

MILOŠ ŽIVKOVIĆ
SNEŽANA DABIĆ NIKIĆEVIĆ

POSTUPAK UPISA U KATASTAR NEPOKRETNOSTI

Promena registarskog sistema sa zemljišne knjige na katastar nepokretnosti imala je najveći uticaj na procesne odredbe, odnosno postupak registracije, jer se sa vanparničnog sudskog postupka prešlo na poseban upravni postupak. Pored toga, od stupanja na snagu Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova 2018. godine sprovedeno je načelo upisa po službenoj dužnosti, što je omogućeno upotrebom informacionih tehnologija u postupku upisa. Postupak upisa moguće je pokrenuti bilo po službenoj dužnosti bilo po zahtevu, što unekoliko komplikuje procesne odredbe jer traži da se uredi situacija kad je postupak za isti upis pokrenut na oba načina. Specifičnost postupka upisa u katastar nepokretnosti ogleda se u ograničenoj ulozi organa koji vodi postupak, u smislu izostanka materijalnopravne provere isprava koje su osnov za upis. Upis se vrši na osnovu prvostepenog rešenja. Drugostepeni postupak pokreće se uvek na zahtev, odnosno podnošenjem žalbe, koja se za razliku od prvostepenog postupka ne podnosi elektronski već u papirnoj formi. Sudsku kontrolu rada katastra nepokretnosti vrši Upravni sud, jer je protiv konačnog drugostepenog rešenja moguće podnošenje tužbe u upravnom sporu.

Ključne reči: *nepokretnosti, katastar nepokretnosti, postupak upisa*

U V O D

Postupak za upis u registre nepokretnosti srazmerno je malo izučavan u novijoj literaturi o registrima nepokretnosti u Srbiji,¹ pogotovo u kontekstu reforme

Prof. dr Miloš Živković, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, e-mail: mdz@ius.bg.ac.rs.

Doc. dr Snežana Dabić Nikićević, docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, e-mail: snezana.dabic@ius.bg.ac.rs.

¹ Ovde se, razume se, ne misli na predratnu literaturu o zemljišnoknjižnom pravu, u kojoj je dužna pažnja bila posvećena procesnim odredbama, odnosno postupku upisa. V. Ferdo Čulinović,

koja je na mesto zemljišnih knjiga i tapija uvela katastar nepokretnosti (jedinственu evidenciju, objedinjeni katastar) kao jedini registar nepokretnosti i prava na njima u Srbiji.² Vrlo dugotrajna, temeljna i ozbiljna diskusija o uvođenju objedinjenog katastra u srpski pravni sistem, čini se, nije obuhvatila procesne aspekte ove reforme, osim na načelnoj ravni, kroz kritiku načela obaveznosti upisa (koje je bilo tipično za katastar zemljišta, kao faktički registar, a izuzetak za zemljišnu knjigu, kao pravni registar).³ Tome je verovatno doprinela činjenica da su se propisi zemljišnoknjižnog prava primenjivali kao „pravna pravila“, te se od njih, kao „mekog prava“, u praksi posleratne Jugoslavije moglo i odstupati, što je uključivalo i procesne odredbe. Ipak, ne sme se prevideti da je pravo registara nepokretnosti, nevezano od konkretnog sistema registracije, izrazito formalno, te da postoje vrlo stroga procesna pravila od kojih se, po pravilu, ne sme odstupati. Razlog za ovakvo ustrojstvo jeste postizanje vrlo visokog nivoa pravne sigurnosti za registrovane imaoce prava i pravni promet nepokretnostima, što je, uostalom, osnovni zadatak i razlog postojanja registara nepokretnosti u savremenom pravu. Otud, primera radi, u literaturi o zemljišnoknjižnom pravu procesni deo zauzima pretežno, ako ne i vodeće mesto, u zemljama u kojima je ovaj sistem registracije u upotrebi (a tako je bilo i u našoj predratnoj literaturi).⁴

Bilo kako bilo, promena sistema registracije dovela je do toga da se na upis prava na nepokretnostima više ne primenjuje sudski vanparnični postupak

Komentar zemljišnoknjižnih zakona, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd, 1931, (cit. kao: Čulinović, *Komentar*), 257–343; Ferdo Čulinović, *Zemljišnoknjižno pravo*, Planeta, Beograd, 1933, 172–204; Dragosav D. Matić, Tihomir Đ. Đoković, *Zemljišnoknjižni postupak*, Beograd, 1936, fototipsko izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 1998, *passim*. Isto važi i za posleratnu literaturu iz zemljišnoknjižnog prava, v. Mithad Muslić, *Priručnik za primjenu zemljišnoknjižnog prava i postupka*, Privredna štampa, Beograd, 1981, 63–112.

² U dosad jedinjoj monografskoj obradi katastra nepokretnosti u srpskoj pravnoj literaturi, profesorke Radenke Cvetić, postupak je našao svoje mesto, doduše u nešto skromnijem obimu, pogotovo u prvom izdanju monografije. V. Radenka Cvetić, *Savremena evidencija nepokretnosti*, Novi Sad, 2009, 156–178; Radenka Cvetić, *Savremena evidencija nepokretnosti*, 2. izd., Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Novi Sad, 2016, 176–205. Ni u jednom izdanju postupak nije prikazan izdvojeno, već su odvojeno prikazane zakonske odredbe o osnivanju i održavanju katastra nepokretnosti.

³ Detaljno o diskusiji u pogledu uvođenja jedinstvene evidencije i iznesenim argumentima v. Miloš Živković, *Pravo registara nepokretnosti – Opšti deo*, Pravni fakultet, Beograd, 2021, 93–118.

⁴ V. za nemačko pravo umesto mnogih Dieter Eickmann, Roland Böttcher, *Grundbuchverfahrensrecht, Lehr- und Praxisbuch*, 5. Aufl., Gieseking, Bielefeld, 2019, *passim*; Kurt Stöber, Theodor Morvilius, *GBO-Verfahren und Grundstückssachenrecht*, 3. Aufl., C.H. Beck, München, 2012, 48–395. Standardni hrvatski udžbenik zemljišnoknjižnog prava postupku posvećuje jedan od četiri svoja dela, v. Tatjana Josipović, *Zemljišnoknjižno pravo*, Informator, Zagreb, 2001, 279–358.

(zemljišnoknjižni postupak je bio jedna vrsta vanparničnog postupka, s predlagачem i protivnikom predlagачa, itd.), već poseban upravni postupak. Valja primetiti da je upravni postupak, po svojoj prirodi, nešto manje podesan za ovu materiju, pošto se u njemu rešava upravna stvar podnosioca (odlučuje se o njegovim pravima i obavezama), prevashodno u odnosu na javnu vlast oličenu pre svega u državi, a ne o njegovom ovlašćenju da u odnosu na konkretnog pravnog prethodnika upiše svoje subjektivno građansko pravo u katastar nepokretnosti. Drugim rečima, paradigma države koja autoritativno odlučuje u nekoj upravnoj stvari o pravima i obavezama podnosioca zahteva nije posve odgovarajuća za postupak u kojem neko lice zahteva da, protiv konkretnog prethodnika, upiše svoje pravo; spolja posmatrano, sudski vanparnični postupak je kudikamo više odgovarajući za ovakvu situaciju od upravnog. Zbog toga je bilo potrebno predvideti posebna procesna pravila za upis u katastar nepokretnosti, čime se stvara poseban upravni postupak koji značajno odstupa od opšteg, iako se ovaj i dalje supsidijarno primenjuje, ako posebnim postupkom nisu predviđena posebna pravila i ako primena opštih pravila nije izrekom isključena.⁵ U početku, krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina XX veka, propisi o jedinstvenoj evidenciji nisu sadržali nimalo, ili su sadržali jedva poneku procesnu odredbu; vremenom se broj tih odredaba uvećavao, da bi današnji glavni izvor prava registara nepokretnosti u Srbiji nosio naziv Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova⁶ (ZPUKN). Ipak, i pored sve kompleksnijih pravila posebnog upravnog postupka za upis u katastar nepokretnosti, ostaje osnovno pitanje primerenosti upravnog postupka, ma kako posebnog, za postupak upisa prava u registar nepokretnosti.

