

# Регистри непокретности

Проф. др Милош Живковић

уторак 23.12. и четвртак 25.12.2025.

# Увод у право регистара непокретности

- Начело публицитета као опште начело стварног права – значај за омогућавање *erga omnes* дејства, али и за стицање, утврђивање првенственог реда, као и сигурност правног промета, тј. заштиту савесних лица посредством заштите њиховог поуздања у спољну слику стварних права на некој ствари;
- Средства публицитета су непосредна, физичка државина (која је у данашњем свету несавршена) и регистрација, која је типична за непокретности али све је чешћа и код покретних ствари.

# Средства остварења публицитета стварних права

- **Државина:** из државине се не види које право држалац има, ако га уопште има, уз то не може посредна; државина претпоставља својину, а данас већина држалаца нису власници; постоје бездржавинска стварна права; постоје стварна права која немају за предмет ствари – то су проблеми с државином као средством публицитета.
- **Регистрација:** упис не претпоставља државину, па се могу уписати и имаоци који немају државину или имају посредну; из уписа се види о ком стварном праву се ради; могу се уписати и бездржавинска стварна права, као и релативна права за која се жели постићи публицитет; могући и регистри у које се уписују стварна права чији предмет нису ствари. Осим тога, регистрација може имати и додатни значај и функције.

# Историјат регистара непокретности

- Основна детерминанта развоја система регистрације непокретности јесте настојање да се омогући сигуран, брз и једноставан правни промет непокретним стварима; развијеност и комплексност зависе од степена развоја промета непокретностима;
- Посебна улога реалног кредита за развој система регистрације непокретности (хипотека);
- Не треба потценити разлоге наплате пореза и других јавних дажбина (зато је настао катастар земљишта, још у старом Египту, али је било и реакција које су штетиле начелу публицитета – средњевековно право Енглеске).

# Историјат (наставак)

- Регистрација се, на основу поменутих чинилаца који су условљавали њен развој, постепено развијала – од акта тренутног публицитета до трајнијег публицирања, од акта доступног присутнима до регистрације доступне сваком; од акта публикације усменог преноса, преко регистровања исправа о преносу (то још увек постоји) до регистрације права као начина његовог стицања;
- Током историје се ширио и број права која се публицирају (предмет публицирања), те прецизност података у регистру;
- Правна дејства регистрације ишла су од олакшаног доказивања аката располагања, значајних за њихову општу супротстављивост, до регистрације као *modus acquirendi* за стицање права на непокретностима;

# Историјат (крај)

- У 17. и 18. веку развој трговине и потреба за реалним кредитом значајно утичу на развој система регистрације;
- У германским крајевима иде се ка конститутивности уписа (негде само за хипотеку, негде за све), док у Француској и Италији, као и у Енглеској, развој доживљава систем декларативних, публицитетних уписа од којих зависи ранг и ситуација конкуренције (однос према трећима);
- 19. век представља прекретницу – велики развој хипотекарног права снажно утиче на системе регистрације – развија се начело одређености и идеја о постојању регистра права на непокретностима односи победу (регистар се уводи готово свугде).

# Врсте система регистрације

- Од 19. века системи регистрације разликују се по *начину, предмету и дејствима* публицирања:
  1. Начин публицирања – публицирање исправа или публицирање права;
  2. Предмет публицирања – регистровање само одређених права или потпуни регистар;
  3. Дејства публицирања – публицитетни упис са доказним дејством и дејством на ранг и негативно поуздање или аквизитивни упис са пуним, и негативним и позитивним поуздањем.

# Врсте система регистрације

- Земљишнокњижни систем у средњеевропским правним системима – конститутиван упис, заснованост на катастарском премеру, реална фолија, пуно поуздање;
- Систем транскрипција и инскрипција у западно-европским правним системима фракофонске традиције – региструју се акти располагања, упис декларативан с публицитетном сврхом – *de facto* ради се о збиркама исправа, односно регистрацији исправа;
- *Deed Registration* и *Title Registration* (Torrens-ов) систем у англосаксонским земљама – мешовит по домаћају и дејствима регистрације – факултативна регистрација.

