

ФУНКЦИЈЕ И НАЧЕЛА КАТАСТРА

доцент др Снежана Дабић Никићевић

Функције катастра

- Функције катастра као фактичке евиденције:
 - пореска функција (због које је катастар историјски и настао)
 - функција утврђивања простирања (граница и површине) непокретности (земљишта и објеката)
 - функција утврђивања бонитета и катастарског прихода земљишта
 - функција процене вредности непокретности
 - функција 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 изузетак).
- Општа функција – обезбеђење правне сигурности – а из ње произлазе све остале функције нижег нивоа.

Публицитетна функција

- Подразумева давање публицитета стварним (и још неким) правима на непокретности - основна функција катастра непокретности
- Упис непокретности, права на непокретностима и релевантних чињеница.
- Омогућава:
 - остварење свих осталих функција
 - општу супротстављивост
 - заштиту према свим трећим лицима
- Остварује своју пуну сврху само уколико је катастар:
 - ажуран (уколико правно стање прати фактичко) – проблем погрешни уписи права, а нарочито неуписане непокретности јер се код њих публицитетна функција губи (а и остале функције) – 4.8 милиона објеката ван евиденције катастра непокретности
 - прегледан - да свако може разумети регистроване податке
 - лако доступан – електронски увид
- Закон о посебним условима за евидентирање и упис права на непокретностима из 2025. године.

Аквизитетна функција

- Подразумева да се стварна права начелно стичу уписом у катастар.
- Конститутивност уписа - упис права у катастар непокретности представља материјалноправни предуслов за стицање стварног права на непокретности - до уписа постоје само одговарајућа потраживања из закључених уговора усмерених на стварноправну промену; доприноси ажурности регистра;
- Конститутивност уписа – најдоследније спроведено код хипотеке, тзв. најкњижније право.
- Декларативност уписа – право се стиче раније, упис има само публицитетно дејство.
- Судска пракса у Србији све више одступа од овог правила, прихватајући концепт тзв. „ванкњижне својине“ и када то није неопходно.
- Значај ванкњижне својине у извршном и стечајном поступку, као и код вишеструког отуђења непокретности.
- Оваква пракса дестимулишуће делује на имаоце права, они немају интереса да своја права упишу у регистар јер тиме ништа не добијају.

Функција претпоставке права

- Подразумева да постоји оборива претпоставка да је лице уписано у катастар непокретности заиста ималац одређеног уписаног права.
- Извод из катастра непокретности (лист непокретности) представља јавну исправу – решено питање терета доказивања - довољан доказ за активну/пасивну легитимацију у споровима за заштиту права на непокретности.
- Делује у корист уписаног имаоца, али и у корист било ког трећег лица којем је у интересу њено дејство (нпр. извршног повериоца);
- Ванкњижни ималац права своје право доказује у судском парничном поступку – пресуда служи за упис права;
- Претпоставка постојања права не постоји (и функција претпоставке права се не остварује) ако је упис очигледно неистинит;

Функција заштите поуздања

- Подразумева да се садржина катастра непокретности сматра потпуном и тачном и када она то није - према трећим савесним лицима;
- Подиже се ниво правне сигурности у промету – јамчи се да се право стиче упркос томе што је регистар неистинит/непотпун.
- Одступање од максиме *nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet* - стицање непокретне ствари од невластника, на оригинаран начин, на темељу поуздања.
- Опасност за ванкњижне имаоце права јер ако своје право не упишу могу га изгубити.
- Предуслов - доследно спровођење аквизитивне функције и ажурност регистра.
- Услед дугогодишњег занемаривања примене функције поуздања у судској пракси због неажурности земљишних књига и дејства инерције судске праксе, катастар непокретности данас не испуњава функцију заштите поуздања.

Функција омогућавања располагања

- Подразумева да је само лицу које је уписано као ималац неког права у катастар непокретности омогућено да тим својим правом располаже правним послом.
- Ванкњижни ималац права неће моћи да пренесе своје право или да га оптерети ако се претходно не упише у катастар непокретности као ималац права.
- Посредни је притисак на ванкњижне имаоце права да се упишу.
- Могућ ванкњижни пренос, па се доказује континуитет правног располагања (нпр. наследник или купац који се није уписао).