Sledeći važan korak za uobličavanje postojećeg postupka za upis u katastar nepokretnosti bilo je uvođenje načela obaveznosti upisa. Kao što je poznato, njime se, sa uvođenjem sistema jedinstvene evidencije, značajno odstupilo od ranije važećeg načela dispozicije u zemljišnoknjižnom sistemu, prema kojem je bilo prepušteno volji sticaoca prava da odluči o tome da li će i kada podneti zahtev za upis svog prava u zemljišne knjige.⁷ Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova

⁵ V. čl. 7 Zakona o državnom premeru i katastru, *Službeni glasnik RS* br. 72/2009, 18/2010, 65/2013, 15/2015 – odluka US, 96/2015, 47/2017 – autentično tumačenje, 113/2017 - dr. zakon, 27/2018 - dr. zakon, 41/2018 - dr. zakon i 9/2020 – dr. zakon, dalje ZDPK. V. član 37 ZPUKN za primer isključenja supsidijarne primene pravila opšteg upravnog postupka.

⁶ Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova, *Službeni glasnik RS* br. 41/2018, 95/2018, 31/2019 i 15/2020.

⁷ Načelo dispozicije proizlazilo je iz šireg načela autonomije volje: u krajnjem, jedino od volje lica koje upisom stiče pravo može da zavisi da li će takav upis zahtevati ili neće, te kako se objašnjava, u tom smislu u sticanju subjektivnih prava ne treba da postoji bilo kakav vid državne

učinio je još jedan korak dalje u reformi postupka upisa: njime je podignuto, praktično na nivo pravila, da se pokretanje postupka upisa u katastar nepokretnosti vrši po službenoj dužnosti.⁸ Drugim rečima, tim zakonom je reafirmisano načelo oficijelnosti kao jedno od osnovnih načela katastra nepokretnosti.⁹

Načelo oficijelnosti definisano je u čl. 3 st. 1 tač. 2 ZPUKN kao pravilo koje „podrazumeva da se postupak upisa u katastar pokreće i vodi po službenoj dužnosti, a po dostavi isprave od strane obveznika dostave koji je doneo, odnosno sastavio, potvrdio ili overio ispravu koja je pravni osnov za upis u katastar, kao i ako je propisano da se upis u katastar vrši po sili zakona, s tim što ovo načelo ne isključuje mogućnost da se postupak po istom pravnom osnovu pokrene i vodi i po zahtevu stranke, osim ako je to isključeno zakonom.“ Kao što se već iz te odredbe može jasno zaključiti, pokretanje postupka upisa u katastar nepokretnosti po pravilu će se vršiti po službenoj dužnosti. Iako se izričito naglašava da se time načelno ne isključuje mogućnost pokretanja postupka po zahtevu stranke, već iz stilizacije same odredbe postaje jasno da je takav vid iniciranja upisa promene u katastar sveden na nivo izuzetka, štaviše uz mogućnost da u pojedinim slučajevima zaista može biti i isključen zakonom. Isti zaključak se izvodi i kada se analiziraju odredbe kojim se razrađuje tok postupka upisa u katastar nepokretnosti, o kojima će detaljnije biti reči dalje u radu.¹⁰

Koji su osnovni razlozi za reafirmaciju načela oficijelnosti u našem pravu?

Moglo bi se, najpre, reći da je glavni razlog u potrebi da se sve promene u pogledu prava na nepokretnostima evidentiraju u što kraćem roku, čime se

prinude. V. Dragor Hiber, „Konsolidacija prava svojine i zemljišnoknjižni sistem“, predgovor za D. D. Matić, T. Đ. Đoković, op. cit., XII.

⁸ V. čl. 3, st. 1, tač. 2 i čl. 22 ZPUKN.

⁹ Termin „reafirmacija“ upotrebljen je iz razloga što ZPUKN nije prvi zakon u kome je predviđeno da se upisi u katastar vrše po službenoj dužnosti. Načelo oficijelnosti je najpre bilo predviđeno Zakonom o premeru i katastru i upisima prava na nepokretnostima iz 1988. godine (čl. 5), i to tako što se predviđalo da se pokretanje postupka upisa vrši isključivo po službenoj dužnosti, dok se upis po zahtevu nije ni pominjao (ali vid. čl. 90). Taj zakon se, međutim, nikada nije primenjivao te ni odredbe o upisu isključivo po službenoj dužnosti nikada nisu „zaživele“. Zakonom o državnom premeru i katastru i upisima prava na nepokretnostima iz 1992. godine (čl. 5) je načelo oficijelnosti relativizovano na taj način što je njime bilo predviđeno da se upisi vrše i po službenoj dužnosti i po zahtevu stranke, a Zakonom o državnom premeru i katastru iz 2009. godine (čl. 61) otišlo se još jedan korak nazad ka dispozitivnosti tako što je upis po zahtevu predstavljao pravilo, a upis po službenoj dužnosti izuzetak jer je bio moguć samo kada je to propisano zakonom. O tome više u: M. Živković, op. cit., 162; Radenka Cvetić, „Razvojni put načela obaveznosti upisa u katastar nepokretnosti i njegovo 'novo ruho'“, *Liber amicorum Vladimir Vodinelić* (ur. Miloš Živković), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Beograd, 2019, 48–52.

¹⁰ V. naročito čl. 21, st. 1 i 2 ZPUKN, ali i ostale članove obuhvaćene Glavom IV ZPUKN.

postiče sve veća ažurnost registra. Naime, iako je u naše pravo pre više od dve decenije uvedeno načelo obaveznosti, praksa je pokazala da ono samo po sebi nije bilo dovoljno da se reši problem neažurnosti registara nepokretnosti, koji predstavlja važan preduslov za postizanje veće pravne sigurnosti. Kao što je poznato, do neažurnosti registara je u našem pravnom sistemu došlo usled više faktora, a naročito kumulacije činjenice da je upis bio fakultativan, odnosno da se vršio po pravilu na zahtev pravno zainteresovanog lica, i činjenice da se, kao reakciju na propust da se zahtev za upis podnese bez odlaganja, načelo upisa i pouzdanja nisu dosledno sprovodili u našoj sudskoj praksi. Ono što je zakonodavac želeo da postigne reafirmisanjem načela oficijelnosti jeste postizanje pune ažurnosti registra tako što će svaka isprava o pravu podobnom da bude registrovano u kratkom roku dovesti do registracije. Ovim se takođe podiže i pravna svest i kultura, i postaje normalno i uobičajeno da ispravu o pravu podobnom za upis u katastar sledi sam taj upis.¹¹

Drugi razlog za reafirmisanje načela oficijelnosti posledica je želje zakonodavca da se uvede tzv. jednošalterski sistem, „umesto da se obilaze šalteri različitih službi na različitim mestima“,¹² i time značajno smanji vremenski period potreban da se prikupi neophodna dokumentacija i pokrene postupak upisa, a ujedno postignu i drugi ciljevi.¹³ Glavna uloga je u tom smislu data javnim beležnicima preko kojih stranka može da komunicira sa nadležnim organima – ne samo katastrom nepokretnosti već i poreskim organima i javnim komunalnim preduzećima koja obavljaju poslove naplate komunalnih usluga.¹⁴

Konačno, razvoj informacionih tehnologija je postavio pogodno tle da se Zakonom o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova izvrše i druge važne promene, kao što je digitalizacija samog postupka registracije, čime je zapravo u velikoj meri praktično olakšano reafirmisanje načela oficijelnosti.¹⁵

¹¹ V. detaljna razmatranja u M. Živković (2021), op. cit., 164-166.

¹² „Ex-post analiza efekata Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova“, 5, https://www.rgz.gov.rs/content/Datoteke/Dokumenta/18%20EX%20post%20analiza/exPost_analiza%20efekata%20Zakona%20o%20postupku%20upisa%20u%20katastar%20nepokretnosti.pdf, 20. 4. 2022.

¹³ V. naročito čl. 23, st. 6 i čl. 24, st. 1, tač. 2 i st. 2 ZPUKN.

¹⁴ „Ex-post analiza efekata Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova“, 42, https://www.rgz.gov.rs/content/Datoteke/Dokumenta/18%20EX%20post%20analiza/exPost_analiza%20efekata%20Zakona%20o%20postupku%20upisa%20u%20katastar%20nepokretnosti.pdf, 20. 4. 2022.

¹⁵ O upotrebi informacionih tehnologija u postupku upisa u katastar nepokretnosti, više u Miloš Živković, „Upotreba informacionih tehnologija u postupku upisa u katastar nepokretnosti“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 84, Niš, 2019, 171 i dalje.