# Регистри непокретности у Србији

- Историјски постојао тапијски систем (у Војводини од 1855. земљишнокњижни систем), земљишнокњижни систем а од почетка овог века уведен је систем катастра непокретности;
- Од око 2012. године јединствена евиденција (катастар непокретности) је практично једини систем регистара непокретности у Србији;
- Настала је спајањем катастра земљишта и земљишних књига, доста се наслања на земљишнокњижни систем иако је по природи мешовити (пored спајања разнородних евиденција битне разлике управни орган и поступак и обавезност уписа);
- Ми данас учимо катастар непокретности, али да бисмо га исправно разумели некад се морамо вратити земљишној књизи.

# Јединствена евиденција - појам

- Јединствена евиденција могла би се дефинисати као земљишни регистар у којем се обједињено воде фактички и правни подаци о непокретностима (земљиштима, зградама и посебним деловима зграда на којима постоји засебно право својине), за чије вођење је надлежан један орган, и то орган управе (РГЗ), и који се заснива на начелу обавезности уписа података. Регистар се зове **катастар непокретности**.
- Катастар непокретности је „основни и јавни регистар о непокретностима и стварним правима на њима“ (члан 4. став 1. ЗДПК), који је „општег интереса за Републику Србију“ (члан 6. ЗДПК);
- По ЗПУКН „основни и јавни регистар, који садржи просторне и описне податке о непокретностима, податке о стварним правима на њима, као и другим правима и чињеницама чији је упис у катастар предвиђен законом“ (члан 2. став 2. тачка 2. ЗПУКН).

# Катастар непокретности

- Као што се види, уређен двема законима, ЗДПК из 2009., с изменама, и ЗПУКН из 2018., с изменама, што може довести до противречности;
- Системске одлике катастра непокретности:
  1. води га управни орган (РГЗ), темељи се на државном премеру и води дуално, по персоналним и по реалним фолијама;
  2. региструју се права (не исправе);
  3. предмет регистрације је целокупно правно стање релевантно за промет;
  4. заштита поуздања и у потпуност (обориво за уписаног, необориво за савесног стицаоца) и у истинитост;
  5. упис конститутиван за стицање правним послом;
  6. упис битан за могућност располагања и за првенство уписаног права.
- Осим овог наведеног црвеним словима, све остало важи и за земљишну књигу.

# Функције катастра непокретности

- Као свеобухватан регистар, катастар непокретности има мноштво разних функција – пореску функцију (због које је катастар историјски и настао), функцију утврђивања простирања (граница и површине) непокретности (земљишта и објеката), функцију утврђивања бонитета и катастарског прихода земљишта, функцију процене вредности непокретности, функције у поступку просторног и урбанистичког планирања итд.
- За право регистара непокретности од значаја су пре свега функције које катастар непокретности има *као регистар права на непокретностима*, а не као регистар фактичког стања у погледу непокретности (уз један важан изузетак);
- *Општа функција* сваког савременог регистра права на непокретностима, па тако и катастра непокретности, јесте *да обезбеди правну сигурност*, како имаоцима права на непокретностима, тако и правном промету правима на непокретностима.

# Функције катастра непокретности

- Ова општа функција остварује се посредством неколико посебних функција (функција мањег нивоа општости);
- Као чиниоци опште функције обезбеђења правне сигурности, могу се издвојити следеће функције катастра непокретности као регистра права:
  1. *публицитетна функција*, односно давање спољне видљивости правном стању у погледу неке непокретности, као основна;
  2. *аквизитетна функција*, односно улога у стицању права која се уписују у катастар непокретности;
  3. *функција претпоставке права*, јер се претпоставља да је уписано лице заиста ималац права, будући да изводи из катастра непокретности имају својство јавне исправе;
  4. *функција заштите поуздања*, јер се одређена трећа савесна лица могу поуздати у истинитост и потпуност регистра;

# Функције катастра непокретности

5. *функција омогућавања располагања*, јер лице може оптеретити или пренети право на непокретности само ако је регистровано као његов ималац; као и

6. *функција одређивања првенства*, кад се ради о могућности да више права истовремено постоји на једној непокретности.

