретирају вођењем исте (!?) евиденције код два органа. Да видимо ко, како и са којим последицама малтретира странке.

РГЗ је Инструкцијом за одржавање премера и катастра земљишта из 1997. у чл. 136 прописао да решење које му доставља земљишнокњижно одељење суда (тзв. Дн-решење) није основ за промену у катастру земљишта. Уставни суд Србије, својом Одлуком ИУ-48/97 није прихватио иницијативу за оцену уставности и законитости ове одредбе, а осврт на његово нетачно образложење превазилази оквире овог рада. За наше разматрање је важније следеће питање: ако је неко укњижио право својине у земљишну књигу, за шта је једино заинтересован, зашто би био заинтересован да изврши промену и у катастру? То је интерес државе, а основни задатак катастра јесте ажурна евиденција о фактичком стању, ради фискалних и свих других потреба.

Изложена еволуција показује да је катастар земљишта, наведеним мутацијама, доведен данас у ситуацију *contradictio in adjecto*, и то само због жеље геодетских органа да буду некакав тобожњи пореско-правни катастар.

2. Евиденција друштвене својине

21. Као и у претходним разматрањима, циљ нам је само да сагледамо проблеме у дужем временском периоду, како бисмо са ове временске дистанце и на основу постигнутих резултата на изради тзв. ЈЕ, објективно могли да валоризујемо тадашње аргументе заговорника ове концепције и према томе предвидимо њене могућности и домете, с ону страну волунтаризма, нормативизма и интереса уског круга геодета.

Законом о органима за вођење евиденције непокретности у друштвеној својини (*Службени гласник СРС* бр. 23/68), органи за геодетске послове преузимају ову евиденцију од општинских орга-

на управе надлежних за имовинске послове, а видећемо касније са којим проблемима се сусрећу и са каквим успехом их решавају. Овај закон престао је да важи доношењем првог Закона о тзв. ЈЕ из 1988, а следећи Закон о тзв. ЈЕ из 1992. укида и Закон о укњижењу непокретности у друштвеној својини (*Службени гласник СРС* бр. 45/71) а да нису обављени послови по њима, нити је обезбеђена нормативна и организациона основа за њихово окончање, пошто тзв. ЈЕ неће још дуго моћи да буде њихова замена. Не само због тога, него пре свега зато што нека ЈЕ није ни могућа а ни потребна, доказ је између осталог и Уредба о евиденцији и попису непокретности и других средстава у државној својини (*Службени гласник РС* бр. 27/96) коју води Републичка дирекција за имовину РС.

3. Катастар водова и подземних објеката

22. Решења Закона о катастру водова и подземних објеката (*Службени гласник СРС*, бр. 31/74, 24/84, 6/89) касније су уграђена у Закон о тзв. ЈЕ. Пошто се водови и подземни објекти региструју само графички, нумерички и само на плановима, а не води се евиденција о њиховим корисницима односно власницима, као и до сада, за наша разматрања битни су само неки аспекти, константе и тенденције. Законом из 1974. било је предвиђено да ће се овај катастар урадити за пет година (чл. 25), значи до 1979 године, а одмах у наставку ћемо видети и са каквим успехом. О њему се више и не говори, осим ако се уради и наплати, када то тражи неки њихов солвентни корисник (Телеком и сл.). За наша разматрања још је битније то што се због ових и сличних послова који се обављају ван редовне делатности, не ради на ЈЕ.

4. Катастар зграда

23. Републичка геодетска управа је 1976. у Информацији Извршном већу Скупштине СР Србије о условима и могућностима устројавања катастра зграда, оценила да у нашој земљи нема довољно ни искуства ни сазнања о томе шта би требало да обухвати катастар зграда. Такође је указала да се при увођењу евиденције и о зградама и о посебним деловима зграда, на основу Закона о органима за вођење евиденције непокретности у друштвеној својини, наилази на низ потешкоћа, у првом реду правне природе, и да због тога ова евиденција није образована.³⁶

Овде треба рећи да се и по називу види да катастар земљишта и земљишна књига нису прилагођени евиденцији зграда, а поготово делова зграда, и то није решено ни у Закону о тзв. ЈЕ, осим што

³⁶ *Геодетска служба* бр. 14/76, стр. 38.