Prikazaćemo sada sintetički pravila ZPUKN o postupku upisa prava. U tom smislu, rad ne sadrži sva procesna pravila prava registara nepokretnosti, jer će, primera radi, izostati pravila o osnivanju katastra nepokretnosti i o obnovi premera. Ipak, čini se umesnim da se detaljnije analiziraju procesna pravila ZPUKN kao najvažnija za ispravno funkcionisanje katastra nepokretnosti u praksi, dok će potpuni prikaz registarskog postupka, koji bi uključivao i šira teorijska razmatranja i posebne postupke, biti ostavljen za (buduću) monografsku obradu.

PRVOSTEPENI POSTUPAK

Pokretanje postupka po službenoj dužnosti

Tok postupka upisa u katastar nepokretnosti uređen je u četvrtom delu ZPUKN,¹⁶ a pokretanje postupka upisa u katastar nepokretnosti po službenoj dužnosti naročito članovima 22–24 ZPUKN. Tim članovima se najpre određuje ko ima svojstvo obveznika dostave, potom u pogledu kakvih isprava postoji obaveza dostave, te na koji način i u kom roku se mora izvršiti dostava.

U ZPUKN, već u uvodnom delu, definiše se na uopšten način da se obveznicima dostave načelno smatraju lica, odnosno organi koji su po zakonu obavezni da po službenoj dužnosti dostavljaju Republičkom geodetskom zavodu isprave koje donose, sastavljaju, potvrđuju ili overavaju, a koje predstavljaju pravni osnov za upis podataka, odnosno promene podataka u katastru.¹⁷ Konkretnije određenje obveznika dostave po službenoj dužnosti može se naći u čl. 22 tog zakona. Prema njemu, obveznici dostave po službenoj dužnosti jesu: 1) *sudovi*, koji su dužni da dostave izvršnu odluku donetu u prvostepenom postupku; 2) *javni beležnici*, koji su dužni da dostave javno-beležničke isprave koje sastavljaju, potvrđuju ili overavaju, odnosno izvršne isprave koje donose u okviru zakonom poverenih javnih ovlašćenja; 3) *javni izvršitelji*, koji su dužni da dostave izvršne odluke podobne za upis; i 4) *organi javne uprave i drugi organi* i organizacije koji donose odluke koje predstavljaju osnov za upis.¹⁸

Kada je reč o ispravama, za obveznike dostave obaveza dostave najpre postoji onda kada poseduju ispravu koja je podobna da se na osnovu nje izvrši upis prava (u smislu uknjižbe) u katastar nepokretnosti.¹⁹ Međutim, kada je reč o javnim

¹⁶ V. čl. 21-46 ZPUKN.

¹⁷ V. čl. 2, st. 2, tač. 13 ZPUKN.

¹⁸ V. čl. 22 ZPUKN.

¹⁹ Prema čl. 2, st. 2, tač. 11 i 13 ZPUKN pravi se razlika između „isprave“ i „podobne isprave“. Pod „ispravom“ se podrazumeva ugovor, odluka ili drugi akt, odnosno dokument na osnovu kojeg se vrši upis podataka, odnosno promene podataka u katastru, dok se pod „podobnom ispravom“ podrazumeva

beležnicima, obaveza dostave postoji i kada isprava iz nekog razloga nije sama po sebi dovoljna da bi se izvršio upis promene u katastar nepokretnosti (u smislu uknjižbe nekog prava), ali se na osnovu nje može izvršiti predbeležba²⁰ ili se na osnovu nje vrši evidencija raspolaganja nepokretnošću koja inače nije upisana u katastru nepokretnosti.²¹ Takvi upisi (u širem smislu) korisni su, ne samo zbog toga što se njima može obezbediti prioritetni red prema momentu predbeležavanja, već se, uopšteno gledano, postiže publicitet prava na nepokretnostima, kako uknjiženim tako i neuknjiženim.

Obveznici dostave su ovlašćeni, ujedno i obavezani, da dostavu isprava izvrše bez obzira na to kakva je o tome volja lica u čiju korist se upis prava vrši. Njegova volja je zakonodavcu potpuno irelevantna. Štaviše, sve i kada bi se usprotivio tome da se dostava izvrši po službenoj dužnosti, to protivljenje ne bi moglo zaista da spreči dostavu po službenoj dužnosti. To je možda i najveća zamerka postojećem rešenju, što se za podnošenje zahteva po službenoj dužnosti ne vrši makar uz saglasnost sticaoca, jer u suprotnom dolazi do toga da sticalac stiče pravo upisom u katastar nepokretnosti bez obzira na to kakva je njegova volja u pogledu toga.²² Osim toga, po ZPUKN, lice u čiju korist se vrši upis snosi i trošak plaćanja takse za upis u katastar nepokretnosti po službenoj dužnosti.²³

Sam postupak upisa promena u katastru nepokretnosti po službenoj dužnosti uređen je sa namerom da bude brži, jednostavniji i efikasniji u odnosu na ranija rešenja.²⁴ To se, najpre, može uočiti iz činjenice da je obveznicima dostave po

isprava koju je doneo, odnosno sastavio, potvrdio ili overio nadležni organ, odnosno drugi obveznik dostave, koja podrazumeva potrebu upisa, odnosno promene upisanih podataka u katastru nepokretnosti i koja sadrži propisane podatke neophodne za taj upis, koji odgovaraju stanju u katastru.

²⁰ Prema čl. 22, st. 2, tač. 1 i 2 ZPUKN, javni beležnik je dužan da dostavi i: ugovor kojim se prenosi pravo svojine na nepokretnosti, koji je solemnizovan, ali koji ne sadrži *clausulu intabulandi*; ispravu kojom se vrši prenos vlasništva na objektu, odnosno posebnom delu objekta u izgradnji. U tom drugom slučaju se predbeležba upisuje bilo na osnovu pravnosnažne građevinske dozvole, tehničke dokumentacije na osnovu koje je izdata građevinska dozvola i potvrde o prijavi radova po toj dozvoli, bilo na osnovu ugovora o prometu objekta, odnosno posebnih delova objekta u izgradnji koji je podoban za upis. Za nju je specifično da se upisuje bez označenja roka za opravdanje predbeležbe, što predstavlja odstupanje od opšteg pravila da rok za opravdanje predbeležbe čini njen sastavni deo. V. i čl. 11, st. -6 ZPUKN.

²¹ V. čl. 22, st. 2, tač. 3 ZPUKN.

²² R. Cvetić (2019), op. cit., 56.

²³ Čl. 30, st. 1 ZPUKN.

²⁴ Prema nekim statističkim podacima, broj dana potreban za upis prava svojine tokom 2016. godine iznosio je 54, tokom 2017. je smanjen na 21, a od početka primene ZPUKN je konstantno u opadanju – tokom 2020. godine on je iznosio oko 5-6 dana, a u prvom kvartalu 2021. godine

službenoj dužnosti zakonom određen vrlo kratak rok u kojima su dužni da dostave isprave neophodne za upis.²⁵ Kada je reč o javnim beležnicima, rok iznosi svega 24 časa, računajući od trenutka sastavljanja, potvrđivanja, odnosno overavanja javno-beležničke isprave, odnosno od dana izvršnosti odluke koju je doneo u poverenom poslu. Isti rok je predviđen i za državne organe, organ jedinice lokalne samouprave i druge subjekte, dakle 24 časa računajući od dana izvršnosti odluke koja je osnov za upis. Sud je dužan da izvrši dostavu u roku od tri radna dana, računajući od dana izvršnosti odluke koju je doneo u predmetu u kome vodi prvostepeni postupak, a kada je reč o javnim izvršiteljima, za njih važi rok propisan zakonom kojim se uređuje izvršenje i obezbeđenje.

Osim toga, zakonom je predviđeno da se sama dostava vrši elektronskim putem, preko e-šaltera,²⁶ čime se na još jedan način značajno skraćuje vreme dostave isprava za upis katastru.²⁷

Pokretanje postupka upisa zahtevom stranke

Uvođenje postupka upisa po službenoj dužnosti kao pravilo ne isključuje mogućnost da zahtev za upis nepokretnosti i prava u katastar podnese i pravno zainteresovana stranka, odnosno lice čija se prava stiču, menjaju ili gase upisom u katastar nepokretnosti, ali je takav način iniciranja postupka upisa promene u katastar nepokretnosti sveden na nivo izuzetka. To se može jasno videti ne samo iz opšte odredbe kojom se definiše načelo oficijelnosti²⁸ već i iz teksta člana 25 ZPUKN kojim se uređuje pokretanje postupka zahtevom stranke: *izuzetno* (naše naglašavanje) od pravila da se postupak upisa u katastar nepokretnosti pokreće po službenoj dužnosti, stranka može podneti zahtev za upis u katastar nepokretnosti preko e-šaltera,²⁹

čak oko 3 dana. V. „*Ex-post* analiza efekata Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova“, 23, https://www.rgz.gov.rs/content/Datoteke/Dokumenta/18%20EX%20post%20analiza/exPost_analiza%20efekata%20Zakona%20o%20postupku%20upisa%20u%20katastar%20nepokretnosti.pdf, 20.04.2022.