- Поред ових 6 посебних функција, катастар непокретности има и извесну

7. *правозаштитну* и 8. *упозоравајућу функцију*, пошто се приликом поступка уписа предвиђају правила која имају за циљ да се само законито стечена права упишу у регистар, те да се у регистар уписују и одређене чињенице које су од значаја за слободно располагање неком непокретношћу, што служи као упозорење за трећа лица.

- Катастар непокретности има и *функцију дефинисања непокретности*, која додуше није његова функција као регистра права већ као регистра ствари, али је врло значајна за правни живот.

# Начела катастра непокретности

- Остварењу функција катастра непокретности као регистра права на непокретностима одговарају и служе начела уређења катастра непокретности;
- Начела катастра непокретности могла би се појмовно одредити као најопштија правила, идеје водиље око којих и на основу којих је уређен систем катастра непокретности;
- Од доношења ЗДПК 2009. код нас су и изричито законски уређена;
- ЗПУКН уређује начела вођења катастра непокретности, предвиђајући следећа начела (чл. 3): 1. начело уписа; 2. начело официјелности; 3. начело јавности; 4. начело поуздања; 5. начело првенства; 6. начело законитости и 7. начело одређености;
- У доктрини се додатно помињу и начело стварности, начело књижног претходника, начело сагласности (приволе, консенса), као и начело потпуности и начело прегледности.

# Начело уписа

- У нашој теорији обично се говори о конститутивности уписа као значењу овог начела, што је било садржано у прописима о земљишним књигама а сада је предвиђено у чл. 3 став 1 тачка 1 важећег ЗПУКН;
- Прецизније говорећи, значење уписа зависи од два фактора – **прво**, које право је у питању (постоје права чији је упис увек декларативан, ради публицитета, и права попут хипотеке, код којих је упис увек конститутиван), али и **друго**, по ком основу се одређено право стиче (нпр. на основу правног посла или одржајем);
- Упис и брисање су конститутивни код стицања на основу правног посла, изузетак ванкњижна својина и правила о вишеструком отуђењу;
- Стицање на основу самог закона, одлуке суда (у већини случајева), наслеђивањем, одржајем перфектно је и пре уписа, који је само декларативан, и сем супротстављања и одређивања приоритета служи и олакшавању доказивања и даљег располагања.

# Начело поуздања

- Начело поуздања значи да савесни стицалац, који не зна и према околностима не мора да зна да је стање у катастру неистинито или непотпуно у тренутку предузимања правног посла и у тренутку подношења захтева за упис, а који стиче на основу пуноважног теретног правног посла, уписом стиче стварно право на непокретности иако уписани претходник није заиста био власник, односно стиче стварно право на непокретности без (приватноправних) терета који су постојали на непокретности или на том праву у тренутку стицања, али нису били уписани у катастар непокретности;
- **Негативни аспект:** потпуност, необорива претпоставка да оно што није уписано не постоји; **позитивни аспект:** истинитост, необорива претпоставка да је оно што је уписано тачно; у важећем праву оба наступају одмах по упису;
- Питање је када ће се лице сматрати савесним (провера ванкњижног стања);
- Надопуњује упис, пошто дејства уписа настају само ако је све ОК, а ако није онда се тражи и поуздање. Упис се односи на лице које се уписује, а поуздање на трећа лица која извлаче своја права из уписа;
- Изузетно од овог начела, савесни стицалац неће моћи да стекне право од погрешно уписаног имаоца ако постоји нарочити правни режим који спречава такво стицање, (нпр. фикције да су на непокретности у заједничкој својини уписана оба супружника, или да је уписано решење о извршењу које заправо није уписано у катастар).

# Начело јавности

- Смисао овог начела јесте да су регистри непокретности јавно доступни свакоме, и то без потребе за доказивањем правног интереса;
- Последица необорива претпоставка да је сваком лицу позната садржина регистра, супротно се не може доказивати;
- Начело јавности у материјалном смислу значи да изводи из регистра имају правну снагу јавне исправе (претпоставка тачности садржине);
- У модерно време технолошки напредак омогућује вршење увида електронским путем;
- Због правила о заштити података о личности данас се обично забрањује претрага по имаоцу права, а и сужен је обим личних података који су опште доступни преко интернета.

