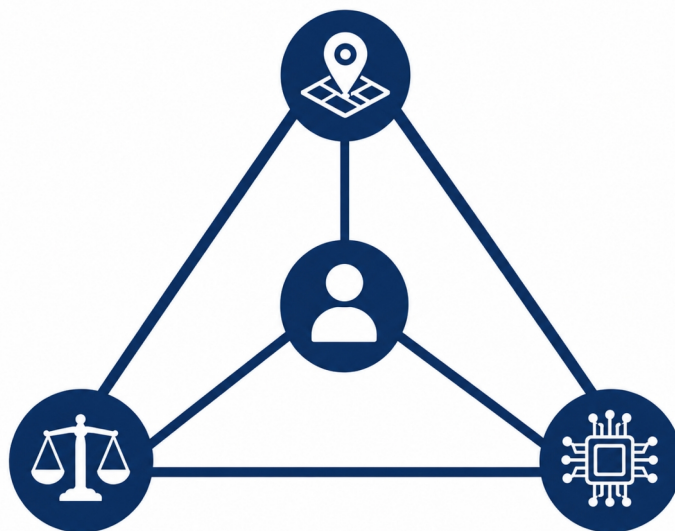




ПРАВО, ПРОСТОР И ПОВЕРЕЊЕ

**Глобална агенда функционалног катастра за
двадесет први век**

*Предлог начела и заједничког правца развоја
савремене земљишне администрације*

*Стручна иницијатива заснована на искуствима реформе земљишне администрације у
Србији*

Београд, 3.август 2026.

1. Увод
2. Од највишег правног начела до локалног уписа
3. Техничка материјализација права
4. Развојни модели катастарског система
5. Функционални катастарски систем
6. Начела функционалног катастарског система
7. Права треба евидентирати када настају
8. Сложеност система не сме постати терет човека
9. Реформа мења односе моћи
10. Интегритет се уграђује у систем
11. Катастарски систем као архитектура поверења
12. Формализација стварног простора
13. Технологија мора служити праву и човеку
14. Подаци као инфраструктура од јавног интереса
15. Право мора остати доказиво и у кризи
16. Мултидисциплинарност и техничко управљање
17. Транспарентност као извор ауторитета
18. Реформа као трајна способност учења
19. Од начела ка примени
20. Како се мери функционалност система
21. Заједничка агенда



1. Увод

Сигурност и заштита права на непокретностима представљају један од темеља сигурности појединца, стабилности породице, развоја привреде и поверења у институције.

Право није потпуно остварено самим тим што је признато уставом, законом, судском или управном одлуком. Оно мора бити повезано са човеком и конкретним простором. Мора бити просторно одређено, евидентирано, проверљиво, доступно и заштићено.

Простор није само површина на карти. Непокретност није само парцела, објекат или број у регистру. Иза сваког податка налази се нечији дом, породична сигурност, наслеђе, посао, инвестиција, успомена или план за будућност.

У овој агенди израз катастарски систем користи се у функционалном смислу и обухвата повезане институције, регистре, податке и поступке којима се права на непокретностима правно утврђују, просторно одређују, евидентирају, чувају и чине доступним.

Катастарски системи зато никада нису само техничка нити само правна делатност. Они се налазе на месту на којем се сусрећу човек и јавни систем, право и простор, институције и технологија, друштвена одговорност и економска вредност.

Овом агендом предлажемо функционални катастарски систем као правац даљег развоја земљишне администрације у двадесет првом веку. То је систем који не чува само податке, већ повезује институције, подржава остваривање права, ограничава корупцију, омогућава формализацију стварног простора и претвара геопросторне податке у јавну вредност.

Ова иницијатива је обликована као порука светским институцијама и организацијама јер искуство Србије може бити допринос свима који се баве правом, простором, непокретностима и подацима.

2. Од највишег правног начела до локалног уписа

Право својине и друга законито стечена права на непокретностима у различитим правним системима имају различите изворе и облике заштите. Негде имају уставни статус, негде произлазе из закона, међународних стандарда и правне традиције. Њихова суштина је универзална: човек мора бити сигуран да ће његово право бити признато, одређено, евидентирано и заштићено.

Право постаје потпуно оствариво и проверљиво када се може поуздано утврдити ко је његов носилац, на коју се непокретност односи, где се она налази, које су њене границе, како је право настало и на који начин се може проверити и заштитити.