Функција одређивања првенства

- Искључива и неискључива стварна права;
- Код искључивих ова функција има за циљ да одреди који ће од више претендената стећи право;
- Код неискључивих ова функција има за циљ да одреди ред првенства сваког од њих (могуће је да више права има исти ред првенства);
- Ред првенства према временском критеријуму – *prior tempore potior iure*;
- Релевантан тренутак - кад је захтев за упис стигао у регистар.
- Изузеци – нпр. привилегована потраживања;
- Редослед првенства се може мењати споразумом.

Правозаштитна функција

- Произлази из правила формалног права регистара непокретности, која имају за циљ да обезбеде да се као имаоци права у регистар упишу само она лица која заиста и јесу имаоци уписаних права.
- Гаранција да ће се извршити провера материјалноправних услова за стицање права које се региструје.
- Остварује се најпре у земљишнокњижним системима (улога суда), али (у мањој мери) и у катастру непокретности као обједињеној евиденцији захваљујући процесним правилима која се примењују приликом уписа у регистар и улози јавних бележника у промету непокретности, а у мањој мери захваљујући надлежности посебне организације у оквиру јавне управе која води регистар права на непокретностима.

Упозоравајућа функција

- Упис разних чињеница у циљу упозорења трећих лица (забележбе):
 - чињенице везане за сам поступак уписа;
 - чињенице које се тичу уписаног имаоца права;
 - чињенице које се тичу самог права.
- У катастар непокретности се несумњиво могу уписивати и одређене чињенице јавноправног карактера које су од значаја за могућност промета правима на одређеној непокретности;

Функција дефинисања непокретности

- Произлази из катастра као фактичке евиденције непокретних ствари;
- Теоријски појам непокретности и појам непокретности у тзв. формално-техничком смислу (оно што је у катастру непокретности регистровано као посебна, самостална непокретност, односно посебан објект права својине);
- Једина инхерентна непокретност јесте земљиште, у смислу земљине површине, а непокретностима се сматра и све оно што је трајно повезано са земљиштем;
- Значај катастра непокретности јесте у томе што он, методом катастарског премера земљишта, одређује и означава катастарске парцеле као јединице земљишне територије одређене површине, простирања и граница.
- Начело јединства непокретности и изузеци;
- Реуспостављање начела јединства непокретности – конверзија права коришћења у право својине;

Начела катастра непокретности

- Начела уређења катастра непокретности служе како би се оствариле функције катастра непокретности.
- Најопштија правила на основу којих је уређен систем катастра непокретности.
- Од доношења ЗДПК 2009. код нас су и изричито законски уређена (пре тога дедукована из низа правила земљишнокњижног права);
- ЗПУКН предвиђа следећа начела (чл. 3):
 - начело уписа;
 - начело официјелности;
 - начело јавности;
 - начело поуздања;
 - начело првенства;
 - начело законитости
 - 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

- Начело уписа подразумева да се, по правилу, својина и друга стварна права на непокретностима стичу, мењају и престају уписом у регистар.
- Најдоследније спроведено код хипотеке.
- Конститутиван и декларативан упис - значење уписа зависи од два фактора: прво, које право је у питању (постоје права чији је упис увек декларативан и права код којих је упис увек конститутиван); друго, по ком основу се одређено право стиче (нпр. на основу правног посла или одржајем);
- У случајевима кад се право стиче ванкњижно, упис има декларативан карактер и производи само публицитетна, не и аквизитивна дејства (спорно шта је законодавац хтео да каже да „*тек уписом производе правно дејство према савесним трећим лицима*“ – заправо може да се супротстави свима осим лицу које, на основу поуздања у регистар стиче неко право).
- 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.
- У пракси спорно стицање својине грађењем на сопственом земљишту (или земљишту на ком градилац има овлашћење да гради) – грађењем, не уписом или гр. дозволом
- Изузеци од начела уписа: ванкњижна својина и стицање својине код вишеструког отуђења непокретности од истог отуђиоца (став из 1986. године).

Начело поуздања

- ЗПУКН – да су подаци уписани у катастру истинити и потпуни и да савесно лице не може сносити штетне последице због тог поуздања.
- Долази до изражаја када је упис погрешан или непотпун.
- Начело поуздања омогућава савесно стицање непокретне ствари од невласника који је погрешно уписан као власник неке непокретности. Исто важи и за друга стварна права која се уписују у регистар.
- Два аспекта начела поуздања: истинитост и потпуност.
- Истинитост (позитивни аспект) - необорива претпоставка да је оно што је уписано тачно;
- Потпуност (негативни аспект) - необорива претпоставка да оно што није уписано не постоји;
- Стицање на основу поуздања је врста оригинарног стицања.
- Захваљујући овом начелу стицалац само треба да провери стање у регистру (чак фактички то не мора ни да учини, јер ће се сматрати да јесте то учинио), и осим ако се може доказати да је несавестан (савесност се претпоставља), за њега ће стање у регистру важити као тачно и потпуно чак иако то није.