# Начело првенства (приоритета)

- Начело првенства значи да се редослед одлучивања о уписима (процесни аспект), као и ранг уписаних права (материјални аспект), начелно равнају према тренутку пријема исправе достављене ради уписа, односно захтева за упис, у катастру непокретности;
- У погледу редоследа одлучивања о уписима, правило је императивно, уз два изузетка у нашем праву: кад се уписи врше на основу прописа о експропријацији и у погледу забележбе извршења, кад се извршење спроводи ради реализације раније уписане хипотеке.
- У погледу ранга уписаних права правило је диспозитивно, и имаоци књижних права могу располагати рангом свог права правним послом. Наше важеће право, међутим, више не познаје могућност уступања првенственог реда (осим за хипотеку), а пошто је споразум о томе дозвољен, он може имати само облигациона, а не и стварноправна дејства.

# Начело официјелности

- Једино начело које је потпуно одступило од земљишнокњижног система, где влада супротно начело диспозиције;
- Начело официјелности значи да је примарни начин уписа у катастар непокретности упис по службеној дужности, до којег долази на основу тога што лице (орган) које доноси, саставља, потврђује или оверава исправу подобну да буде правни основ за упис у катастар у кратком року доставља ту исправу катастру ради уписа;
- Овако постављено начело официјелности је противно темељним начелима грађанског права, пре свега начелу самоодређења (аутономије воље, слободне иницијативе, диспозиције при вршењу и заштити права);
- Оно представља ограничење субјективног права стицаоца (кроз својеврсну принуду вршења, односно стицања права), поготово што стицалац сноси трошкове уписа по службеној дужности;
- Ипак, постоји правно-политичко оправдање увођења овог начела, под условом да је решење привремено.

# Начело законитости (легалитета)

- Ово начело значи да орган који води регистар (у ЗК систему суд) по службеној дужности проверава испуњеност услова за упис, како формалних тако, у одређеној мери, и материјалних (ништавост); формални: 1. спроводивост уписа, 2. способност странака, 3. адекватна садржина исправа, 4. форма исправа;
- Меридаван је тренутак приспећа молбе (захтева) за упис, ограничено је јер катастар одлучује само на основу приложених исправа и стања у регистру, као и садржине захтева, ако се упис врши на захтев;
- Кад се упис врши на основу одлуке суда или другог надлежног органа, регистар само проверава да ли је орган надлежан и да ли је упис спроводив у регистру;
- У катастру сужено доношењем ЗПУКН 2018. године; начело законитости катастра непокретности данас значи да у поступку уписа служба катастра непокретности испитује само да ли постоје формални услови за упис, док о материјалној исправности исправа на основу којих се врши упис (а самим тим и уписа) одлучује онај ко ту исправу доноси, сачињава, потврђује или оверава.

# Начело одређености (специјалности)

- Према овом начелу, сваки упис, а самим тим и исправа достављена ради уписа или захтев за упис, морају бити специфицирани како у погледу непокретности на коју се односе, тако и самог траженог уписа и субјекта у чију корист се упис врши;
- Непокретност у исправама које служе као основ за упис, односно исправама о промету непокретности, мора да буде означена ознакама које постоје у катастру непокретности;
- Упис мора да буде означен у погледу врсте уписа, предмета уписа, реда првенства уписа и исправа на основу којих је упис извршен, а које се трајно чувају у збирци исправа;
- Прецизним подацима који искључују забуну о идентитету мора да буде означен и субјект уписа.