се њиме одређује извођење етажне својине. Овакво стање у земљишној књизи палијативно је решено препоруком Савезног савета за правосуђе СФРЈ бр. 244/11–70 од 24. VI 1970. упућеном републичким секретаријатима за правосуђе и општу управу о вршењу уписа *етажне својине* у земљишним књигама, где је сама *техника уписа* препуштена судовима, зависно од специфичности појединих подручја. У том смислу и циљу, парнично одељење Врховног суда Војводине организовало је крајем 1982. регионално саветовање о уписима етажне својине, а о томе је 5. маја 1983. одржан семинар са ког су материјали објављени у посебном броју *Билтена* Врховног суда Војводине, бр. 4/83. Овде се отвара и проблем материјално-правног регулисања етажне својине, јер је скоро деценијски рад на Нацрту закона о праву својине и другим стварним правима СР Србије крајем прошле деценије прекинут. Он је у својој верзији из 1989, која је упућена на даљи поступак Скупштини СР Србије, детаљно регулисао ова питања у глави V, под називом *Права на посебним деловима зграде*. Савезни уставни суд донео је Одлуку IY. бр. 23/95 (*Службени лист СРЈ* бр. 33/96) која такође оставља материјалноправно нерегулисане ове веома комплексне проблеме. У оваквом материјалноправном и техничком вакууму, РГЗ (иако је признао да о томе нема ни искуства ни сазнања), одељком III под називом *Излагање на јавни увид и утврђивање права*, члановима 49–53 *Правилника о изради и одржавању катастра непокретности* (*Службени гласник РС* бр. 46/99), регулише утврђивање права на зградама, посебним деловима зграда и другим грађевинским објектима. Проблем је данас посебно потенциран продајом државне својине пословног простора, у ситуацији када држава, осим проглашења да је он државна својина, нема доказа о стицању... али и то превазилази оквире нашег излагања.

24. Више него скромни резултати тзв. ЈЕ, а поготово у насељеним местима, резултат су неспремности РГЗ-а да призна да није ни снимео објекте изграђене пре више од 20 година. Сада се то крије, а правда се наводно нерешеним правним проблемима бесправне градње, коју намеравају пошто-пото легализовати да би се ускладило фактичко и правно стање (*supra* 4). Главни проблеми су сакривени а они видљиви дубе на глави, па се морају поставити на ноге. Док се материјалноправно не регулишу ова питања, прво треба геодетско-технички снимити до сада неснимљене зграде и техником излагања на јавни увид уписати њихове кориснике у катастар земљишта, и тиме припремити основу за обнову, односно оснивање земљишне књиге. Сам упис делова зграда треба оставити приватном сектору, који ће, на основу досадашњих искустава, сам то тражити и о свом трошку спровести. Треба им то омогућити наравно, кад постоји правни основ. Сада и ако то хоће и ако имају правни основ, то не могу да учине. Дужност државе је да им то омогући.

5. Оцене Извршног већа и Скупштине СР Србије о стању одржавања премера; евиденцији друштвене својине; изради катастра водова и оспособљености геодетских органа (1977–1985)³⁷

25. Видели смо да је за 40 година после Другог светског рата премерена 1/3 Србије, а за пет година пре тог рата 2/3 територије, и да је Србија премерена (supra 8–11). Сада ћемо видети, како су највиши органи Србије оцењивали стање релевантно за наша даља разматрања и закључивања.

26. Извршени премер и катастар земљишта не одржава се у потпуној сагласности са стварним стањем на терену. Посебно забрињава чињеница да се новоизвршени премер, катастар и комасација земљишта у које су уложена велика друштвена средства не одржава редовно и ажурно. Као последица таквог стања и нови премер брзо застарева и постаје тешко употребљив за вишеструке друштвене потребе.

27. Постигнути резултати на устројавању евиденције непокретности у друштвеној својини не могу се оценити као задовољавајући пошто су врло забрињавајући, нарочито када се има у виду да је Закон о органима за вођење евиденције непокретности у друштвеној својини донет 1968. и да је у протеклом периоду требало да се у потпуности ова евиденција изради. Посебно је мало урађено за зграде и посебне делове зграда у друштвеној својини. Непостојање одговарајуће евиденције, као и необезбеђивање правне документације о правном основу стицања, умногоне отежава управљање, коришћење и располагање непокретностима у друштвеној својини.

