

Ненад Ђосић*

ДОСАДАШЊА ИСКУСТВА И РАЗЛОЗИ ЗА УВОЂЕЊЕ ЈЕДИНСТВЕНЕ ЕВИДЕНЦИЈЕ

У нашој земљи су у претежном делу заступљена два система евидентирања права на непокретностима. То су катастар и земљишна књига, док је у мањем делу заступљен тапијски систем.

Постоје подручја у којима у оквиру политичке општине постоје и катастар и земљишна књига. Ту се посебно уочавају разлике између ова два система. Катастар као евиденција о објекту права (земљиште, зграда...), а земљишна књига као евиденција о правима на објекту.

Ова два система имају тенденцију међусобног зближавања. Тако катастар преузима од земљишне књиге све чињенице у сфери промена права на објекту, а земљишна књига преузима од катастра све чињенице од значаја за промене на објекту права.

Управо ове чињенице биле су повод размишљања да се уведе јединствена евиденција која би ујединила податке о објекту права са подацима о праву на објекат. Постоје многи разлози што се то и учинило, доношењем Закона о државном премеру и катастру. Пре свега то су: економичност, могућност фискалног повезивања података од значаја за остварење фискалне политике државе, аутоматска обрада података на једном извору.

Новим катастром, као продуктом примене Закона о државном премеру и катастру, отклањају се бројни недостаци, пре свега евиденције о правима на непокретностима – земљишне књиге. Наиме, земљишна књига је заснована на диспозицији странака. Диспозиција странака је сматрана демократском тековином западних земаља у којима се примењује овај облик евидентирања права на непокретностима. У нашим условима, диспозиција странака је довела до тога да се конституише мноштво ванкњижног власништва, што је даље имало последицу да земљишна књига на територији Србије не евидентира у овом тренутку ни 5% објеката права (зграда и других објеката на земљишту), а у условима новог премера земљишна књига садржи нетачне податке о самом зем-

* Ненад Ђосић, судија из Крагујевца.

љишту. Логично је да је нов премер у себи садржавао савремену методологију обраде и израчунавања површина парцела, с једне стране, а с друге стране, сви ти подаци се нигде у Србији нису уклопили у податке које садржи земљишна књига. Површине парцела садржане у земљишним књигама израчунате су путем метода које су биле у оптицају пре 60 до 100 година.

Према одредбама Закона о промету непокретности, чл. 6, суд може признати правно дејство промета у случајевима када је он у претежном делу извршен и када је плаћен порез на промет. То даље значи да се ни судом не може физичком лицу оспорити својина на објекту права ако је исплаћен порез на промет, што свакако нико неће учинити уколико не уђе и у посед те непокретности.

Ове законске одредбе, диспозиција странака и чињеница да се у земљишним књигама уписују само зграде код којих је извршен технички пријем у сеоским условима, односно издата употребна дозвола у градским условима, довели су до тога да у овом тренутку у земљишним књигама на територији Србије није уписано 95% изграђених објеката. Уколико се узме у обзир да је земљишна књига конституисана на око 30% територије Србије, може се утврдити да 100 година после њеног увођења, она укупно евидентира око 1% постојећих објеката.

Ова чињеница је пре свега значајна за она лица која размишљају да земљишне књиге фискално повежу са органима управе. Такво повезивање било би беспредметно.

Да су сви ови наводи тачни, тврдим као лице које је прво у Србији устројило катастар непокретности. Тако сам на подручју Собовица, где сам у току 1989. и 1990. године вршио комасацију, утврдио да у четири урбана села надомак Крагујевца (Церовач, Лужнице, Горње Јарушице и Чумић), укупне површине око 16.000 ha, са око 4.000 зграда изграђених после II светског рата, ниједна није уписана у земљишне књиге. Излагањем на јавни увид података премера, односно устројавањем катастра, руководио сам у још десетак катастарских општина, где сам такође утврдио да ниједна зграда изграђена после II светског рата (ниједна квалитетна зграда на терену) није уписана у земљишне књиге.

Као председник комисије за премер града Крагујевца, утврдио сам да зграда суда у којој се налази земљишна књига, која је од историјског значаја, културни споменик изграђен 1912. године, није уписана у земљишне књиге, да није уписана цела фабрика аутомобила, а од 400 објеката Завода „Црвена застава“, у земљишним књигама постоји уписан само један објекат старе тополинице. У земљишним књигама у Крагујевцу не постоји етажна својина, што значи да није уписан ниједан од 12.000 станова, а нису

уписана ни читава насеља од по 10.000 становника, као што су Аеродром, Бубањ, Ердоглија.

Поставља се питање каква је то онда евиденција?!

Када се узме у обзир да на територији Србије постоји двоструко више објеката изграђених без дозволе него оних изграђених са дозволом, што такође тврдим на основу искуства са терена, а да ти бесправно изграђени објекти немају никакав третман у земљишним књигама иако имају свог корисника, притежаоца, иако њихов власник има свест и анимус у односу на тај објекат – проблем се утростручава.

