

Јован Станојевић \*

## ЈЕДИНСТВЕНА ЕВИДЕНЦИЈА – НАПРЕДАН СИСТЕМ РЕГИСТРОВАЊА НЕПОКРЕТНОСТИ

Уз нацрт програма за ово саветовање, исцрпном и свеобухватном предлогу дневног реда, приложен је непотписани текст непознатог аутора, са насловом „Полазна становишта“. По свему судећи, текст указује да једина функција овог саветовања треба да буде осуда, како то аутор каже, „тзв. система јединствене евиденције“, са основном тезом да је доношењем Закона о премеру и катастру и уписима права на непокретностима из 1988,<sup>1</sup> а затим и Законом о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима<sup>2</sup> *прокламовано одустијање од система земљишних књига*. Како се дошло до овако значајне констатације, у тексту се не каже, али се од тога полази као од несумњиве чињенице, па се онда даје читав низ нетачних квалификација које би биле тачне кад би била тачна полазна тврдња. Али је она тачна само формално, не и суштински.

### ЗАКОН О ДРЖАВНОМ ПРЕМЕРУ И КАТАСТРУ И УПИСИМА ПРАВА НА НЕПОКРЕТНОСТИМА НЕ ОДУСТАЈЕ ОД ПРИНЦИПА ЗЕМЉИШНЕ КЊИГЕ

Тачно је да Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима више не помиње *земљишну књигу* и у члану 4 каже: „Катастар непокретности је јавна књига која представља основну евиденцију о непокретностима и правима на њима. У катастар непокретности уписују се подаци утврђени премером непокретности и други подаци који се односе на непокретности и права на њима, утврђени су у складу са овим законом.“ Међутим, овај закон не укида земљишну књигу, већ је тачно да он на једном месту и код једног органа обједињује до тада раздвојене две функ-

\* Јован Станојевић, адвокат из Пожаревца.

1 *Службени гласник РС* 17/88 – са изменама и допунама.

2 *Службени гласник РС* 83/92 – са изменама и допунама, у даљем тексту

Закон.

ције, што се јасно види из одредаба члана 149 и даље. Тачно је да овој евиденцији Закон даје име катастар.

Законодавац је могао да уради и нешто друго: могао је ову евиденцију са потпуно истом садржином да назове земљишна књига и да орган који испуњава потпуно исте задатке као што их сада испуњава Геодетски завод назове Земљишнокњижни суд, и да одреди да тај суд буде самосталан орган или да га прикључи неком од постојећих судова. Међутим, суштина закона и суштина појединих решења и механизма не би се променила. У том случају, од читавог низа примедба у „Полазним становиштима“ остала би једино примедба о независној судској власти и специјализованим кадровима, о чему ће касније бити речи.

Закон о земљишним књигама<sup>3</sup> не садржи посебно издвојене принципе, али су се они искристализовали у правној теорији. Када упоредимо текст Закона са Законом о земљишним књигама, видимо да нема значајнијих одступања, па је јасно да он садржи све принципе на којима је заснована земљишна књига у напредним европским земљама. Оно што је битно другачије у односу на земљишну књигу јесте јединство геодетских и правних података и потпуно нови технолошки приступ, што не нарушава правне принципе већ им даје већи значај.

## ЗАШТО ЈЕ ПРОМЕЊЕН СИСТЕМ ЕВИДЕНЦИЈЕ

Земљишна књига код нас уопште нема онакав значај какав јој се иначе у правничким круговима даје, а за то има више разлога:

– Мали број катастарских општина има земљишну књигу. У 1993. години у Србији су земљишну књигу имали сви судови у Војводини, Други и Четврти општински суд у Београду, и општински судови у Лазаревцу, Младеновцу, Обреновцу, Сопоту, Ваљево, Лајковцу, Љигу, Мионици, Убу, Крагујевцу, Аранђеловцу, Баточини, Рачи, Тополи, Варварину, Нишу, Пожаревцу, Великом Градишту, Смедеревској Паланци, Великој Плани, Шапцу, Лозници и Чачку.<sup>4</sup> При томе, у већини тих судова, земљишна књига није била уведена за све катастарске општине, док књиге етажне својине нису уопште уведене или је у њима било веома мало уписа.

– Током година се фактичко стање и стање у земљишној књизи све више разликовало, првенствено зато што упис нема конститутивни карактер на стицање својине, због утицаја Закона о ограничењу промета непокретности, који је увео ограничења

<sup>3</sup> Службени лист Краљевине Југославије 14/30.