-
- 37 – Извештај РГУ о спровођењу Закона о органима за вођење евиденције непокретности у друштвеној својини, РИВ, 11. мај 1977, *Геодетска служба* бр. 18/77, стр. 32.
- Извештај о спровођењу Закона о катастру водова и подземних објеката, РИВ, 1. јун 1977, *Геодетска служба* бр. 18/77, стр. 33.
 - Информација о функционисању општинских органа управе надлежних за геодетске послове, РИВ, 10. децембар 1980, *Геодетска служба* бр. 29/81, стр. 43.
 - Извештај о раду РГУ за период јануар-децембар 1982, *Геодетска служба* бр. 36/83, стр. 21.
 - Оцена и закључци Скупштине СР Србије поводом разматрања Извештаја о раду РГУ СР Србије за 1983, *Геодетска служба* бр. 39/84, стр. 76.
 - Извештај о организацији, функционисању, кадровској и техничкој опремљености општинских органа управе надлежних за геодетске послове, са оценама и закључцима Скупштине СР Србије 18. децембар 1985, *Геодетска служба* бр. 44/86, стр. 29.

28. Резултати на изради катастра водова и подземних објекта такође нису задовољавајући; у највећем броју случајева се та израда и не спроводи, тамо где је нешто почето, у великом је заостатку и није завршено иако је плаћено.

29. Кадровско стање незадовољава у погледу квалификацио-не структуре, а неадекватна је и систематизација потребног броја геодетских и правних кадрова.

30. Из оваквог стања и оцена није могао да се изведе закључак да је решење проблема несређених евиденција непокретности у некаквој ЈЕ. Зато је озаконење те концепције (1988) могло да уследи тек од Извршног већа и Скупштине СР Србије другог сазива, али и тада не само због њиховог незнања и обмане геодета. За тадашње и досадашње врхове власти у Србији (2000), ова концепција била је сасвим прихватљива, пошто је кореспондирала овога пута и са њиховим намерама, схватањима и интересима. Јер, како иначе објаснити да се у БиХ, и то од стране њених коаутора признају грешке и заблуде тзв. ЈЕ, док се у Србији и даље тврдоглаво не признају. Па, зато што је после озаконења деловао овај фактор. За 13 година, и концепција и они који су је озаконили показали су напокон све своје намере, обмане и домете, који су данас видљиви и просечном и најповршнијем посматрачу, и то на први поглед.

III. ЗАШТО ЈЕ ДОШЛО ДО ОЖИВЉАВАЊА ИДЕЈЕ О ТЗВ. ЈЕДИНСТВЕНОЈ ЕВИДЕНЦИЈИ?

31. До оживљавања идеје тзв. ЈЕ дошло је из сасвим других прагматичних разлога од оних који су до сада истицани, а разматрањима *de lege lata*, *de lege ferenda* не могу се видети. Извршно веће Скупштине СР Србије³⁸ и Скупштине града Београда³⁹ донели су 1975. закључак о обнови премера подручја града Београда и о обнови земљишних књига за 91 КО на територији града Београда, са програмом да се заврши у року од осам година, у два средњорочна плана од 1976. до 1984. године. Радове је платила Република, град Београд, а био је закључен Друштвени договор о финансирању обнове премера и катастра земљишта на територији Београда (Град Београд, Београдска заједница становања, Градски фонд за финансирање уређивања градског земљишта, „Пословни простор“,

38 Анка Чкребић, „Спровођење закључка Извршног већа Скупштине СР Србије“, *Геодетска служба* бр. 16/76, стр. 20.

39 Анка Чкребић, „Обнов премера подручја града Београда *Геодетска служба* бр. 17/77, стр. 47.