²⁵ V. čl. 23, st. 5 ZPUKN.

²⁶ Videti član 24. ZPUKN. O formi dokumenata koji se dostavljaju preko e-šaltera, v. član 27. ZPUKN.

²⁷ Izmene odredaba o dostavljanju, odnosno omogućavanje elektronskog dostavljanja, bio je jedan od predmeta izmena ZPUKN iz 2020. godine.

²⁸ Videti član 3, stav 1, tačka 2. ZPUKN.

²⁹ Prelaznom odredbom člana 61, stav 8. predviđeno je da će se zahtevi moći podnositi i u papirnoj formi, sve dok se podnošenje putem e-šaltera ne omogući i licima koja nemaju status profesionalnih korisnika, a najkasnije do 31. 12. 2020. Ovaj rok je *de facto* produžen jer lica koja nisu profesionalni korisnici još uvek ne mogu podneti zahtev posredstvom e-šaltera.

osim ako je to zakonom izričito isključeno.³⁰ Kako pojedini pravni pisci objašnjavaju, ostavljanjem mogućnosti da se postupak pokrene i zahtevom stranke ublažava se donekle državni intervencionizam u privatnopravne odnose, toliko karakterističan za pravni režim nepokretnosti naročito od uvođenja načela obaveznosti.³¹ Korisno je pomenuti, mada se time stvar ne menja značajno, da se pojedine vrste upisa i dalje vrše samo po zahtevu stranke, primera radi, upis zabeležbe spora ili zabeležbe postojanja založnog prava na pokretnoj stvari, koje je registrovano u registru zaloge na pokretnim stvarima i pravima, a koje može biti od uticaja na naknadna sticanja prava u vezi sa nepokretnošću u koju se ista ugrađuje, odnosno čiji je pripadak u skladu sa zakonom koji uređuje hipoteku.³²

Zahtev se najpre može podneti samostalno, od strane pravno zainteresovanog lica,³³ koji je ujedno i obveznik plaćanja takse za upis.³⁴ Kada je reč o upisu zajedničke svojine, zakon precizira da zahtev može podneti bilo koji zajedničar u korist svih,³⁵ dok se u slučaju susvojine zahtev za upis odgovarajućeg dela može podneti od strane jednog suvlasnika u sopstvenu korist, ali se u tom slučaju upis u korist drugih suvlasnika vrši po službenoj dužnosti.³⁶ Zakonodavac je, međutim, smatrao korisnim da istakne da zahtev može podneti i „zakonski zastupnik, odnosno ovlašćeni predstavnik stranke, kao i fizičko ili pravno lice ili preduzetnik na osnovu datog punomoćja“,³⁷ iako je takva odredba načelno nepotrebna jer je opšte pravilo da se gotovo sve procesne radnje mogu preduzeti preko zastupnika (bilo da je reč o zakonskom, zastupanju na osnovu punomoćja ili drugoj vrsti zastupništva koje daje ovlašćenje da se preduzme određena procesna radnja), osim izuzetno, kada je to izričito zakonom isključeno ili uređeno na način na koji se odstupa od opšteg pravila.

³⁰ V. član 25, stav 1. ZPUKN.

³¹ Radenka Cvetić, „Nova pravila u postupku upisa u katastar nepokretnosti. Upis zajedničke svojine supružnika“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 4, Novi Sad, 2019, 1171.

³² V. čl. 15, st. 2 i 3 ZPUKN.

³³ Pravno zainteresovano lice je, pre svega, lice u čiju korist se odlučuje u zahtevu, odnosno upisani pravni prethodnik. U slučaju da zahtev podnosi neko drugo lice, ono je dužno da uz zahtev priloži i ispravu kojom dokazuje svoj pravni interes. V. čl. 25, st. 5 ZPUKN.

³⁴ Čl. 30, st. 1 ZPUKN.

³⁵ V. čl. 25, st. 8 ZPUKN.

³⁶ V. čl. 25, st. 9 ZPUKN.

³⁷ Profesionalni korisnik jeste „lice, odnosno organ kome je od strane Zavoda, u skladu sa ovim zakonom, dodeljeno korisničko pravo da, u vezi sa obavljanjem svoje delatnosti, kroz e-šalter, vrši uvid u katastar, odnosno da preuzima podatke iz katastra, kao i da kroz e-šalter podnosi i preuzima dokumente u vezi sa upisom u katastar, ako ne spada u krug obveznika dostave“. V. čl. 25, st. 2 ZPUKN.

U slučaju da se zahtev podnosi preko zastupnika, neophodno je da se uz zahtev dostavi i isprava kojom se dokazuje svojstvo ovlašćenog lica.³⁸ U vezi sa tim, korisno je pomenuti da je zakonom predviđeno da se zahtev može podneti i preko „profesionalnog korisnika“, čije svojstvo mogu imati advokati, preduzetnici, odnosno zakonski zastupnik ili ovlašćeno lice pravnog lica upisanog u registar geodetskih organizacija, pod uslovom da sa RGZ imaju zaključen ugovor o pristupanju e-šalteru.³⁹ U tom slučaju, punomoćje dato profesionalnom korisniku nije potrebno overiti.⁴⁰

Najposle, podnosilac može pod određenim uslovima da izmeni svoj zahtev ili da ga povuče (primena načela dispozicije za postupak pokrenut zahtevom). Zahtev se može izmeniti sve do donošenja prvostepene odluke, pod uslovom da se zasniva na istom osnovu i da se izmenom ne dira u primenu načela prioriteta.⁴¹ Uz izmenu zahteva moguće je dostaviti i nove isprave i dokaze, ako su oni nastali pre podnošenja zahteva (ovo je moguće učiniti i kasnije, uz žalbu), a rokovi za odlučivanje teku od izmene zahteva.⁴² Odustanak je moguć do donošenja prvostepene odluke, odnosno drugostepene odluke ako je podneta žalba i u tom slučaju nadležni organ donosi rešenje o obustavi postupka.⁴³

Odlučivanje o upisu

Nadležnost za odlučivanje o upisima u katastar nepokretnosti u prvom stepenu ima Služba za katastar nepokretnosti (SKN), mesno nadležna po mestu nalaženja nepokretnosti u pogledu koje se vrši upis. Nadležna SKN je dužna da

³⁸ ZPUKN u čl. 25, st. 3, tač. 3 pominje samo dužnost da se dostavi „punomoćje (naše naglašavanje), ako zahtev podnosi punomoćnik, koje se ne overava ako je punomoćnik profesionalni korisnik“. Na tom mestu se ne pominje da je neophodno da i druga lica, koja se javljaju u svojstvu zastupnika, a ne samo punomoćnici, dokažu da imaju ovlašćenje da podnesu zahtev. Pitanje je da li bi se u tu svrhu mogla iskoristiti odredba iz st. 5 istog člana, o kojoj je već bilo reči: „Ako zahtev podnosi lice u čiju korist se ne odlučuje po tom zahtevu, a to lice nije ni upisani prethodnik, uz zahtev se prilaže i isprava kojom se dokazuje pravni interes za podnošenje tog zahteva.“ Iz zvanične tzv. *ex-post* analize ZPUKN, koja je objavljena na sajtu RGZ, može se zaključiti da je zakonodavac tu zapravo imao u vidu „treća lica na čija prava, obaveze ili pravne interese može da utiče ishod postupka upisa“. V. „*Ex-post* analiza efekata Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova“, 13, https://www.rgz.gov.rs/content/Datoteke/Dokumenta/18%20EX%20post%20analiza/exPost_analiza%20efekata%20Zakona%20o%20postupku%20upisa%20u%20katastar%20nepokretnosti.pdf, 20. 4. 2022.

³⁹ V. čl. 2, st. 2 tač. 15 ZPUKN.