<sup>4</sup> Подаци: Душан Стаменковић, *Приручник за уписе у земљишну књигу и катастар непокретности*, „Савремена администрација“, Београд 1993, страна 41.

промета на националној основи али промет није зауставио, због избегавања плаћања неразумно високих пореза на промет непокретности, а нарочито због неспровођења решења из комасације.<sup>5</sup> Једном пропуштена укњижба неке промене, практично зауставља било какве даље укњижбе на неком ЗК телу, што је резултирало сталним падом броја предмета у ЗК одељењима судова.<sup>6</sup>

– За разлику од катјасира земљишта који је релативно уредно праћено све фактичке промене на терену, земљишна књига у целој земљи, наравно тамо где се водила, постојала је све неажурнија. Раскорак између података садржаних у катјасиру земљишта и података у земљишној књизи (грунтовници) стално је растао и постојао основно обележје постојећег система двојне евиденције непокретности.<sup>7</sup>

– Ниво ажурности катјасира земљишта знајно се удаљио од земљишних, а поштово од књига праћенија. Идеја о спајању земљишне књиге и катјасира појавила се и у циљу унапређења целокупне структуре евиденције. Поред ошклањања несклада између евиденцираног и фактичког стања, јединствена евиденција непокретности би омогућила увођење техничке обраде података, евиденцирање више корисних података за поједине органе и организације, као и лакше, брже и економичније праћење промена. Поучена одређеним искуствима, геодетска служба је још 1919. године заговарала јединствено увођење катјасира и земљишне књиге.<sup>8</sup>

Овоме треба додати да је геодетска струка правремено схватила могућности рачунарске технике не само за дигитализацију планова и података о парцелама него и за комплетну рачунарску обраду целог посла, укључив и издавање извода и израду решења, док с друге стране, правосудје, а посебно Министарство правде, у том погледу ни до данас није ништа урадило<sup>9</sup>, па ни на постављању именика и парцеларника на рачунар.

Према томе, у овој земљи никад није напуштена идеја о земљишним књигама, нити је било покушаја да се „омаловажи значај добро вођене евиденције о непокретностима“, али се очигледно схватило да земљишна књига, на начин како су је до тада водили судови, није дала праве резултате. Да је земљишна књига пословала као у развијеним земљама запада, она, као ни тамо, не би била замењена.

5 У Пожаревцу није спроведено ниједно решење из комасације.

6 Подаци: Душан Стаменковић, *Приручник за уписе у земљишну књигу и катјасир непокретности*, „Савремена администрација“, Београд 1993, страна 41.

7 Душан Стаменковић, *истио*.

8 Душан Стаменковић, *истио*.

9 Осим поменутог програма етажне својине у суду у Пожаревцу, али је он урађен аутономно уз велику помоћ служби Општине и Катастра.

Политика, тј. законодавство кроз које се претачу политичке идеје, увек доноси одлуке, па су и одлука о увођењу земљишне књиге у Грађанском законику из 1844. године и одлуке Милоша Обреновића, кнеза Александра Карађорђевића и краља Александра I Карађорђевића, наравно, биле политички мотивисане. Ниједна одлука није лоша само зато што је политички мотивисана већ може да буде лоша једино због ефеката које изазива. Жеља да се неефикасан систем евиденције кроз земљишну књигу замени ефикасним системом, не дирајући при томе у принципе на којима се те евиденције традиционално заснивају, мора се оценити позитивно.

Однос правосуђа према земљишној књизи види се и по односу према кадровима: код нас готово да нема специјализованих судија који се баве само земљишном књигом. Већину послова обављају административни радници са средњом школом, што само по себи није страшно, али је страшно то што за обављање тих послова не постоји никаква специјалистичка обука нити специјалистички испит.<sup>10</sup> Ситуација у Катастру је сасвим другачија јер је на овим пословима непосредно ангажовано неколико стотина правника, уз одговарајући број специјализованих радника са средњом спремом. Резултати које они постижу код Врховног суда у управним споровима, када су они дозвољени, показују висок степен њиховог знања у овој области.<sup>11</sup>

Према томе, с обзиром на изнето стање, у нашим условима земљишну књигу можемо хвалити само посматрајући како она теоретски треба да функционише, али постојеће стање земљишних књига (осим можда у понеком суду у Војводини) може се само критиковати.