Радећи све ове послове који се преплићу са геодезијом као науком која обрађује објекат права, а уједно радећи као судија у Општинском суду у Крагујевцу, између осталог као имовинац, утврдио сам да је основни проблем код јавних регистара непокретности у Србији запуштеност евиденције о објекту права.

Нормално је да у таквим условима носилац система и јединствене евиденције буде катастар, односно Републички геодетски завод. Да би се евидентирало нечије право на објекту, па макар и државина која је од интереса за фискал, потребно је да се објекат снимом, да се евидентира промена на објекту, а носилац таквог посла може да буде само катастар, јер је у природи његовог посла да евидентира промене на парцели, па и у смислу изграђености.

Да је то тако, потврђује чињеница да свуда где је вршен нов премер на територији Републике Србије, исти није заживео у земљишним књигама, иако је овај посао вршен у доброј вери и намери да се евидентирају промене на објекту права. То даље говори да никада није постојао квалитетан договор између носилаца посла који обрађују објекат права и носилаца послова који евидентирају право на објекту.

Сматрам да би управо такав договор могао да резултира квалитетним јавним регистром непокретности у Србији. Судство „љубоморно“ чува искључиво право да утврђује да ли промет непокретности производи правно дејство, а са друге стране уважава ванкњижно власништво и поред чињенице да се ни судом не може оспорити промет непокретности који је у претежном делу извршен и када је плаћен порез на промет.

Када би постојала могућност договора између носилаца послова који евидентирају промене на објекту права и носилаца послова који евидентирају промене права на објекту, јединствена евиденција би се устројавала у градским условима уз учешће председника комисије који би био судија. Резултат таквог излагања на јавни увид података премера добио би на тежини.

Приликом излагања на јавни увид података новог премера, доказују искуства из праксе, могуће је у свему прихватити резул-

тате новог премера у смислу методологије обраде површина. До доношења новог закона 1996. године, неоспорни подаци премера могли су се уписати у катастар непокретности као утврђени. Несрећном игром случаја, у изради новог закона учествовала су лица која су безусловни претежаоци земљишних књига, па су избадили законску одредбу (чл. 69, односно 72 старог закона о државном премеру и катастру) на основу које су се неоспорни подаци премера уписивали у катастар непокретности.

Границе између парцела нису „Богом дане“, већ су их управо поставили људи и преузете су из првог премера у земљишну књигу. Поставља се питање ради чега те границе не могу да трпе промене због тачније обраде података савременијом методом у случајевима новог премера, уколико то учине неоспорни носиоци апсолутних права и носиоци јавног интереса. Приликом излагања Крагујевца I, последњег покушаја да се бар једном у историји усагласе подаци новог премера у делу обраде површина са подацима из земљишних књига, били су укључени и носиоци апсолутних права на непокретностима, заступници имовинске службе града Крагујевца и правобранилаштва. У току излагања није постојао ниједан приговор на описану површину, иако су се све парцеле у новом премеру разликовале од површина истих парцела у старом премеру. Све би било у реду да није било несрећног избацавања чл. 69 старог Закона о државном премеру, чиме је катастар преузео неефикасност земљишних књига у делу евидентирања промена на парцелама у условима новог премера.

Укидањем наведених законских одредаба, заузето је становиште да је корисније за државу и друштво да се у земљишној књизи „негују нетачни подаци по површинама“. Ово је посебно важно зато што се нов премер врши аерофотограметријском методом, којом се снимају границе између парцела онако како су их поставили носиоци апсолутних права, а могуће их је кориговати у складу са примедбама носилаца јавних интереса, и у том смислу преузимати границе старог премера тамо где се додирују парцеле приватног власништва са парцелама у друштвеној и државној својини. Кома је у интересу да се 1 m^2 или 2 m^2 једног носиоца апсолутних права и даље води као његово власништво или коришћење, иако је евидентно да та површина није у његовом претежању, нити је он жели! Наиме, приликом излагања на јавни увид носилаца апсолутних права на парцели, ако корисник парцеле утврђује да држи површину мању или већу од до тада евидентиране, то може бити последица или заузећа или другачије обраде површина. Пракса показује да у односу на те незнатне површине носиоци апсолутних права или корисници немају никакав интерес. Зато сам навео да приликом излагања у оквиру Крагујевца I није постојао ниједан приговор на уписану површину.

Нормално је да у градским условима постоји много парцела које су оптерећене судским споровима, али ни то није сметња за прихватање података новог премера, јер је у таквим случајевима могуће преузимати податке старог премера у односу на спорне границе и евидентирати у теретном листу постојање спора, што је уобичајено у поступку који се спроводи *ex officio*.