⁴⁰ Čl. 25, st. 3, tač. 3 ZPUKN.

⁴¹ Čl. 28, st. 1 ZPUKN.

⁴² Čl. 28, st. 2 i 3 ZPUKN.

⁴³ Čl. 29 ZPUKN.

postupak upisa pokrene bez odlaganja, čim primi ispravu dostavljenu po službenoj dužnosti, odnosno čim primi zahtev za upis koji je podnela stranka. Ali, rok u kome je dužna da odluči po pokrenutom postupku se razlikuje u zavisnosti od toga da li je postupak pokrenut po službenoj dužnosti ili po zahtevu stranke.

Kada je postupak pokrenut po službenoj dužnosti, rok za donošenje rešenja iznosi pet radnih dana od dana prijema isprave.⁴⁴ Tako kratak rok za odlučivanje o zahtevu posledica je, između ostalog, i činjenice da nadležna SKN ne proverava zakonitost promene koja se sprovodi u skladu sa dostavljenom ispravom – taj zadatak je poveren obveznicima dostave po službenoj dužnosti.⁴⁵ Služba ima praktično samo zadatak da proveri ispunjenost formalnopravnih uslova za upis u katastar nepokretnosti (podobnost isprave za upis). Štaviše, ako SKN nađe da je raspolaganje nepokretnošću u ispravi koja je osnov za upis protivno prinudnim propisima, i dalje je dužna da izvrši upis u katastar nepokretnosti na osnovu te isprave, ali o tome mora odmah obavestiti organ koji je nadležan da po službenoj dužnosti pokrene odgovarajući postupak za poništavanje, odnosno ukidanje takve isprave, kao i javnog tužioca (jer on ima nadležnost da pokrene postupak za utvrđivanje ništavosti pravnog posla), i istovremeno upisati zabeležbu (da je isprava po kojoj je izvršen upis u katastar dostavljena organu koji je nadležan da po službenoj dužnosti pokrene postupak za njeno poništenje odnosno ukidanje).⁴⁶ Drugim rečima, ona nema ovlašćenje da odbije da izvrši upis u slučaju sumnje o materijalnopravnoj zakonitosti isprave. Takvo rešenje reakcija je na nelogične situacije do kojih je dolazilo u ranijoj praksi katastra nepokretnosti: naime, dešavalo se da SKN odbije izvršenje upisa uz obrazloženje da je isprava na osnovu koje se zahteva upis ništava, odnosno sudska odluka nezakonita, usled čega bi upis predstavljao povredu prinudnih propisa. Time se u velikoj meri podrivao autoritet javnih beležnika i suda, čiji je jedan od osnovnih zadataka da u sačinjavanju/potvrđivanju isprava, odnosno donošenju odluka, brinu o punovažnosti isprava odnosno zakonitosti odluka. Osim što je nelogična, takva praksa bi se mogla smatrati i neustavnom, jer je dovodila do toga da službenik uprave meritorno odlučuje o zakonitosti rada javnog beležnika odnosno suda.⁴⁷

Kada je pak reč o postupku pokrenutom po zahtevu stranke, rok u kome je SKN dužna da donese rešenje je duži nego što je to slučaj kada se postupak pokreće po službenoj dužnosti. On iznosi 15 dana od prijema zahteva, osim u tri slučaja kada je rok pet dana: u slučaju upisa hipoteke, zabeležbe hipotekarne prodaje, kao i u

⁴⁴ V. čl. 36, st. 1 ZPUKN. Izuzetak postoji samo ako je posebnim zakonom propisan drugačiji rok.

⁴⁵ V. čl. 32, st. 3 ZPUKN.

⁴⁶ V. čl. 32, st. 3 ZPUKN.

⁴⁷ M. Živković (2021), op. cit., 170.

jednostavnijim upravnim stvarima.⁴⁸ Razlog se verovatno ogleda u tome što je zadatak SKN pri utvrđivanju ispunjenosti formalnih uslova za upis nešto „složeniji“. Naime, SKN je dužna da proveri da li je nadležna da postupa po zahtevu, da li je zahtev podnet od strane ovlašćenog lica, da li je isprava koja je osnov za upis promene doneta, sastavljena, potvrđena, odnosno overena u okviru zakonom utvrđene stvarne nadležnosti, da postoji pravni interes za podnošenje zahteva, da li je zahtev uredan, da li je uz zahtev priložena isprava koja služi kao pravni osnov za upis, kao i druga dokumentacija, te da li su činjenice o nepokretnosti i licima, koje su navedene u zahtevu i ispravama na osnovu kojih se vrši upis, u skladu sa stanjem katastra nepokretnosti u trenutku odlučivanja o upisu.⁴⁹ Međutim, kada je reč o utvrđivanju postojanja suštinske, materijalne zakonitosti, razlike nema – ni u jednom ni u drugom slučaju ne proverava se materijalna zakonitost isprave na kojoj se zasniva upis.⁵⁰

Prilikom utvrđivanja vremena prijema primenjuje se princip astronomskog računanja vremena: u Geodetski katastarski informacioni sistem (GKIS) se evidentira godina, mesec, čas, minut i sekund prijema isprave odnosno zahteva.⁵¹ Istovremeno, SKN upisuje zabeležbu o vremenu prijema, broju predmeta ili vrsti predmetnog upisa, a dužna je i da obvezniku dostave, odnosno podnosiocu zahteva, izda elektronsku potvrdu o prijemu.⁵² To je u skladu sa jednim od osnovnih načela katastra nepokretnosti – načelom prvenstva – prema kojem može biti od suštinskog značaja utvrditi tačan momenat prijema.⁵³

Imajući u vidu da za obveznike dostave po službenoj dužnosti, odnosno podnosiocima zahteva postoji obaveza predaje isprave preko e-šaltera, ZPUKN očigledno nije smatrao potrebnim da uredi kako će se postupati za slučaj da istovremeno stigne više isprava, odnosno zahteva za upis prava koja ne mogu istovremeno da stoje, odnosno kod kojih je važno utvrditi rang prioriteta. Zakonom se uređuje samo redosled odlučivanja o upisu, prema kome je, ukoliko je podneto više isprava (ili zahteva) za upis na istoj nepokretnosti, osnovno pravilo da se prioritet u sprovođenju postupka utvrđuje prema vremenu prijema isprave (zahteva).⁵⁴ Tek kada rešenje doneto

⁴⁸ V. čl. 36, st. 2 i 3 ZPUKN. U stavu 3 se navodi da će se pojam jednostavnije upravne stvari definisati podzakonskim aktom koji donosi ministar, ali koliko nam je poznato takav podzakonski akt još uvek nije donet.

⁴⁹ Čl. 33, st. 1 ZPUKN.

⁵⁰ Ta pravila jasno ukazuju na činjenicu da je ZPUKN u velikoj meri smanjen obim i značaj načela zakonitosti katastra nepokretnosti. Više o tome u M. Živković (2021), op. cit., 169 i dalje.

⁵¹ V. čl. 21, st. 3 ZPUKN.

⁵² V. čl. 21, st. 3 i 7 ZPUKN.

⁵³ O načelu prvenstva, više u M. Živković (2021), op. cit., 154 i dalje.

⁵⁴ V. čl. 31, st. 1 ZPUKN.

u tom postupku postane konačno uzimaju se u postupak kasnije dostavljene isprave (zahtevi).⁵⁵ Izuzetak postoji kada se upis vrši na osnovu propisa kojim se uređuje eksproprijacija, kao i kada je reč o upisu zabeležbe rešenja o izvršenju donetog na osnovu ugovora (založne izjave) o hipoteci, ako je prethodno izvršen upis u katastar nepokretnosti hipoteke na osnovu tog ugovora (založne izjave).⁵⁶ U tim situacijama se odstupa od pravila da se postupci upisa sprovede prema vremenu prijema isprave (zahteva) i prioritarno se upisuju promene po pomenutim ispravama (zahtevima).