Између највишег правног начела и конкретног уписа постоји непрекинута вертикала јавне одговорности. Она почиње од законодавца и највиших институција, наставља се кроз судове, органе управе, локалне власти, јавне бележнике и друге овлашћене учеснике који утврђују чињенице и доносе правно релевантне одлуке, а завршава се оперативним радом регистра и катастра.

Свака карика има сопствену надлежност, али све заједно чине један систем. За човека који остварује своје право не постоје одвојени судови, управе, регистри и техничке платформе. Постоји једно право које мора бити оствариво. Одговорност зато не сме нестати између институција.

3. Техничка материјализација права

Институционална расподела надлежности разликује се међу државама. У појединим системима правно одлучивање и катастарско евидентирање обављају одвојене институције, док су у другим системима обједињени. Без обзира на организациони модел, морају остати јасно разликоване функција утврђивања правног основа и садржине права и функција његовог једнозначног техничког и просторног одређења.

Правне институције утврђују постојање, садржину и правни основ права. Катастарски систем има другачију, али једнако важну одговорност: да то право технички идентификује, просторно одреди, повеже са лицем и непокретношћу и претвори у ауторитативан геопросторни податак.

Катастар не треба да понавља правно одлучивање судова, управних органа, јавних бележника и других надлежних институција. Његов задатак је да провери да ли се правни резултат може једнозначно сместити у простор, да утврди на који се просторни објекат односи, да обезбеди његову техничку доследност и да га учини видљивим, проверљивим и употребљивим.

Правне институције утврђују садржину права. Катастар обезбеђује његову техничку и просторну стварност.

Катастар није извор права нити замена за институције које утврђују његову садржину. Он је јавна техничка, просторна и информациона инфраструктура која правно утврђено право чини видљивим, просторно одређеним, проверљивим и употребљивим.

Из ове природе катастра произлази и јасно начело управљања. Катастарска институција управља националном геопросторном и информационом инфраструктуром. Зато стратешко и оперативно руковођење мора обезбедити стварну техничку и инжењерску компетенцију за мерење, моделовање, квалитет, стандарде, сајбер безбедност, континуитет рада и развој дигиталних система.



Правна стручност је незаменљива за законитост, разумевање садржине права и обликовање правила. Али правна одговорност не може заменити техничку способност, као што техничка способност не може заменити правну одговорност. Систем је поуздан само када су улоге јасне, а техничко управљање стварно, а не формално.

4. Развојни модели катастарског система

Развој катастарских система може се аналитички приказати кроз четири повезана развојна модела. Они не представљају нужно исти историјски редослед у свим државама, већ различите нивое функционалне повезаности права, простора, институција и података.

Модел правне евиденције ставља у средиште признање и чување правног основа. Право постоји у евиденцијама и исправама, али његова веза са прецизним простором, другим јавним подацима и свакодневним одлучивањем није увек потпуна.

Правно геометријски модел води право и простор као јединствену целину. Геометрија парцеле и објекта постаје неодвојива од података о носиоцу и садржини права. Тиме се поставља темељ савременог катастра непокретности.

Дигитално професионални модел преноси папирне поступке, архиве и размену докумената у дигитално окружење. Услуге постају доступније, рад стручњака мерљивији, а професионални корисници и друге институције укључују се кроз повезане дигиталне поступке.

Функционално правни модел иде даље од дигитализације. Он повезује податке, правила, надлежности и последице тако да из њих настану поуздани и правно релевантни одговори. Традиционални модел даје податке. Дигитално интероперабилни модел их размењује. Функционално правни модел повезује податке, правила и последице и претвара их у основ за одговорно одлучивање.

Функционално правни модел није дистрибуција података. Дигитални катастар дистрибуира податке. Функционално правни катастарски систем производи поуздане одговоре.

5. Функционални катастарски систем

Традиционални катастар претежно одговара на питање шта је евидентирано. Функционални катастар мора да одговори и на питање чему евидентирани податак служи.

Функционални катастарски систем је јавна инфраструктура која повезује људе, права, правне основе и простор тако да права, ограничења и одговорности постану просторно одређени, проверљиви, доступни и употребљиви за законито одлучивање. Његово ауторитативно језгро чини катастар непокретности, повезан са инфраструктурним, планским, адресним, вредносним, тржишним, еколошким и подацима о ризицима.