Градски фонд за путеве, Пољопривредни комбинат „Београд“, ЈНА итд.). Али, то никада није било завршено. Тако је обнова премера и катастра земљишта за првих 56 КО 1983, када је требало да буде већ завршена, била и даље у току,⁴⁰ и од тада се више не помиње. Под притиском наплаћених а незавршених радова, како у Београду тако и по целој Србији, уз деловање до сада изложених субјективних (*supra* 2) и објективних фактора (*supra* II), дошло је до оживљавања идеје о тзв. ЈЕ. Али, опет не би могла да заживи да није било пресудног утицаја директора Градског геодетског завода Београда (ГГЗБ) Анке Чкребић, иначе супруге у том периоду председника Извршног већа а касније и Скупштине СР Србије. Због тога, ГГЗБ од 1978, када је почела већ да излази на површину његова одговорност за наплаћене а неизвршене послове обнове премера Града Београда, због чега није могла бити обновљена земљишна књига, покреће систематску активност на обликовању концепције тзв. ЈЕ сваљивањем „кривице“ на земљишну књигу.

32. Хронологија и сами наслови објављених радова из тог периода, доказују да је читава концепција оживела поново у Београду, а касније је из истих разлога прихваћена од стране РГУ Србије. А прегледом садржаја првих објављених идеја, видимо да се оне потпуно поклапају са касније усвојеним Предлогом ставова Координационог одбора СИВ-а, у Сарајеву 1984. године:

- М. К., ГГЗБ, „Обједињавање земљишне књиге и катастарског операта“, *Геодетска служба* бр. 21/78, стр. 5;
- К. М., ГГЗБ, „Припрема за увођење јединствене евиденције непокретности“, Друго југословенско саветовање о катастру земљишта, СГИГЈ, Порторож, 1978, стр. 44;
- Др Б. Б., РГУ, „Активности и резултати на устројавању и вођењу јединствене евиденције о непокретностима у СР Србији“, *Геодетска служба* бр. 25/79, стр. 39;
- РГУ, „Информација о постигнутим резултатима практичне провере функционисања новог система ЈЕ“, *Геодетска служба* бр. 28/80, стр. 40;
- РГУ, „Предлог за доношење Закона о премери и катастру и уписима права на непокретностима“, *Геодетска служба* бр. 31/81, стр. 32;
- С. К., РГУ, „Структура података у оквиру новог система ЈЕ о непокретностима – катастра непокретности“, *Геодетска служба* бр. 33/82.

⁴⁰ РГУ, Извештај о раду Републичке геодетске управе за период јануар–децембар 1982, *Геодетска служба* бр. 36/83, стр. 26.

33. Ограничени простором, не можемо се упуштати у лобирање истих органа са истим проблемима у Македонији, Црној Гори и БиХ у овом периоду, и свих небулоза у анализираним материјалима заговорника ове идеје. Међутим, мора се указати да је Извршно веће Скупштине Србије било обмануто Информацијом о постигнутим резултатима наводне практичне провере функционисања овог система у Крагујевцу (КО Станово), Врању (КО Ристовац), Шапцу (КО Табановић), Неготину (КО Мала Каменица) и Београду (КО Стара Раковица). Ниједна од ових КО ни до данас није обрађена. Тада су урађени само модификовани обрасци земљишне књиге као обрасци нове ЈЕ, да би фасцинирали неупућене. „*Извршни савети града Београда* је у договору са Републичком комисијом одредио да се провера нових образаца и функционисање новог система ЈЕ обави у КО Стара Раковица у општини Раковица иако је *инсистирао да се ња провера не врши* [подвукао М. Б.], јер се њоме не би ништа више постигло у досадашњим проверавањима, која указују на то да се може ићи на доношење законског прописа о увођењу јединствене евиденције о непокретностима.“⁴¹ Сада је извршена провера овог скупог експеримента из периода 1988–2000. и на ширем узорку иако и сада нерепрезентативном.

34. Касније усвојени законски текстови ове концепције потпуно су прикривали премисе и решења у Предлогу ставова Координационог одбора СИВ-а из Сарајева 1984, који су наводно послужили као основа њиховог доношења. На први поглед и за неупућене, тзв. ЈЕ је тада већ била довољно рационално и допадљиво камуфлирана. Нетачност премиса и решења у поменутом предлогу ставова, у чињеничном погледу смо приказали у другом делу рада, у оквиру основних института катастра земљишта. Остали ирационални ставови, који су изношени али су у међувремену изостали, могу да изазову само одијум (да је реликт предратног права то што је катастарски операт само доказ о фактичком поседу, да судије из традиционалних разлога стављају примедбе на обједињавање ове две евиденције, да нема разлика између катастра и земљишне књиге, те нема потребе ни да постоји земљишна књига и сл.), па се на њих нисмо ни освртали.