# Начело књижног претходника

- Начело правног претходника значи да су уписи у катастар непокретности могући само против лица које је у тренутку пријема исправе достављене ради уписа, односно захтева за упис, уписано у катастар непокретности као ималац права у вези с којим се захтева упис, или да буде уписано или предбележено као такво најкасније истовремено с пријемом исправе достављене ради уписа, односно захтева за упис;
- Изузетак кад постоји непрекинут низ исправа подобних за упис до књижног претходника, што укључује и наследника уписаног претходника;
- Кад се врши упис стварних права на новоизграђеном објекту или на стану стеченом уговором о откуп у стана у друштвеној, односно државној својини не захтева се постојање уписаног претходника (чл. 85 ст. 3 ЗДПК);
- Ако је био стварни ималац права, нови упис производи дејства према начелу уписа, ако није у игру улази начело поуздања – *нема поуздања код наведених изузетака!*

# Начело сагласности, потпуности и прегледности

- Начело сагласности важи у целини само за земљишне књиге, код њих се тражи сагласност а упис је добровољан, док код катастра непокретности постоји начело официјелности (уписа по службеној дужности), али и у катастру се тражи сагласност лица чије се право уписом мења;
- Уписани ималац права мора да се сагласи с изменом, ако би она утицала на његово право (*clausula intabulandi*), осим ако се упис врши на основу судске одлуке или непосредно на основу закона;
- Начело потпуности одређује предмет уписа, начело је да што мање података о непокретности производи дејство *erga omnes* и без уписа;
- Начело прегледности се односи на начин регистрације, при чему је суштина о томе да детаљност уписа, коју захтева начело одређености, не сме да иде на уштрб прегледности регистра.

# Начело стварности

- Оно одређује шта се уписује у катастар непокретности – 1. непокретности, 2. стварна права и друга књижна права на непокретностима и 3. чињенице од значаја за правни промет непокретностима које су одређене законом;
- Непокретности се уписују по катастарским ознакама (ознакама државног премера);
- Књижна права (уписују се укњижбом или предбележбом): својина (укључујући сусвојину и заједничку својину, а и етажну јер предмет уписа може да буде и део зграде), а од ужих стварних права, право коришћења и статус корисника (што је везано за јавну својину), хипотека и службености (стварне и личне), али листа је отворена јер се могу уписати и „друга стварна права на непокретностима прописана законом“, као и уговорно право прече куповине и закупа, али и друга облигационих права на непокретности чији је упис предвиђен законом;
- Упис државине – од 1996 до 2018, није посреди „права“ државина већ супститут за својину;
- Чињенице од значаја за правни промет непокретношћу (уписују се забележбом).

# Уписи у катастар непокретности

- Уписом служба катастра непокретности у тај катастар уписује непокретност, битну садржину права на непокретности, односно друге чињенице које се региструју;
- Упис је у материјалноправном смислу оно за шта се везују правна дејства регистрације;
- Правна дејства уписа зависе од тога шта је предмет уписа, која врста уписа је спроведена и јесу ли биле испуњене претпоставке за упис;
- Ако нису биле испуњене претпоставке предвиђене за упис, он не производи пуна дејства, али већ сâмо спровођење уписа може, у зависности од врсте уписа, да има дејство на поуздање и могућност располагања правом оног ко је уписан.

# Врсте уписа

- Позитивни и негативни (стицање – губитак);
- Допуштени и недопуштени (зависи од допуштености предмета уписа);
- Коначни и условни;
- Временски неограничени и ограничени (нпр. задржавање ранга);
- Исправни и неисправни уписи (и ови други могу бити темељ за поуздање);
- По предмету уписа најбитнија подела на
  1. упис непокретности,
  2. упис права (укњижбу),
  3. предбележбу и
  4. забележбу.

# Упис непокретности

- Нова врста уписа, која није постојала у земљишнокњижном систему;
- Уписују се (као засебне непокретности!) земљиште (парцеле), зграде и посебни делови зграда на којима може постојати право својине;
- *Катастарска парцела* је основна катастарска територијална јединица, представља део земљишта у катастарској општини одређен границом (међом) и означен јединственим бројем, на коме постоји право својине;
- За сваку непокретност појединачно одређује се и уписује *јединствени матични број непокретностим* (ЈМБН) који прати животно циклус непокретности;
- Законом је прописано на основу које документације се уписују непокретности (грађевинска/употребна, геодетски елаборат...);
- Проблем нелегалне градње и одсуство нелегалних објеката из регистра; посебан закон о упису из 2025. године („свој на своме“).