Начело поуздања

□ Пет важних питања:

- Кога штити начело поуздања? Савесна трећа лица (ЗПУКН), али би то требало схватити уже (савесно лице које стиче књижно право уписом на основу теретног правног посла).
- Како се цени савесност? ЗПУКН ћути – сматра се да савесност мора постојати у односу на чињенице које су погрешне/непотпуне; у тренутку закључења правног посла и подношења захтева за упис; ако зна или према околностима мора знати да је стање у катастру неистинито или непотпуно – није дужан да истражује ванкњижно стање.
- Шта је обухваћено начелом поуздања? Само уписи стварних права (не и облигациона, односно фактички подаци; не и предбележбе/забележбе) – али 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).
- Од када наступа заштита начела поуздања? Одмах по спровођењу уписа.
- Од којих штетних последица штити начело поуздања? Од тога да иначе не би стекао право, односно стекао би с теретом; не и од евентуалних других штетних последица.

Начело јавности (публицитета)

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

Начело првенства (приоритета)

- Начело првенства подразумева да се редослед којим се решавају захтеви (процесни аспект), као и ранг уписаних права (материјални аспект), начелно одређује према тренутку пријема захтева за упис у катастру непокретности.
- Астрономско рачунање времена.
- Искључива и неискључива права.
- Клизни и фиксни ранг.
- Упис делује ретроактивно, од момента пријема исправе достављене ради уписа.
- Редослед првенства се начелно може споразумом изменити (ЗПУКН нема одредбу о томе - облигационоправно дејство).
- Изузеци од правила да се ред решавања захтева одређује према часу пријема захтева за упис:
 - упис који се врши на основу прописа којим се уређује експропријација;
 - упис забележбе решења о извршењу донетог на основу уговора о хипотеци, односно залошне изјаве
- Изузеци у материјалном аспекту уређења начела приоритета:
 - изостанак могућности да се ранг уписаних права мења вољом ималаца тих права
 - привилегована права.

Начело официјелности (обавезности)

- Једино је начело катастра непокретности које у потпуности одступа од одговарајућег начела земљишнокњижног права (начело факултативности – по захтеву странке, начело самоодређења).
- 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;
- Неажурност земљишних књига.
- Историјски развој начела официјелности:
 - први пут уведено Законом о премеру и катастру и уписима права на непокретностима из 1988. године (никад није био примењен);
 - ЗДПКУПН-у из 1992. године правило је помало релативизовано, па је предвиђено да се уписи врше или по службеној дужности или на захтев странке;
 - ЗДПК из 2009. године је у овом смислу отишао још један корак назад ка начелу уписа по захтеву, предвиђајући по први пут изреком начело обавезности;
 - ЗПУКН га регулише у чл. 3 - примарни начин уписа у катастар непокретности упис по службеној дужности;
- Начело обавезности – ограничење субјективног права стицаоца, али неопходно (привремено) решење за наше поднебље (највећи проблем је недоследно спровођење начела уписа и начела поуздања);

Начело законитости (легалитета)

- У земљишнокњижном систему подразумева да орган који води регистар по службеној дужности проверава испуњеност формалних (спроводивост уписа, способност странака, адекватна садржина исправа, форма исправа) и материјалних услова (ништавост) за упис;
- У систему катастра непокретности (сужено доношењем ЗПУКН 2018. године) подразумева 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 - ако постоји сумња на ништавост, врши се упис, али се обавештавају надлежни органи и ставља забележба;
- Начело законитости има непосредан утицај на остваривање правозаштитне функције, спровођење аквизитетне функције и функције претпоставке права, а пружа основу за функцију заштите поуздања;

Начело одређености (специјалности)

- Унето у наш систем доношењем ЗДПК из 2009. године, а сличну формулацију садржи и ЗПУКН (чл. 3);
- Подразумева да сваки упис, а самим тим и исправа достављена ради уписа или захтев за упис, морају бити специфицирани како у погледу (1) непокретности на коју се односе, (2) траженог уписа и (3) субјекта у чију корист се упис врши.
 - Непокретност (у исправама) мора да буде означена ознакама које има 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;
 - субјект уписа мора бити означен прецизним подацима који искључују забуну о идентитету;
- Олакшава остварење публицитетне функције (омогућава прецизност и јасност извршених уписа), а доприноси и остварењу функције претпоставке постојања права (дефинише право за које се претпоставља да постоји), функције одређивања првенства и упозоравајуће функције.