## КЛАСИЧНА ЗЕМЉИШНА КЊИГА ЈЕ ЗАСТАРЕО И ПРЕВАЗИЂЕН СИСТЕМ

Није нам познато да је било ко и било када тврдио „...да су земљишне књиге једна застарела и превазиђена *усџанова* чије је доба прошло, и да их стога треба заменити новим, напреднијим, ефикаснијим и успелијим системом тзв. јединствене евиденције“. Да је то тачно, онда би била укинута било каква евиденција и измислило би се нешто сасвим друго. Али, евиденција из Закона,

10 Једна од битних предности доброг рачунарског система јесте то што, у принципу, онемогућава, случајне или намерне грешке односно злоупотребе у раду, што је код класичне земљишне књиге сасвим могуће и дешава се.

11 Уосталом, зашто би требало очекивати да неко *само* због тога што ради у суду зна више од свог колеге на другом радном месту.

како је већ доказано, *задржава принципе* вођења земљишне књиге (под другим именом).

Међутим, сасвим је тачно да је сам *систем* вођења евиденције земљишне књиге „једна застарела и превазиђена установа чије је доба прошло, и да је стога треба заменити новим, напреднијим, ефикаснијим и успелијим системом“<sup>12</sup>, што се види из безброј пута понављане чињенице да се ради о систему који потиче из XIX века. Технологија се развија не само себе ради већ из потребе људског друштва за сталним напретком. Тапијски систем је био веома добар док није пронађена земљишна књига. Она је у XIX веку била нешто ново и модерно, заменила је (иако не потпуно) тапијски и друге системе, али није раскинула са њиховим основним и добрим принципима.

У принципу гледано, да ли ће човек доћи на неки састанак у удаљеном месту пешке, колима или авионом, нема никаквог значаја, важно је да је дошао на време; али за њега јесте важно да ли је на то потрошио један дан или један месец свог живота. Тако је и са евиденцијом права: није важно да ли се евиденција води зарезаном оловком, гушчијим или металним пером и мастилом (што је свакако напредак у односу на оловку) или рачунаром. Али са гледишта свакодневних потреба живота, није свеједно ако се за извод из земљишне књиге чека 10 дана или се са рачунара добије одмах, без чекања. Када у блиској будућности евиденција, као и друге јавне књиге, буде сваком доступна преко Интернета, уштеде ће бити огромне. Додајмо томе практично неограничене могућности груписања и претраживања података (по имену лица, његовом матичном броју, улици и броју где се парцела налази итд.), што је за класичну земљишну књигу и њен некада модеран систем парцеларника и других именика, неизводљиво па чак и незамисливо. Само они које не интересује брзина остваривања права могу да кажу да то нема значаја.

Наравно, треба рећи да се и класична земљишна књига може поставити на рачунаре (како је, уосталом, урадио још пре десет година Општински суд у Пожаревцу, уводећи рачунарску књигу етажне својине). Али и та чињеница доказује да у овој дискусији није *оглучујућа* (али је ипак важна) техника и технологија рада, већ правни принципи, који, као што смо рекли, нису промењени.

Заиста „нико од озбиљних познавалаца ове проблематике није рекао да немачко-аустријски систем земљишних књига није добар, и да су Немачка, Аустрија и Швајцарска, земље у којима са извесним варијацијама овај систем важи, неке назадне или заостале

<sup>12</sup> „Полазна становишта“.

земље у правном погледу“.<sup>13</sup> Али, проблем у овом случају и јесте у томе што су те земље напредне, па су много година пре нас увеле и потпуно примениле тада најмодернији систем. Пошто ми нисмо тако напредни ни економски моћни, ми каснимо 100 година, али то у овом случају постаје наша предност јер уместо технолошки застарелих земљишних књига, одмах уводимо рачунарски систем евиденције, не мењајући правне принципе.<sup>14</sup> Међутим, и те земље интензивно раде на пребацавању читавог система у електронску форму и на повезивању техничких и правних евиденција (град Беч је то већ учинио).

И да закључимо: Начин књижења права на непокретностима предвиђен Законом о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима јесте напредан систем регистравања непокретности који у потпуности задржава све напредне принципе земљишне књиге, али омогућава неупоредиво већу ефикасност у приступу коришћењу података, па треба само наставити са његовим развојем.

---

<sup>13</sup> „Полазна становишта“.

<sup>14</sup> Познато је да технолошки развој привреда на Далеком истоку заснован баш на тој чињеници, а слично је и са мобилним телефонима у Америци и Европи.