Показали смо да је концепција тзв. ЈЕ неостварива, одн. остварива је исто онолико као и некадашње идеје, наде и искрена залагања алхемичара. Претварање фактичког нелегалног у легално стање отвара у предстојећим својинским трансформацијама опасност легализација и арбитрарности, поготову што је искључен управни спор. И поред тога остаје проблем неажурности који се признаје у самом закону, а ова концепција је и настала због навод-

41 Информација о постигнутим резултатима практичне провере функционисања новог система јединствене евиденције на непокретностима, *Геодетска служба* бр. 28/80, стр. 46.

ног елиминисања те неажурности. А уписи фактичког легалног стања отварају проблем неспорно потребног праћења фактичког нелегалног стања, и због других намена катастра. Видели смо да је ова концепција настала као резултат обмана (због наплаћених а незавршених послова и престанка премера, јер је Србија напакон премерена) и интереса, с једне стране, уског круга геометара (за новим и трајним послом и статусом службе), а с друге стране, досадашње власти у Србији (1988–2000), која ју је озаконила како би својинску трансформацију вршила у „сивим“ токовима. На законска решења ове концепције нисмо се шире освртали, јер њих, из изнетих разлога, нити може нити треба поправљати, а фактички бисмо полемисали теоријским аргументима са обманама и интересима аутора тзв. ЈЕ и оних који су је озаконили. Она је озбиљна толико колико би било озбиљно и наше залагање данас да се нпр. одредимо за амерички систем регистара непокретности, јер је много пута јефтинији и од катастра земљишта, земљишне књиге и тзв. ЈЕ, пошто се не заснива на веома скупом геодетском премеру земљишта у европском смислу.

УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

35. Слажемо се са закључком који је изложен још 1981. у Предлогу за доношење Закона о премеру и катастру и уписима права на непокретностима. Пошто нисмо оригинални, да не бисмо интерпретирали туђе ставове, дозволићемо им да сами сведоче:

„Премер и катастар земљишта су практично завршени на целој територији Републике, те су финансијска средства потребна за извиђајни поступак и утврђивање стварног стања у погледу стварних права на непокретностима. У оним општинама у којима постоје земљишне књиге, мора се извршити сравњивање стања по књигама са стварним стањем, а у онима у којима нема земљишних књига, мора се основати онај део евиденције који се односи на право својине и друга стварна права на непокретностима евидентираним у катастру.

У оним општинама у којима постоје обе евиденције (катастар земљишта и земљишна књига) неће бити потребна нова радна снага јер се радници који ће ове послове обављати већ налазе у суду и катастру. Нови радници ће бити потребни само у оним општинама у којима нема земљишних књига, и то у оном броју који би био потребан за послове који се односе на одржавање јединствене евиденције о непокретностима и то дела који сада садржи земљишна књига.

Према изнетом, Република би била обавезна да обезбеди средства за устројавање дела евиденције који се односи на упис права на непокретностима.

За редовно одржавање евиденција потребна су средства за попуну радних места који ће водити евиденцију, и то само у оним општинама које немају земљишну књигу.

Ако се има у виду чињеница да се евиденција у свим општинама не може увести истовремено, долази се до сазнања да ни средства за увођење јединствене евиденције Република не треба да обезбеди у једној години. Реално је очекивати, на основу досадашњих искустава, да се евиденција уводи поступно и да се, уз интензиван рад, нова евиденција може увести за 10 година. Тешко је, због тога, сада са сигурношћу утврдити потребна средства. Но до тог износа се, ипак, на бази данашњих цена, може оријентационо доћи.⁴²