Вишенаменски катастар повезује више врста података и корисника. Функционални катастарски систем иде корак даље: његова вредност се мери тиме да ли повезани подаци производе поуздане одговоре, активирају одговорност и омогућавају да се право и јавни интерес заиста спроведу у простору.

Функционални катастар није дигитална копија старе администрације, електронска архива у којој су папирни документи само добили нови облик нити скуп неповезаних регистара и појединачних техничких решења. Он је активна инфраструктура права, простора и развоја.

У функционалном катастру податак није крај поступка. Податак је почетак нове јавне вредности.

6. Начела функционалног катастарског система

Функционални систем не одређује једна технологија, један закон нити једна институција. Одређују га начела која повезују право, простор, податке, одговорност и јавну вредност.

Лице, право, правни основ и простор чине једну проверљиву целину.

Правно релевантан догађај евидентира се на извору и без непотребног одлагања.

Податак се прибавља једном, а одговорност за њега остаје код извора.

Подела надлежности не сме постати избегавање одговорности.

Ауторитативност се доказује пореклом, квалитетом и могућношћу исправке.

Техничко и инжењерско управљање је услов правне поузданости.

Интегритет се пројектује унапред

Свака одлука мора бити разумљива, проверљива и оспорива.

Отвореност и заштита података морају бити део истог модела.

Систем мора остати поуздан у кризи и способан да учи.



7. Права треба евидентирати када настају

Права на непокретностима треба евидентирати када настају, где год правни и институционални услови то омогућавају.

Сваки правно релевантан догађај треба евидентирати једном, на извору и без непотребног одлагања. Његов резултат треба да буде структурисан тако да се може непосредно повезати са лицем, правом, правним основом и просторном јединицом.

Систем не би требало да чека да већ постојеће право постане предмет спора да би га тек тада препознао и заштитио. Накнадно доказивање захтева време, новац, правно знање и институционалну снагу које сви људи немају у једнакој мери.

Успешан пилот овог начела представља јединствени поступак евидентирања права брачних супружника на непокретностима, уведен у Републици Србији. Његова основна идеја је једноставна, али дубоко реформска: имовинско право супружника не треба први пут утврђивати када брак престане, када настане спор или када један супружник мора пред судом да доказује свој допринос заједничкој имовини.

Када право настаје током брачне заједнице и када су испуњени законски услови, оно треба да буде препознато и евидентирано тада, у времену заједништва, поверења и заједничког стварања.

Овај поступак представља један од значајних резултата реформе земљишне администрације у Србији и практичан допринос међународној расправи о правовременом препознавању имовинских права.

8. Сложеност система не сме постати терет човека

Земљишна администрација повезује правни свет са физичким светом простора. Право настаје кроз уставе, законе, одлуке, уговоре, историју и друштвене односе. Простор се одређује координатама, границама, мерењима, објектима и променама које се свакодневно догађају.

Повезивање ових светова по својој природи је сложено. Та сложеност је одговорност институција и стручњака. Она не сме бити пренета на човека који покушава да оствари своје право.

Човек не треба да познаје унутрашњу организацију јавног система. Не треба да зна која институција чува одређени податак, ко је дужан да га достави и због чега различити информациони системи међусобно не комуницирају.

Податак који јавни систем већ поседује не треба поново тражити од грађанина. Подела надлежности не сме постати избегавање одговорности.

Човек није последња тачка процеса. Човек је разлог због којег процес постоји.

9. Реформа мења односе моћи

Свака озбиљна реформа земљишне администрације мења више од технологије и поступака. Она мења расподелу информација, утицаја, дискреције и економске користи.

Повезани подаци, следљиви поступци, јасна одговорност и доступност информација смањују простор за привилегије, скривено посредовање, произвољно тумачење и профит који настаје из неуређености система.

Отпор реформи није изузетак, већ предвидив управљачки ризик. Он може настати у деловима политичког, управног, пословног или професионалног окружења када транспарентан систем затвара простор за неформалне одлуке и необразложене изузетке.

У сложенем ланцу настанка и остваривања права, катастар је последња и највидљивија карика. У њему право постаје просторно одређено, јавно видљиво и проверљиво. Управо због те видљивости катастар често постаје прва мета притисака, иако није доносилац правног основа који евидентира.

Заштита интегритета катастра не значи заштиту институције од стручне критике. Функционални катастар мора бити отворен, проверљив и способан да препознаје и исправља грешке. Критика заснована на чињеницама унапређује систем. Производња неповерења без доказа слаби правну сигурност свих грађана.