Nadležna SKN vrši upis na osnovu isprava koje dostavi obveznik dostave (kod upisa po službenoj dužnosti), odnosno u skladu sa zahtevom stranke (kod upisa po zahtevu). Ako iz isprave koja je pravni osnov za upis u katastar nepokretnosti po zahtevu stranke proizlazi da, pored upisa koji se zahteva, postoje i ograničenja tog upisa u smislu tereta, obaveza ili prava drugih lica, a koja se po zakonu upisuju u katastar nepokretnosti, SKN je dužna da odluči i o upisu tih ograničenja.⁵⁷

Imajući u vidu činjenicu da se, po pravilu, postupak upisa promene u katastar nepokretnosti pokreće po službenoj dužnosti, obavezan korak u slučaju da zahtev podnese stranka jeste utvrđivanje da o istoj stvari nije zapravo već pokrenut (ili trebalo da bude pokrenut) postupak po službenoj dužnosti. To je naročito slučaj ukoliko se zahtev podnosi na osnovu isprave koja se inače dostavlja po službenoj dužnosti. I obrnuto, kada je postupak pokrenut po službenoj dužnosti, mora se utvrditi da li je o istoj stvari već pokrenut postupak zahtevom stranke. U tom slučaju su moguća četiri scenarija. Prvo, ukoliko je postupak po zahtevu stranke pokrenut nakon što je tražena promena već sprovedena po službenoj dužnosti, on se obustavlja rešenjem.⁵⁸ Drugo, ukoliko je postupak po zahtevu stranke pokrenut, na osnovu isprave koja se inače dostavlja po službenoj dužnosti, ali ta dostava još uvek nije izvršena, postupak se prekida sve dok obveznik dostave po službenoj dužnosti ne dostavi ispravu. Kada isprava bude dostavljena i po službenoj dužnosti, onda se sa postupkom po zahtevu nastavlja, s njim se spaja postupak pokrenut po službenoj dužnosti i donosi se jedinstvena odluka.⁵⁹ Treće, ukoliko je postupak po zahtevu

⁵⁵ V. čl. 31, st. 2 ZPUKN.

⁵⁶ V. čl. 31, st. 3 ZPUKN. Izuzetak postoji samo ukoliko postoje nerešeni predmeti upisa po pravnosnažnim sudskim odlukama i po zahtevima koji su prethodili upisu te hipoteke.

⁵⁷ Čl. 34 ZPUKN.

⁵⁸ Čl. 33, st. 5, tač. 1 ZPUKN.

⁵⁹ Čl. 33, st. 5, tač. 2 ZPUKN. Važno je pomenuti da se u stavu 6 istog člana predviđa da je Služba za katastar nepokretnosti, za slučaj da dostava od strane obveznika dostave po službenoj dužnosti ne bude izvršena ni nakon 30 dana od prekida postupka, dužna da o tome obavesti organ koji vrši nadzor nad radom tog obveznika dostave i da nastavi postupak po zahtevu. Ipak, smatramo

stranke pokrenut, a o istoj stvari je već pokrenut i postupak po službenoj dužnosti u kome još nije doneta odluka, ta dva postupka se spajaju i donosi se jedinstvena odluka.⁶⁰ Konačno, ukoliko je pokrenut postupak po službenoj dužnosti, a o istoj stvari je već odlučeno u postupku pokrenutom po zahtevu stranke, donosi se rešenje kojim se obustavlja (kasnije) pokrenut postupak upisa po službenoj dužnosti.⁶¹

Kao što se može videti, do spajanja postupka pokrenutog po zahtevu i postupka pokrenutog po službenoj dužnosti najpre dolazi u slučaju kada se oba postupka zasnivaju na istom pravnom osnovu.⁶² Ako je isprava koja predstavlja pravni osnov za upis u katastar nepokretnosti istovetna i u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti i u postupku pokrenutom po zahtevu stranke, opšte je pravilo da će se kasniji postupak spojiti sa ranije pokrenutim postupkom.⁶³ Međutim, do spajanja postupaka može doći i onda kada istovetnosti u pogledu činjeničnog stanja ili pravnog osnova nema, ali se proceni da će istovremeno odlučivanje u svim postupcima doprineti efikasnijem i ekonomičnijem okončanju svih pokrenutih postupaka.⁶⁴ Naime, reč je o situacijama kada se u odnosu na istu nepokretnost pokrene više postupaka, po službenoj dužnosti ili na zahtev stranke, koji se zasnivaju

da nema dovoljno opravdanja da se prekida postupak po zahtevu stranke i čeka dostava po službenoj dužnosti, kada se već radi o istoj ispravi kao osnovu za upis. Zar je važno ko ju je podneo? Razlozi zakonodavca su verovatno bili praktične prirode, da sa postupkom po zahtevu stranke spoji postupak koji će verovatno vrlo brzo biti pokrenut i po službenoj dužnosti i donese jedinstvenu odluku. Ipak, time je stvorio mogućnost da se postupak upisa nepotrebno odlaže i na neki način „kažnjava“ čekanjem stranku koja je bila ažurna i podnela zahtev da se postupak pokrene i pre nego što je to učinio obveznik dostave po službenoj dužnosti. Naročito ako uzmemo u obzir činjenicu da se može desiti da obveznik dostave zapravo ni u naknadnom roku od 30 dana od prekida postupka svoju obavezu dostave ne izvrši. Konačno, time se na neki način obesmišljava pokretanje postupka po zahtevu stranke (onda kada je osnov za upis isprava koja se inače dostavlja po službenoj dužnosti) jer u svakom slučaju mora da se sačeka makar određen vremenski period da obveznik dostave po službenoj dužnosti pokrene i sam isti postupak.

⁶⁰ V. čl. 33, st. 5, tač. 3 ZPUKN.

⁶¹ Čl. 32, st. 6 ZPUKN. Na prvi pogled može delovati da je ova odredba kontradiktorna odredbi iz čl. 33, st. 5, tač. 2 ZPUKN, prema kojoj bi u slučaju pokretanja postupka po zahtevu stranke trebalo prekinuti taj postupak i sačekati da se dostava isprave izvrši po službenoj dužnosti, nakog čega se postupci spajaju i donosi jedinstvena odluka. Ipak, za slučaj da obveznik dostave ne dostavi ispravu ni nakon 30 dana od prekida postupka, postupak po zahtevu stranke se nastavlja (prema čl. 33, st. 6 ZPUKN), te je moguće da dođe do toga da se donese rešenje o upisu u postupku pokrenutom po zahtevu stranke, a da u nekom kasnijem momentu obveznik dostave ipak izvrši svoju zakonsku obavezu. U tom slučaju se kasnije pokrenut postupak po službenoj dužnosti rešenjem obustavlja.

⁶² V. čl. 35, st. 1 ZPUKN.

⁶³ V. čl. 35, st. 2 ZPUKN.

⁶⁴ V. čl. 35, st. 3 ZPUKN.

na istom ili različitom činjeničnom stanju, istom ili različitom pravnom osnovu, odnosno sa istim ili različitim strankama. SKN može odlučiti da spoji te postupke i donese jedinstveno rešenje, u kom slučaju će se odluka doneti uz primenu načela prvenstva. Ideja ovako postavljene odredbe je izbegavanje da se donosi posebno rešenje za svaki od upisa koji slede jedan drugog, već da se u spojenom postupku donese samo jedno rešenje o poslednjem upisu koji se sprovodi, dok se ostali zahtevi tretiraju imajući posebno u vidu načelo prvenstva.

Nakon sprovedenog postupka, Služba za katastar donosi rešenje, i to u formi elektronskog dokumenta.⁶⁵ Rešenje, pored ostalog, obavezno sadrži sledeće elemente: podatke o vrsti upisa, vrsti prava, označenje nepokretnosti, podatke o licu u čiju korist se vrši upis, podatke o upisanom prethodniku, osnovu upisa i podatke o visini takse. Negativna rešenja (o odbijanju i odbacivanju) pored ostalih elemenata, obavezno sadrže: podatke o zahtevanoj vrsti upisa, vrsti prava, označenje nepokretnosti, podatke o licu čiji se zahtev odbija, odnosno odbacuje sa taksativno navedenim razlozima za odbijanje, odnosno odbacivanje i podatke o visini takse. Lični podaci koji se unose u rešenje su: ime, ime jednog roditelja i prezime, adresa prebivališta, odnosno boravišta i jedinstveni matični broj građana, a za stranca umesto jedinstvenog matičnog broja, identifikacioni broj iz važeće putne isprave, odnosno za pravno lice poslovno ime, adresa sedišta i matični broj, a za strano pravno lice umesto matičnog broja broj upisa u registar države sedišta i naziv tog registra.⁶⁶

Rešenje se dostavlja licima na koja se upis odnosi, kao i obvezniku dostave, ako je postupak pokrenut po službenoj dužnosti. Dostava se, po pravilu, vrši u formi elektronskog dokumenta, a izuzeci postoje samo ako je stranka navela u zahtevu da se dostava izvrši preporučenom poštom ili neposredno u prostorijama katastra, odnosno ako se dostava vrši licu koje nema jedinstveni elektronski sandučić.⁶⁷ Dostava stranci se smatra izvršenom najpre danom prijema elektronskog dokumenta, odnosno prijema preporučenom poštom.⁶⁸ Međutim, ukoliko se dostava vrši preporučenom poštom, a na taj način nije mogla biti izvršena jer je stranka bila nedostupna na naznačenoj adresi u momentu dostave, ostavlja se obaveštenje o tome sa pozivom da se preuzme pošiljka u roku od 15 dana od dana pokušaja dostave na tačno određenoj adresi dostavljača.⁶⁹ U obaveštenju se navodi i informacija o danu oglašavanja

⁶⁵ Čl. 38, st. 4 ZPUKN.

