

**Др Милош Живковић,\***  
Ванредни професор Правног факултета,  
Универзитет у Београду

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД  
doi:10.5937/zrpfno-23046

UDK: 347.235:347.136(497.11)  
Раd примљен: 05.09.2019.  
Раd прихваћен: 25.10.2019.

## **УПОТРЕБА ИНФОРМАЦИОНИХ ТЕХНОЛОГИЈА У ПОСТУПКУ УПИСА У КАТАСТАР НЕПОКРЕТНОСТИ\*\***

**Апстракт:** Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова из 2018. године донео је бројне новине у српско право регистара непокретности, од којих је најважнија уписивање права у катастар непокретности по службеној дужности. Ова новина је омогућена пре свега технолошким иновацијама и информационим међуповезивањем различитих државних органа и носилаца јавних овлашћења. Раd прегледно анализира целокупан новоустановљени поступак уписа и посебно улогу коју у тако уређеном поступку има употреба информационих технологија, односно електронске комуникације. Истиче се да је, и према слову закона, у току прелазни период који треба да означи транзицију од раније постојећег „папирног“ облика вођења поступка, преко сада примењиваног поступка који се води посредством „дигитализованих“ аналогних докумената, до жељеног поступка који ће се у потпуности водити посредством дигиталних, електронских докумената. У раду се посебно наглашавају изазови које пред правнике поставља употреба информационих технологија у поступку уписа у катастар непокретности, и назначавају трендови будућег развоја у овој области.

**Кључне речи:** катастар непокретности, поступак уписа, електронски документи, упис по службеној дужности.

---

\* mdz@ius.bg.ac.rs

\*\* Раd је настао у оквиру пројекта „Идентитетски преображај Србије“, који спроводи Правни факултет Универзитета у Београду.

## 1. Увод

У Европским земљама већ је неколико столећа уобичајено постојање свеобухватних регистара непокретности који покривају целокупну државну територију. Ово је превасходно случај у земљама чија је тековина аустријско-немачки земљишнокњижни систем, захваљујући начелима стварности и потпуности која важе унутар тога система евиденције (уместо многих Josipović, 2001: 122–124, 140). Данас, међутим, ово важи и за земље које су, у ранијем периоду, биле скептичне према потреби устројавања свеобухватне евиденције непокретности, попут Француске<sup>1</sup> или, још више, Енглеске и Велса.<sup>2</sup> Превасходни разлог за устројство оваквих регистара у савременом праву јесте интерес правне сигурности, како у вези с постојањем и обимом права на непокретностима, тако, још више, у вези с преносом права на непокретностима.

Технолошки развој, посебно нагли развој у области информационих технологија, омогућава повећање ажурности и поузданости евиденције непокретности до степена који је, пре тога развоја, био практично незамислив. Данас постоје софтверска решења која омогућавају сразмерно поуздано мапирање целокупне површине планете, и могло се очекивати да ће овакав развој утицати и на евиденцију непокретности. Идеал компјутерске (електронске) евиденције непокретности и права на њима, уз пренос тих права који би се одигравао „у реалном времену“, односно тренутно, технолошки одавно није недостижан, и системи евиденције

1 Иако у време усвајања грађанске кодификације у Француској није постојала свеобухватна евиденција непокретности, већ половином XIX века извршена је прва реформа евиденције непокретности, док је половином XX века извршена још једна темељна реформа којом је регистар постао свеобухватан (о ситуацији у Француској видети више Aynès, Crosq (2013) 289–294.

2 У Енглеској и Велсу најновија реформа је извршена доношењем *Land Registration Act* 2002. године. Иначе, покушаји увођења свеобухватног регистра непокретности постојали су од 1862, када је донет *Land Registry Act* за Енглеску и Велс, али је овај пропис остао без дејства и практичне примене. 1925. године донет је први *Land Registration Act*, који је реформисан доношењем новог закона 2002. године. Један од разлога за реформу, према ставу *Law Commission*, био је омогућавање дигитализације регистра и тзв. *e-conveyancing*, v. *The Law Commission, Land Registration for the Twenty First Century, A Conveyancing Revolution*, London, Stationary Office, 2001, последњи приступ 12. 8. 2019, на адреси <https://web.archive.org/web/20080909210949/http://www.lawcom.gov.uk/docs/lc271.pdf>. 2. Као разлог за доношење новог прописа у овој опширној студији наводи се следеће: „The fundamental objective of the Bill is that, *under the system of electronic dealing with land that it seeks to create, the register should be a complete and accurate reflection of the state of the title of the land at any given time*, so that it is possible to investigate title to land on line, with the absolute minimum of additional enquiries and inspections.“, 2, Sec. 1.5 (наглашавање моје).