Реформа мора исправљати сопствене грешке, али мора и отворено препознати покушаје поновног успостављања нетранспарентне дискреције.

10. Интегритет се уграђује у систем

Борба против корупције не води се само пријавама, истрагама и накнадним санкцијама. Најтрајнија борба против корупције води се изградњом система у којем су одлуке проверљиве, поступци следљиви, подаци повезани, одговорности јасно одређене, а простор за произвољност ограничен.

Корупција се развија тамо где постоје нејасне надлежности, затворени подаци, неповезане евиденције, неограничена дискреција и поступци које човек не може да прати.

Дигитални траг сваке радње, аутоматска контрола, доступност података, мерљиви рокови, раздвајање овлашћења и образложена одлука нису само техничке или организационе мере. Све су то механизми институционалног интегритета.

Интегритет не сме зависити само од карактера људи који се у одређеном тренутку налазе на одговорним местима. Он мора бити уграђен у архитектуру система. Јавно овлашћење мора бити проверљиво без обзира на то ко га врши.



11. Катастарски систем као архитектура поверења

Поверење није осећај који се тражи од грађана. Оно је резултат архитектуре у којој се свака важна тврдња може проверити, свака промена пратити, а свака одговорност пронаћи.

Катастарски систем је инфраструктура поверења зато што повезује правну норму, одлуку надлежног органа, техничко одређење простора, ауторитативан податак и јавно разумљив резултат.

Правни слој јасно одређује која права, ограничења и одговорности постоје, ко их утврђује и који акт производи дејство.

Институционални слој чува непрекинути ланац одговорности од доносиоца одлуке до катастарског уписа и коришћења податка у другим јавним системима.

Слој података обезбеђује извор, квалитет, верзионисање, јединствене идентификаторе и усклађеност лица, права, правног основа и простора.

Процесни слој уграђује следљивост, раздвајање овлашћења, рокове, аутоматске контроле и могућност исправке и оспоравања.

Технички слој штити доступност, интегритет, континуитет, сајбер безбедност и обновљивост података и услуга.

Јавни слој омогућава да човек разуме шта је евидентирано, на основу чега, ко је одговоран и шта може да уради ако податак или одлука нису исправни.

Инфраструктура поверења је оно што држава даје друштву. Архитектура поверења је начин на који држава доказује да то поверење заслужује.

12. Формализација стварног простора

У многим државама, укључујући Србију, људи живе, раде или стварају имовину у простору који физички постоји, али није у потпуности препознат у правном и административном систему.

Објекат који правно није видљив не престаје да производи последице. У њему људи живе. Он користи путеве, воду, електричну енергију и друге јавне системе. Он се продаје, наслеђује, дограђује и преноси наредним генерацијама.

Друштво не може одговорно да управља простором који одбија да види.

Трајно решење неформалне и бесправне изградње не може бити само њено игнорисање, рушење или бесконачно понављање привремених поступака легализације. Потребан је систем формализације.

Формализација је уређени прелазак из неформалног у правни, технички, урбанистички, социјални и фискални систем. Она простору и објекту даје идентитет и утврђује њихов положај, физичке карактеристике, начин коришћења, носиоце права, безбедносне услове, ограничења и однос према јавном интересу.

Формализација није аутоматска потврда сваке постојеће ситуације. Није награда за кршење прописа. Није одрицање од урбанистичких, еколошких и безбедносних стандарда. Она је начин да се последице дуготрајног системског неуспеха уреде према јасним, једнаким и проверљивим критеријумима.

Савремени геопросторни подаци, снимање из ваздуха и свемира, регистри објеката, аутоматско откривање промена и повезани инспекцијски системи омогућавају да се на промену у простору реагује пре него што она постане трајна друштвена чињеница.

13. Технологија мора служити праву и човеку

Технологија није циљ реформе земљишне администрације. Она је средство којим право можемо учинити доступнијим, поступке поузданијим, податке квалитетнијим, а одговорност видљивијом.

Информациони системи, геопросторне платформе, аутоматизована обрада докумената, математички модели и вештачка интелигенција могу помоћи стручњацима да боље разумеју податке, открију неправилности, смање рутински рад и донесу квалитетније одлуке.

Али технологија не може преузети моралну, стручну и правну одговорност човека и институције. Одлуке које утичу на права људи морају остати разумљиве, проверљиве и под одговарајућим људским надзором.