⁶⁶ Čl. 38, st. 1-3 ZPUKN.

⁶⁷ Čl. 39, st. 1-3 i čl. 25, st. 7 ZPUKN.

⁶⁸ Čl. 39, st. 8, tač. 1 ZPUKN. Zakon ne predviđa kada se smatra da je izvršena dostava za slučaj da je stranka navela u zahtevu da želi da joj se odluka dostavi neposredno u prostorijama Službe.

⁶⁹ Čl. 39, st. 5 ZPUKN.

na veb-stranici RGZ-a, kao i link sa koga se rešenje može preuzeti.⁷⁰ U tom slučaju će se smatrati da je dostava izvršena istekom roka od 30 dana od dana oglašavanja.⁷¹

Sprovođenje upisa

Za razliku od prethodnog rešenja iz ZDPK, prema kojem se upis, po ugledu na zemljišnoknjižno pravo, sprovodio odmah po donošenju prvostepenog rešenja,⁷² ZPUKN sadrži pravilo da se upis vrši tek kad prvostepeno rešenje postane konačno,⁷³ što predstavlja korak unazad u pogledu postizanja proklamovanog cilja dostizanja ažurnosti katastra nepokretnosti „u realnom vremenu“. Ipak, do danas se primenjuje prelazna odredba ZPUKN kojom je režim sprovođenja upisa danom donošenja prvostepenog rešenja produžen „do obezbeđenja uslova za sprovođenje upisa“ tek konačnošću rešenja, ali „najdalje do 31. 12. 2020“.⁷⁴ Čini se da je ova izmena vremena sprovođenja upisa usvojena u ZPUKN bez valjanog razloga i obrazloženja, jer raniji upis omogućava blagovremeno publiciranje promene, a istovremena zabeležba da rešenje nije konačno sprečava primenu načela pouzdanja u odnosu na ovakve upise.

Upis se može sprovesti i na osnovu drugostepenog rešenja kojim se dozvoljava upis i sudske odluke iz upravnog spora pune jurisdikcije (razume se, kojim se dozvoljava upis).⁷⁵

ŽALBENI (DRUGOSTEPENI) POSTUPAK

Drugostepeni organ u postupku upisa u katastar nepokretnosti jeste Republički geodetski zavod (RGZ). Nezadovoljna stranka može, u roku od osam dana od dana dostavljanja rešenja, izjaviti žalbu RGZ, bez obzira na to da li je prvostepeno rešenje doneto u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti ili po zahtevu stranke.⁷⁶ Iako je opšte pravilo da se podnesci, dokazi i ostala akta u postupku upisa u katastar nepokretnosti dostavljaju u formi elektronskog dokumenta, izuzetak postoji kada je reč

⁷⁰ Čl. 39, st. 6 ZPUKN.

⁷¹ Čl. 39, st. 8, tač. 2 ZPUKN.

⁷² Čl. 128, st. 1 verzije ZDPK koja je važila do donošenja ZPUKN.

⁷³ Čl. 41, st. 1 ZPUKN. Ovo rešenje je, inače, kritikovano u okviru međuresorne radne grupe za usklađivanje zakonodavstva sa ZPUKN, pošto bez valjanog razloga usporava postupak upisa, ali je izbijanje epidemije sprečilo ozakonjenje vraćanja na ranije rešenje, o upisu danom donošenja rešenja.

⁷⁴ Čl. 61, st. 6 ZPUKN.

⁷⁵ Čl. 41, st. 2 ZPUKN; pod upisom se podrazumeva i brisanje postojećeg upisa („upis brisanja“), čl. 41, st. 3 ZPUKN.

⁷⁶ V. čl. 42, st. 1 ZPUKN.

o žalbi i drugim pravnim lekovima, kao i dokazima koji se uz njih prilažu, te njih stranka može dostaviti i u formi papirnog dokumenta.⁷⁷ Takođe, valja imati na umu da se uz žalbu mogu dostaviti i novi dokazi, pod uslovom da su nastali pre podnošenja inicijalnog zahteva, odnosno dostavljanja isprave od obveznika dostave.⁷⁸

Iako se žalba izjavljuje RGZ-u kao drugostepenom organu, ona se podnosi preko SKN koja predstavlja prvostepeni organ, zbog čega se mogućnost odlučivanja o žalbi najpre prepušta upravo njoj, kao prvostepenom organu. Ipak, SKN ima ograničene mogućnosti odlučivanja u žalbenom postupku. Ona može, i to u roku od sedam dana od dana prijema žalbe, doneti odluku samo u dva slučaja: prvo, ukoliko žalba sadrži procesnopravne nedostatke kada SKN donosi rešenje o odbacivanju – to je slučaj ukoliko žalba nije bila blagovremeno podneta, nije dozvoljena, ukoliko ju je podnelo neovlašćeno lice ili ukoliko nije uređena u naknadno ostavljenom roku od osam dana;⁷⁹ drugo, ukoliko utvrdi da je žalba osnovana, SKN je može usvojiti, a ožalbeno rešenje poništiti i doneti novo rešenje.⁸⁰ Ukoliko bi usvajanje žalbe moglo nepovoljno da utiče na prava i interese lica u čiju korist je dozvoljen upis, žalba se mora najpre dostaviti tom licu na odgovor, koji je ono dužno da dostavi SKN u roku od osam dana.⁸¹ Tek po proteku roka za dostavljanje odgovora na žalbu, SKN može postupati u skladu sa navedenim mogućnostima. U oba slučaja se protiv rešenja koje je doneo prvostepeni organ u žalbenom postupku može (ponovo) izjaviti žalba u roku od osam dana od dana dostavljanja rešenja, o kojoj odlučuje drugostepeni organ.⁸²

Međutim, ukoliko SKN (prvostepeni organ) utvrdi da nema osnova da žalbu usvoji ili odbaci, ona je dužna da je zajedno sa spisima predmeta dostavi RGZ-u kao drugostepenom organu.⁸³ Drugim rečima, iz teksta zakona proizlazi da SKN, kao prvostepeni organ, o žalbi može meritorno odlučivati samo tako što bi je usvojila, ukoliko smatra da je žalba osnovana, ali ne i tako što bi donela rešenje kojom se žalba odbija – o tome može da odlučuje samo drugostepeni organ.

Kada je reč o postupanju RGZ-a kao drugostepenog organa u žalbenom postupku, on je dužan da o žalbi odluči najkasnije u roku od 60 dana od dana dostavljanja uredne žalbe.⁸⁴ I RGZ najpre ima mogućnost da žalbu odbaci, ukoliko je

⁷⁷ Čl. 18 ZPUKN.

⁷⁸ Čl. 28, st. 2 ZPUKN.

⁷⁹ V. čl. 43, st. 1, tač. 1 ZPUKN.

⁸⁰ V. čl. 43, st. 1, tač. 2 ZPUKN.

⁸¹ V. čl. 43, st. 5 ZPUKN.

⁸² V. čl. 43, st. 3 i 4 ZPUKN. Istovremeno, ukoliko smatra da je žalba osnovana, drugostepeni organ će odlučiti i o žalbi koja je bila odbačena.

⁸³ V. čl. 43, st. 2 ZPUKN.