# Упис права (укњижба)

- Појам: упис којим се дејства уписа коначно остварују; интабулација или екстабулација; Закон разликује упис стварних права и упис облигационих права;
- Упис права је *modus acquirendi* за она стварна права код којих је упис аквизитиван;
- Упис својине и посебна одредба за заједничку својину у чл. 7 ЗПУКН;
- Упис хипотеке (подаци о повериоцу и дужнику, износу обезбеђеног потраживања, валути, каматној стопи, основу за упис и року важења, као и максималног износа) и упис службености;
- Упис јавне својине, права коришћења и корисника;
- Упис облигационих права: уговорног права прече куповине и закупа.

# Предбележба

- Предбележба је упис позајмљен из земљишних књига, тамо она представља условно постизање дејстава уписа, уз потребу оправдања; она се уписује кад постоје опште претпоставке уписа али не и посебне претпоставке за укњижбу, а предмет уписа су књижна права;
- У катастру непокретности постоје две посве различите врсте предбележбе: предбележба непокретности (објекти у изградњи) и предбележба права, која је сад сведена на два случаја – упис условног права и случај кад носилац јавног овлашћења својом одлуком наложи упис предбележбе;
- Предбележба права се оправдава у року предвиђеном исправом за упис, а у одсуству таквог одређења рок је 3 месеца, док за предбележбу непокретности нема рока;
- Дејство оправдања: ранг! Смисао предбележбе је управо “хватање првенственог реда”, али је то у ЗПУКН прилично обесмишљено.

# Забележба

- Забележба је упис којим се у катастар непокретности уписују чињенице које су од значаја за заснивање, измену, престанак или пренос стварних права на непокретностима, које се односе на личност имаоца права, на саму непокретност или на правне односе поводом непокретности;
- Упис забележбе начелно не спречава даље уписе на непокретности на коју се та забележба односи, осим ако је супротно изричито прописано законом, већ су од уписа забележбе сва располагања имаоца права и уписи у катастру непокретности који су противни сврси уписане забележбе, условни и зависе од исхода решавања стварних права на непокретности због којих је забележба уписана.
- Изузетно упис забележбе одлуке о забрани отуђења и оптерећења непокретности спречава даље уписе који се односе на забрањено отуђење и оптерећење непокретности имаоцу уписаног права.

# Врсте забележби

- Само ЗПУКН предвиђа 20 различитих забележби, а оне могу бити предвиђене и посебним законима;
- Могу се груписати у тзв. процесне забележбе, које имају за циљ да спрече наступање поуздања, јер индицирају да постоји раније поднета исправа за упис, односно да упис није коначан, односно правоснажан, као и да је покренут управни спор, као и да је упис извршен на основу уговора овереног код суда пре 1. септембра 2014. године (пре увођења нотаријата) и остале забележбе, од којих су важније: 1. Забележка личних стања имаоца права; 2. Забележка спора; 3. Забележка одлуке о забрани отуђења и оптерећења непокретности; 4. Забележка постојања уговора о доживотном издржавању, односно брачног уговора, односно уговора о деоби имовине између супружника или ванбрачних партнера; итд.

# Опште претпоставке за упис

- Важе за све три врсте уписа, деле се на материјалне и процесне;
- Материјални: 1. уписана непокретност, 2. књижни претходник (2 изузетка) и 3. исправа за упис (о правном послу или одлука, услови: форма, видљива кауза, несумњива, идентификација лица и датум и место сачињавања);
- Процесни се тичу поступка уписа;
- Поред ових, постоје и посебне претпоставке за упис, које важе за само неке врсте уписа или за уписе по одређеним основима.

# Поступак уписа у катастар непокретности

- Надлежне службе за катастар непокретности, други степен централа РГЗ;
- Покретање поступка по службеној дужности или по захтеву;
- Обвезник доставе и е-шалтер;
- Странке у поступку уписа су *лице у чију корист се одлучује о упису* (лице које стиче право), *уписани претходник* (лице против којег се упис врши) и *треће лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход поступка уписа*;
- Редослед одлучивања – начело приоритета, провера испуњености услова – начело законитости, границе одлучивања (по достављеној исправи);
- Решење о упису, жалба и судска заштита.