Начело стварности (државног премера)

- ❑ Начело стварности одређује шта се уписује у катастар непокретности:
 - непокретност;
 - књижна права на непокретности;
 - чињенице од значаја за располагање књижним правима на непокретности (укључујући и личне односе).
- ❑ Смисао овог начела био је у томе да се непокретности уписане у катастар непокретности идентификују државним премером, да је државни премер у основи катастра непокретности.
- ❑ Једино начело које ЗПУКН није преузео из ЗДПК.
- ❑ Захваљујући овом начелу, катастар непокретности садржи прецизне податке о земљишту, односно катастарским парцелама, о објектима изграђеним на земљишту и под земљиштем и посебним деловима објекта на којима може постојати право (етажне) својине.
- ❑ Захваљујући овом начелу, катастар непокретности обавља још једну своју важну функцију – функцију дефинисања непокретности.

Начело књижног претходника

- Подразумева 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.
- Изузеци:
 - ако се поднесу исправе којим се доказује континуитет;
 - ЗДПК - кад се врши упис стварних права на новоизграђеном објекту или на стану стеченом уговором о откупу стана у друштвеној, односно државној својини;
 - пракса РГЗ установила још један изузетак - забележба извршења на непокретности по захтеву хипотекарног повериоца као извршног повериоца, а који се може спровести и када је, после заснивања хипотеке ради чије реализације се покреће извршни поступак, промењен књижни власник хипотековане непокретности;
- Ако се упис захтева према лицу које није претходник, а није реч о неком од поменутих изузетака, РГЗ ће одбити упис, чак и када се он тражи на основу судске одлуке.
- Начело књижног претходника служи пре свега остварењу функције омогућавања располагања (јер само изузетно дозвољава стицање на основу располагања ванкњижног имаоца права). Оно значајно доприноси ажурности регистра, остварењу функције публицитета, а тиме и правној сигурности у промету непокретности.

Начело сагласности (приволе, консенса)

- Подразумева да су уписи у катастар непокретности начелно дозвољени само ако постоји сагласност како оног лица које уписом стиче неко право, тако и лица које уписом губи неко право, односно чије се право ограничава уписом.
- Сагласност имаоца права требало би да се тражи и за било какве уписе који се односе на сâму непокретност, јер такви уписи могу значајно утицати на обим права (али овај аспект начела сагласности није изреком предвиђен у нашем важећем праву).
- Сагласност лица које стиче право:
 - у земљишнокњижном систему - извлачи се из акта подношења захтева за упис;
 - У катастру непокретности – из захтева само ако се упис врши по захтеву, а ако се врши по службеној дужности, сагласност се извлачи из постојања правног посла усмереног на стицање права, или покретања судског поступка који води судској одлуци о стицању права;
- Сагласност лица против којег се право стиче - *clausula intabulandi* (код правних послова);
- Начело сагласности ограничено двоструко:
 - ограничено применом начела законитости – нема уписа ако је исправа незаконита;
 - ограничено применом начела официјелности – стицалац не може да спречи упис у катастар;

Начело потпуности

- Подразумева да би катастар непокретности требало да одсликава потпуно фактичко и правно стање сваке непокретности на коју се односи.
- Налази се „на пола пута“ између начела државног премера и начела одређености.
- Одступања — ванкњижна права која се могу супротставити и савесном стицаоцу (нпр. фикција уписа оба супружника, законско право прече куповине итд);
- Од непосредног значаја за остваривање функције публицитета катастра непокретности, а посредно и за остале функције;

Начело прегледности

- Подразумева да катастар непокретности треба да буде устројен тако да се из њега лако и брзо може сазнати правно стање сваке непокретности која је уписана у катастар (мерило просечно образован и способан грађанин, а не правника или други стручњак за непокретности).
- Систем двокњижења: у базу података катастра и збирку исправа;
- Лист непокретности:
 - за непокретност (реална фолија)
 - за имаоца права (персонална фолија).
- Начело прегледности стоји у обрнутој пропорцији с начелом одређености – битан је баланс;
- Непосредно служи остваривању функције публицитета, а посредно и осталим функцијама;