Када се разматрају предности и мане судских и управних органа у вођењу јавних регистара, треба рећи да су извршни наслови на основу којих се врше промене носиоца апсолутних права по правилу судске одлуке, врло ретко административни акти, а провођење таквих промена јесте у суштини административни посао, без икакве дискреционе власти, због чега би то требало поверити суду. Наиме, промене се уписују у јавне регистре само у случају када се приложи писмени документ (пресуда, решење, уговор оверен код суда...), где уписани носилац апсолутних права јесте отуђилац тог права, а стицалац права је по писменом документу стекао то апсолутно право. Да ли дотично лице може да стекне апсолутно право, није ствар процене службе која води јавни регистар, већ органа који доноси извршни наслов. На пример, суд проверава да ли је закључен уговор о купопродаји између лица која су прибавила одобрење Министарства финансија РС којим се одобрава промет и аутентичност уговорника. Када се на тако оверени уговор код суда плати порез на промет, исправа је подесна за укњижбу уколико је продавац носилац апсолутних права у јавном регистру. Уколико то није, не постоји никакво дискреционо право службе која води јавни регистар да проведе укњижбу. Према томе, и доношење земљишнокњижних решења, иако се доносе у суду, представљају чисто административни поступак, и зато га у скоро свим судовима врше чиновници, који технички израђују решења о упису. У систематизацији судова ти чиновници се називају референтима земљишних књига; ако није тако, шта онда раде ти референти. То је прећутно признање да је упис у јавни регистар чисто административни посао.

Према томе, не постоји никаква предност судских органа у односу на управне органе у погледу вођења јавних регистара. Из контекста свега наведеног произлази да је земљишна књига тачан збир нетачних података. Како другачије назвати евиденцију која „негује“ нетачне податке о површинама, која не прихвата податке новог премера ни тамо где је он извршен, с једне стране, а с друге стране, не садржи 99% постојећих објеката на терену територије РС.

Гледано очима обичног човека, таква земљишна књига изазива велику конфузију. На пример, доносе се наследна решења у погледу имовине која се налази на парцели оставиоца иако на њој постоји мноштво објеката који нису његово власништво или нису

само његово власништво. Тако неефикасна земљишна књига често инспирише бесправну градњу. Наиме, људи који желе да регулишу свој животни простор, у контакту са крутим правилима земљишне књиге одустају од градње са дозволом и упуштају се у бесправну градњу. То је случај пре свега када ванкњижни власник отуђи трећем лицу непокретност, а није на диспозицији трећег лица да проведе све промене, поготово у условима када се уговори оверавају у суду без претходне процене и плаћања пореза на промет, без чега није могућ упис у земљишне књиге. То треће лице, уколико би желело да постане власник у јавном регистру, поред стицања права на непокретности исплате, овере свог уговора код суда, плаћања пореза на промет, мора да плати и порез на промет свог правног претходника, на чијој диспозицији је остало да се одлучи хоће ли или неће да се укњижи.

Поставља се питање у чему је демократичност диспозиције странака. Поред тога, диспозиција странака има врло негативне утицаје на савесне грађане који су пријављивали своју непокретну имовину. Услед неповезивања носилаца јавних регистара са фискалом, порез плаћају сами грађани који су пријавили своју имовину, па је могуће да лице које има непокретност мање вредности плаћа порез на ту имовину, а лице које има 100 пута вреднију непокретност не плаћа порез, зато што је несавесно, а то се затим назива демократијом. Наводно, његово је право да се понаша овако или онако, и то се правда тиме што ће он сносити одређене санкције. И где је ту онда интерес државе и савесних грађана. Следеће питање је колико заступници диспозиције уписа схватају разлике између животне реалности у нашој држави и другим државама, које такорећи и не знају за бесправно изграђене објекте, значи за објекте који су ван јавних регистара непокретности, а који имају своје држаоце. По мојој оцени, диспозиција странака се не може посматрати ван животне реалности.

Питање уписа хипотеке у јавне регистре који би се водили код органа управе, јесте питање неповерења у јавне органе управе, јер извршни наслови на основу којих се уписује хипотека *увек* подлежу процени судских органа, односно таква исправа се увек оверава или доноси пред судом.

Уколико се неповерење у органе управе (РГЗ) заиста покаже оправданим, увек постоји могућност да се једном утврђена јединствена евиденција повери на одржавање судским органима, с тим што би земљишна књига морала да претрпи рационализације и измене у смислу евидентирања државине на бесправно изграђеним објектима.

То значи да у условима апсолутно запуштеног објекта права на територији РС, треба препустити носиоцу послова на евидентирању тог објекта (РГЗ РС), да настави са пословима устројавања

јединствене евиденције – катастра непокретности, јер се једноставно судовима не може препустити превазилажење тог проблема који по природи посла није судски проблем, а судство је задржало дискрециону власт да одлучује о свим основима преноса апсолутних права на непокретности.