Алгоритам може да предложи, упозори, повеже податке, препозна образац и укаже на ризик. Одговорност за законитост, правичност и последице одлуке мора остати јасно одређена.

Најбољи систем није онај који потпуно уклања човека. Најбољи систем је онај који стручњаку омогућава да буде одговорнији, прецизнији и кориснији друштву.

14. Подаци као инфраструктура од јавног интереса

Подаци о простору и непокретностима представљају инфраструктуру од јавног интереса. Институција која их води није њихов приватни власник, већ одговорни чувар ауторитативног извора.

Обавеза сваке генерације јесте да податке сачува, унапреди, повеже и преда у бољем стању него што их је затекла.

Податак има јавну вредност тек када је тачан, ажуран, безбедан, разумљив и доступан ономе ко има право да га користи.



Ауторитативан податак није податак за који институција тврди да је непогрешив. Ауторитативан је податак чији су извор, одговорност, квалитет, историја и начин исправке јасно одређени.

Отвореност без одговорности може угрозити приватност, сигурност и права људи. Затвореност без оправдања може угрозити развој, транспарентност и јавно поверење.

Квалитет података није само техничко питање. Он је питање друштвене одговорности.

15. Право мора остати доказиво и у кризи

Вредност катастарског система најјасније се проверава онда када нормално функционисање друштва буде прекинуто.

Поплава, пожар, земљотрес, екстремни временски догађај, расељавање, нестанак електричне енергије или сајбер инцидент не смеју избрисати способност државе и грађана да докажу ко има које право, где се оно налази и на основу чега је настало.

Отпорност није само резервна копија информационог система. Она обухвата континуитет кључних услуга, независне и проверене копије података, историју промена, алтернативне канале приступа, јасне кризне надлежности и поступке за заштиту права током опоравка.

Повезивање катастарских података са регистрима ризика, климатским, инфраструктурним и планским подацима подржава превенцију, планирање, реаговање, процену штете и санацију. Функционални систем не чека катастрофу да би открио ризик; он га чини видљивим пре одлуке која може повећати штету.

16. Мултидисциплинарност и техничко управљање

Ниједна професија сама не може разумети нити решити све проблеме земљишне администрације. Потребни су геодети, правници, географи, информатичари, економисти, статистичари, урбанисти, архивисти, стручњаци за податке, стручњаци за животну средину, социолози и многи други.

Снага система не настаје када једна струка потисне друге. Она настаје када различита знања почну да делују као једна целина.

Руководилац катастарског система не управља само управним предметима. Он управља националном геопросторном и информационом инфраструктуром од које зависе правна сигурност, тржиште непокретности, јавне инвестиције, планирање, фискални системи и заштита од ризика.

Техничка и инжењерска компетенција мора чинити језгро стратешког и оперативног менаџмента, уз снажно учешће правне, економске и других струка. Техничко управљање није супротстављено праву. Оно је услов да правно утврђено право буде тачно, поуздано и трајно смештено у простор.

17. Транспарентност као извор ауторитета

Јавна институција не постаје слабија када покаже начин рада, резултате, ограничења и грешке. Она постаје поузданија.

Транспарентност значи да се одлука може образложити чињеницама, да се порекло податка може пратити, да се резултати могу мерити и да се грешка може препознати и исправити.

Институционални ауторитет не настаје из формалне моћи нити из гласноће одговора. Он настаје из стручности, доследности и спремности да се сопствени рад учини проверљивим.

Најбољи одговор на сумњу јесте чињеница.

Најбољи одговор на манипулацију јесте поуздан податак.

Најбољи одговор на опструкцију јесте систем који може да настави да ради.

18. Реформа као трајна способност учења

Реформа нема коначан датум завршетка. Свако решено питање отвара нова очекивања. Сваки технолошки напредак ствара нове могућности, али и нову одговорност.

Институције земљишне администрације морају бити способне да уче. Знање не сме остати само у главама појединаца. Оно мора бити уграђено у стандарде, податке, поступке, документацију, технологију и културу организације.

Систем не сме зависити од херојског напора неколицине запослених. Мора омогућити да сваки стручан и одговоран човек квалитетно обавља свој посао.

Права реформа постаје одржива када више не зависи само од онога ко ју је започео. Највећи успех руководиоца није да постане незаменљив, већ да изгради институцију која може да настави, напредује, преиспитује се и исправља сопствене грешке.