⁸⁴ V. čl. 44, st. 1 ZPUKN.

nedozvoljena ili neblagovremena.⁸⁵ Ako, pak, o njoj meritorno odlučuje, moguća su četiri različita scenarija. Prvi, da RGZ donese rešenje kojim se žalba odbija: ukoliko smatra da je prvostepeni postupak pravilno sproveden i da je prvostepeno rešenje zasnovano na zakonu; ukoliko smatra da je prvostepeni postupak sproveden uz nedostatke, ali da ti nedostaci nisu uticali na zakonitost prvostepenog rešenja; te ukoliko smatra da je prvostepeno rešenje zasnovano na zakonu, ali pogrešno obrazloženo.⁸⁶ Drugi, da RGZ poništi rešenje u celini ili delimično i sam odluči o upravnoj stvari. Takva mogućnost postoji ukoliko se utvrdi da prvostepeno rešenje nije zakonito, bilo zato što je prvostepeni organ izveo pogrešan zaključak na osnovu činjenica utvrđenih ispravom, bilo zato što je doneto uz pogrešnu primenu materijalnog prava, bilo zbog toga što su uočeni nedostaci u vođenju prvostepenog postupka koji su uticali na zakonitost rešenja.⁸⁷ Treći, RGZ može odlučiti i da poništi rešenje i vrati predmet prvostepenom organu na ponovno odlučivanje.⁸⁸ To se čini onda kada RGZ nađe da će nedostatke prvostepenog postupka brže i ekonomičnije otkloniti sam prvostepeni organ, ali se drugostepenim rešenjem mora ukazati u kom pogledu se treba dopuniti postupak. U tom slučaju je prvostepeni organ (SKN) dužan da u svemu postupi po drugostepenom rešenju i da, bez odlaganja, a najkasnije u roku od pet radnih dana od dana prijema predmeta, donese novo rešenje. Protiv novog rešenja se takođe može izjaviti žalba, u kom slučaju je RGZ dužan da meritorno odluči o upravnoj stvari.⁸⁹ Konačno, RGZ može i odlučiti da sam izmeni rešenje doneto u prvostepenom postupku.⁹⁰

Kada je reč o žalbenom postupku, korisno je još pomenuti da se stranka može i odreći prava na žalbu, a do donošenja drugostepenog rešenja može i povući izjavljenu žalbu. I izjava o odricanju i izjava o povlačenju žalbe su neopozive izjave.⁹¹

UPRAVNI SPOR (SUDSKA ZAŠTITA)

Pravila postupka koja se odnose na sudsku zaštitu u okviru sistema jedinstvene evidencije vremenom su se menjala; do 1996. godine, sudska zaštita ostvarivala se u upravnom sporu, što je u skladu s promenom nadležnosti u odnosu

⁸⁵ V. čl. 44, st. 2 ZPUKN.

⁸⁶ V. čl. 44, st. 3 i 4 ZPUKN.

⁸⁷ V. čl. 44, st. 5 ZPUKN.

⁸⁸ RGZ to može učiniti samo jednom. V. čl. 44, st. 6 i 8 ZPUKN.

⁸⁹ V. čl. 44, st. 9 ZPUKN.

⁹⁰ V. čl. 44, st. 3 ZPUKN.

⁹¹ V. čl. 42, st. 1 ZPUKN.

na zemljišnoknjižni sistem, u smislu davanja nadležnosti upravnom organu (posebnoj organizaciji u okviru javne uprave) koji odlučuje u upravnom postupku, što upravni spor čini logičnim vidom sudske zaštite. Izmenama tadašnjeg zakona o jedinstvenoj evidenciji iz 1996. godine, sudska zaštita je vraćena na teren parničnog sudskog postupka i brisovne tužbe, što je bila odlika zemljišnoknjižnog sistema. Najposle, 2009. godine kad je donet ZDPK, ponovo je preovladao stav da se sudska zaštita može tražiti u upravnom sporu. Tako je i danas: pravno zainteresovana lica koja smatraju da su njihova prava ili interesi ugroženi ili povređeni, mogu protiv drugostepenog rešenja pokrenuti upravni spor. Ista mogućnost postoji i ako u zakonskom roku nije odlučeno po žalbi izjavljenoj protiv prvostepenog rešenja.⁹² Činjenica pokretanja upravnog spora upisuje se kao zabeležba pokretanja upravnog spora u katastru nepokretnosti.⁹³

Činjenica da se sudska zaštita u registarskim postupcima ostvaruje u upravnom sporu, a ne u parnici, takođe stvara određene probleme praktične prirode, jer upravni spor nije sasvim odgovarajući sudski postupak za sporove koji se javljaju u pogledu postupka upisa u registar nepokretnosti. Detaljniji prikaz tih problema i načina za njihovo prevazilaženje, ipak, ostavljamo za monografsku obradu postupka upisa u katastar nepokretnosti, stajući u ovom radu na ovom mestu.

Prof. Dr. MILOŠ ŽIVKOVIĆ
Full Professor, Faculty of Law
University of Belgrade

Dr. SNEŽANA DABIĆ NIKIĆEVIĆ
Assistant Professor, Faculty of Law
University of Belgrade

PROCEDURE OF REGISTRATION IN REAL ESTATE CADASTER

Summary

Changing the system of registration from the Land Books to the Real Estate Cadaster had a profound influence to the procedural provisions, respectively the procedure of registration, because a shift was made from uncontentious court proceedings to special administrative proceedings. Apart from that, since the 2018 Law on Procedure of Registration in Real Estate and Lines Cadaster came into force, the principle of registration by official duty had been implemented, which was enabled by the use of information technologies in the registration procedure. The procedure

⁹² V. čl. 47 ZPUKN.

⁹³ V. čl. 46 ZPUKN.

of registration may be initiated either by official duty or by request of an interested party, which complicates the procedural provisions to a certain degree, because it requires the situation where the procedure of registration of the same right is initiated in both manners to be regulated. One of the characteristics of the registration procedure in the Real Estate Cadaster is a limited role of authority carrying out the procedure to check the substantive validity of documents sent for registration. The registration is made on the basis of the first instance decision. The appeal (second instance) procedure is always initiated upon request (no appeal by official duty), respectively by lodging an appeal, which is, as opposed to requests within the first instance procedure, can be submitted in paper form. Judicial control of the work of the registry is carried out by the Administrative Court, because an administrative action is allowed against a final (second instance) administrative decision of the registry.

Key words: real property, real estate cadaster, registration procedure

Literatura

- Cvetić R., *Savremena evidencija nepokretnosti*, Novi Sad, 2009.
- Cvetić R., *Savremena evidencija nepokretnosti*, 2. izd., Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Novi Sad, 2016.
- Cvetić R., „Razvojni put načela obaveznosti upisa u katastar nepokretnosti i njegovo 'novo ruho'“, *Liber amicorum Vladimir Vodinelić* (ur. Miloš Živković), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Beograd, 2019.
- Cvetić R., „Nova pravila u postupku upisa u katastar nepokretnosti. Upis zajedničke svojine supružnika“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 4, Novi Sad, 2019.
- Čulinović F., *Komentar zemljišnoknjižnih zakona*, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd, 1931.
- Čulinović F., *Zemljišnoknjižno pravo*, Planeta, Beograd, 1933.
- Eickmann D., Böttcher R., *Grundbuchverfahrensrecht, Lehr- und Praxisbuch*, 5. Aufl., Gieseking, Bielefeld 2019.
- „Ex-post analiza efekata Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova“, 5, https://www.rgz.gov.rs/content/Datoteke/Dokumenta/18%20EX%20post%20analiza/exPost_analiza%20efekata%20Zakona%20o%20postupku%20upisa%20u%20katastar%20nepokretnosti.pdf.
- Hiber D., „Konsolidacija prava svojine i zemljišnoknjižni sistem“, predgovor za Matić D. D., Đoković T. Đ., *Zemljišnoknjižni postupak*, Beograd, 1936, fototipsko izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1998.
- Josipović T., *Zemljišnoknjižno pravo*, Informator, Zagreb, 2001.
- Matić D. D., Đoković T. Đ., *Zemljišnoknjižni postupak*, Beograd, 1936, fototipsko izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1998.
- Muslić M., *Priručnik za primjenu zemljišnoknjižnog prava i postupka*, Privredna štampa, Beograd, 1981.

Stöber K., Morvilius T., *GBO-Verfahren und Grundstückssachenrecht*, 3. Aufl., C.H. Beck, München, 2012.

Živković M., „Upotreba informacionih tehnologija u postupku upisa u katastar nepokretnosti“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 84, Niš, 2019.

Živković M., *Pravo registara nepokretnosti – Opšti deo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2021.

Datumi prijema i prihvatanja rada

Primljen: 11.05.2022.

Prihvaćen: 25.05.2022.

ORIGINALAN NAUČNI RAD