Пошто смо у целини усвојили ове ставове, на основу начелних примедба, изнетих чињеница и досадашњег искуства на изради тзв. ЈЕ, дозвољавамо себи скромно само да додамо: да то раде ипак новооснована одељења општинских судова на подручју Србије где земљишна књига до сада није основана, а да РГЗ припреми основу за њено оснивање, као и њену обнову тамо где је то потребно. Овакво решење уважава како наше наслеђе тако и садашње и будуће околности, услове и потребе. Баш због тога мора уважавати и страна решења и искуства, која треба прилагодити нашим условима (а не одступати од њих само да бисмо били пошто-пото оригинални). Зато се треба обратити Европској унији и успоставити сарадњу у циљу хармонизације материјалног и процесног права и техничких решења у овој области. Ово је *conditio sine qua non* укључивања Србије у породицу правних и просперитетних држава, за шта су сада створени потребни политички услови.

Milanko Buljucić*

FROM LAND CADSTRE TO THE SO-CALLED UNIFIED DATA

Summary

The so-called unified data system has some irreparable conceptual faults which make its development impossible. Its being accepted as official is a result of long years of geodetic circles' endeavors to seize even those responsibilities for which they are not competent, as well as their need to conceal the fact that many jobs which the Republic's Geodetic Institute has

42 РГУ, Предлог за доношење закона о премери и катастру и уписима права на непокретностима, *Геодетска служба* бр. 31/81, стр. 42-43.

* Milanko Buljucić, Legal Counsel, Belgrade.

been paid for have not been completed, and not a result of real interests and needs of the society. Land cadastre, as a basis for land register, began to turn into something else when the obligations of its adjustment with land register, as well as with the real situation in the field were omitted from the new Yugoslav legislation in 1953, and 1965 and 1967, respectively. Provisions prohibiting the registration of legally unfounded changes and the conditioning of the registration of change with the payment of tax have additionally contributed to a distortion of the aim of land cadastre, creating an illusion of its legal character. A significant flaw of the unified data system is the fact that data from the land cadastre are being now copied into it as legal ones, though they have no legal basis. The land cadastre, its not being up-to-date, and human resources in that area have been repeatedly criticized by the Assembly of the Republic of Serbia, and it is obvious that the introduction of the unified data system was not an objective need, but a clear and subjective interest of geodetic institutes which, having been paid for a job never completed, saw in it a way out. The Assembly of the Republic of Serbia agreed with the introducing of the new registering system only when the wife of the Assembly's president became the head of the Belgrade Geodetic Institute, due to some falsely presented data concerning the experimental application of the new system in a few cadastral municipalities. It is, therefore, proposed that the land cadastre, containing factual data, should be renewed, as well as the land register, containing legal data of immovables, handled by the court.

Key words: *Land cadastre. – Land register. – Unified data.*

Milanko Buljugić*

DU CADASTRE DES FONDS DE TERRE À L'ENREGISTREMENT UNIQUE

Résumé

L'enregistrement unique présente certaines faiblesses de conception irrémédiables faisant que sa mise en place s'avère impossible. Sa légalisation n'est que la conséquence d'une aspiration de longue date de la part de la profession géodésique à se faire attribuer des compétences pour lesquelles elle n'est pas professionnellement habilitée, ainsi que du besoin de dissimuler la non exécution de nombreux travaux confiés à l'Institut géodésique de Serbie, et dument financés, et non d'un besoin et de l'intérêt réel que représente l'enregistrement pour le pays. Le cadastre des fonds de terre,

* Milanko Buljugić, juriste et politologue, conseiller à l'Établissement de géodésie de Serbie.