Функционални катастар није коначни производ. Он је трајна способност система да препознаје промене, учи, повезује податке и прилагођава се потребама људи и друштва



19. Од начела ка примени

Агенда постаје стварна тек када се начела претворе у оперативне приоритете. Функционални катастарски систем зато захтева јасан прелаз од декларације ка архитектури, поступку, мерењу и одговорности.

Први приоритет је утврђивање ауторитативних извора података и јасне одговорности за сваки податак.

Други приоритет је евидентирање правно релевантних догађаја на месту њиховог настанка, у структурисаном облику погодном за повезивање са лицем, правом и простором.

Трећи приоритет је повезивање лица, права, правног основа и простора помоћу поузданих идентификатора, интероперабилних регистара и контролисаних токова података.

Четврти приоритет је уграђивање следљивости, интероперабилности, информационе безбедности, континуитета рада и отпорности у архитектуру система.

Пети приоритет је јавно мерење резултата према показатељима функционалности, тако да реформа не остане назив, већ проверљив резултат.

20. Како се мери функционалност система

Функционалност се не доказује називом реформе, бројем дигиталних сервиса нити количином скенираних докумената. Доказује се резултатима које људи, институције и држава могу да провере.

Покривеност: колики део становништва, непокретности и простора има јасно евидентиран правни и просторни статус?

Ажурност: колико времена пролази од правно релевантног догађаја до ауторитативног податка?

Поузданост: да ли су лице, право, правни основ, објекат и простор међусобно усклађени и проверљиви?

Приступачност: може ли човек разумљиво, брзо и по прихватљивом трошку да оствари и провери своје право?

Оспоривост: може ли се грешка једноставно пријавити, одлука образложено оспорити и податак исправити без непотребног терета за грађанина?

Интегритет: може ли се свака радња повезати са извором, овлашћењем, временом и одговорним лицем?

Интероперабилност: користе ли други јавни системи ауторитативне податке без поновног тражења од грађана и без паралелних евиденција?

Отпорност: може ли систем сачувати и обновити доказе о правима и наставити кључне услуге током кризе?

Јавна вредност: доприносе ли подаци сигурности права, становању, планирању, инфраструктури, заштити природе, управљању ризицима, тржишту и јавним приходима?

Поверење: разумеју ли људи податке и поступке, знају ли ко је одговоран и верују ли начину на који се грешке исправљају?

Систем је функционалан тек када истовремено производи правну сигурност, техничку поузданост, институционалну одговорност и јавну вредност.

21. Заједничка агенда

Овај документ не представља закључак једног реформског процеса. Он представља предлог за његов наставак.

Позивамо институције, правну, геодетску, технолошку и академску заједницу да функционални катастарски систем развијају као заједнички правац за двадесет први век. Међународној заједници овај правац нудимо као искуство за размену, проверу и заједничко унапређење.

Предлажемо систем у којем се право евидентира у тренутку када настаје, где год је то правно и институционално могуће.

Предлажемо систем у којем се одлуке свих учесника могу пратити кроз читаву вертикалу одговорности.

Предлажемо систем у којем правне институције утврђују садржину и основ права, а технички вођен катастарски систем то право просторно одређује, чини видљивим и претвара у поуздан геопросторни податак.

Предлажемо систем који препознаје права која су традиционално остајала невидљива, који имовинску равноправност супружника штити док заједница постоји, а не тек када настане спор.

Предлажемо систем који неформални простор уводи у уређени правни, технички, урбанистички, социјални и фискални оквир.

Предлажемо систем који корупцију не сузбија само накнадним реакцијама, већ архитектуром у којој су радње следљиве, одлуке проверљиве, а одговорност јасно одређена.



Позивамо међународне организације да катастарске системе препознају као инфраструктуру правне сигурности, одрживог развоја, борбе против корупције, формализације, равноправности, отпорности на климатске промене и катастрофе и заштите људског достојанства.

Не предлажемо још један модел регистра.

Предлажемо нови стандард јавне одговорности и поверења.

Наша обавеза није само да сачувамо оно што је евидентирано.

Наша обавеза је да омогућимо да право, простор и јавна одговорност делују као једна целина.

То је функционални катастарски систем.

Мр Борко Драшковић,

директор Републичког геодетског завода



РЕПУБЛИЧКИ ГЕОДЕТСКИ ЗАВОД