constituant à l'origine la base pour création des livres fonciers, a commencé à se transformer en tout autre chose, lorsque les dispositions adoptées dans la Yougoslavie d'après-guerre ont abrogé l'obligation de sa mise en conformité avec les livres fonciers (1953) puis avec l'état existant sur le terrain (1965 et 1967). Les dispositions ayant interdit l'enregistrement des changements effectués illégalement et la soumission de l'enregistrement des changements à l'acquiescement d'une taxe n'ont que contribué à pervertir davantage la raison d'être du cadastre, en créant l'illusion d'un caractère juridique de l'enregistrement. La grande faiblesse de l'enregistrement unique réside dans le fait que les données factuelles du cadastre y sont consignées comme des données juridiques, même si elles ne reposent sur aucune base juridique. Le cadastre lui-même, sa mise à jour et la formation professionnelle des organes compétents, ont été critiquées par le Parlement de Serbie à plusieurs reprises, de sorte qu'il est évident que la raison de l'introduction de l'enregistrement unique ne répond pas à un besoin objectif mais très clairement à un intérêt particulier des instituts géodésiques qui ont été rémunérés pour un travail qu'ils n'ont pas mené à bien et ont vu dans l'introduction de l'enregistrement unique une issue de sortie. Le Parlement de Serbie n'a d'ailleurs approuvé l'introduction du nouveau type d'enregistrement qu'après que l'épouse du président de ce Parlement a été nommée à la tête de l'institut géodésique, et ce sur la base de données falsifiées illustrant l'application expérimentale du nouveau système dans plusieurs communes cadastrales. Pour cette raison nous proposons de procéder à une réintroduction du cadastre, en tant que donnée factuelle, et du livre foncier, en tant qu'enregistrement juridique des biens immeubles tenu par le tribunal.

Mots-clés: *Cadastre. – Livre foncier. – Enregistrement unique.*

Milanko Buljugić*

VOM LIEGENSCHAFTSKATASTER BIS ZU EINER SOGENANNTEN EINHEITLICHEN EVIDENZ

Zusammenfassung

Die sogenannte einheitliche Evidenz zeigt unverbessliche konzeptuelle Mängel vor, welche deren Aufbau unmöglich machen. Ihre Legalisierung ist die Folge langjähriger Bemühungen des Landesvermessungsamtes, für sich auch diejenigen Zuständigkeiten zu beschaffen, für welche es nicht fachlich ausgestattet ist, sowie der Notwendigkeit, die Tatsache zu verstecken, dass viele Geschäfte, welche das Landesvermessungsamt der Republik

* Mirko Buljugić, Dipl. Politikwissenschaftler, Berater am Serbischen Landesamt für Geodäsie.

schon einkassiert hatte, nicht erledigt wurden, und sie ist nicht die Folge realer Interessen und Bedürfnisse der Gesellschaft. Das Liegenschaftskataster als Grundlage für Erarbeitung des Grundbuchs wandelte sich in etwas ganz anderes um, als die Vorschriften des neuen Jugoslawiens die Pflicht dessen Anpassung mit dem Grundbuch (1953) und danach auch mit dem wirklichen Zustand auf dem Feld (1965 bzw. 1967) weggelassen hatten. Die Bestimmungen, mit welchen die Eintragung der ohne rechtliche Grundlage vollzogenen Änderungen verboten waren, und Knüpfung der Eintragung an Bedingung der Steuerzahlung trugen zusätzlich der Bildung eines falchen Zwecks des Liegenschaftskatasters bei, indem sie den Anschein der rechtlichen Charakters der Evidenz schufen. Ein erheblicher Mangel der einheitlichen Evidenz ist die Tatsache, dass faktische Angaben aus dem Kataster in diese Evidenz als rechtliche Daten eingetragen werden, und zwar ohne rechtliche Grundlage. Das Liegenschaftskataster selbst, seine Aktualität und personelle Ausstattung der zuständigen Behörden wurden mehrfach seitens der Versammlung der Republik Serbien kritisiert, womit klar wird, dass der Grund für Einführung der einheitlichen Evidenz kein objektives Bedürfnis war, sondern ein eindeutiges und einzelnes Interesse der Landesvermessungsämter, welche ihre nicht abgeschlossenen Geschäfte einkassiert hatten und den Ausgang aus dieser Lage in der Einführung der einheitlichen Evidenz sahen. Die Versammlung der Republik Serbien stimmte mit der Einführung der neuen Evidenz erst dann zu, als als Leiterin des Landesvermessungsamtes der Stadt Belgrad die Ehefrau des Vorsitzenden dieser Versammlung bestellt wurde, und zwar aufgrund der falsch dargestellten Angaben über die experimentelle Anwendung des neuen Systems in einigen Katastergemeinden. Deshalb wird vorgeschlagen, dass eine Erneuerung des Liegenschaftskatasters als bloß faktischer Evidenz und des Grundbuchs als seitens dem Gericht geführter rechtlicher Evidenz der Liegenschaften vorgenommen werden soll.

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