непокретности последњих тридесетак година, у готово свим европским земљама, прелазе на систем електронске евиденције. Тако је у Аустрији увођење е-земљишне књиге започело још 1980, књиге су преведене у електронску форму 1992, а од 1999. је омогућен и приступ преко интернета (Rechberger, Bittner, 2007: 44--48); у Немачкој су први планови за аутоматизацију земљишне књиге донети седамдесетих година прошлог века, док је она уведена путем *Registerverfahrensbeschleunigungsgesetz* (Закон о убрзању поступка регистрације) који је усвојен 1993. године (Schöner, Stöber (2004): 30–31), а почетком ове деценије у доктрини се констатује да је електронски вођена земљишна књига практично једина постојећа (Stöber, Morvilius (2012): 55, детаљно в. Keller, Munzig (2015): 1244–1313); у Швајцарској су радне групе посвећене компјутеризацији земљишне књиге формиране седамдесетих и осамдесетих година прошлог века, а измена ZGB (§ 949a) усвојена је 1991, а ступила на снагу 1994. године (Zobl (2004), 117 и даље).

У Србији се, од касних осамдесетих и раних деведесетих година прошлог века, наместо земљишнокњижног система развија систем јединствене евиденције непокретности посредством катастра непокретности који постоји у оквиру Републичког геодетског завода (даље: РГЗ), дакле, као део управе, а не правосуђа као у земљишнокњижном систему.<sup>3</sup> Иако су том аргуменути изношене основане критике (Шаркић, 2000: 95–96), један од разлога промене система евиденције који су наводили заговорници промене био је и компјутерска обрада података која је била предвиђена за јединствену евиденцију. За разлику од земљишне књиге, која је изворно настала у аналогном облику средином претпрошлог века, катастар непокретности се у Србији од самог почетка развијао као дигитална (компјутерски вођена) евиденција. Током деведесетих, разуме се, степен компјутеризације био је скромнији, али с развојем информационих технологија и рачунарских система био је омогућен значајно виши степен дигитализације евиденције непокретности. Последња правна реформа у овој области у Србији, доношење Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова<sup>4</sup> 2018. године (даље: ЗПУКН), у значајној мери је узрокована жељом да се технолошке могућности претворе у правну стварност.

Овај рад има за циљ да истражи домете употребе информационих технологија у евиденцији непокретности у Србији данас, тренутна

---

<sup>3</sup> О досадашњем развоју система јединствене евиденције у Србији в. Живковић (2004): 97, Цветић (2016): 50 и, детаљније о историјату регистара непокретности у Србији, Živković (2017): 384–392.

<sup>4</sup> *Службени гласник РС* бр. 41/2018, 95/2018 и 31/2019.

ограничења тих домета и даље трендове развоја и изазове који се постављају у овој, данас поново веома динамичној, правној области.

## 2. Поступак уписа према ЗПУКН

Једна од најкрупнијих новина уведених системом јединствене евиденције јесте начело обавезности уписа. Традиционална земљишна књига, руководећи се фундаменталним начелом диспозиције у грађанском праву, није предвиђала обавезност уписа, већ је било предвиђено да се уписи врше на захтев, а сасвим изузетно и по службеној дужности.<sup>5</sup> Јединствена евиденција, чији је један од разлога увођења било превазилажење неажурности земљишне књиге (Ћосић (2000): 417; Станојевић (2000): 421), од самог почетка се заснивала на начелу обавезности уписа, пошто се веровало да ће се тиме превазићи проблем неажурности регистра (Карамарковић (2000): 106). То је значило да је постојала обавеза лица које стиче право које се може уписати у регистар да поднесе захтев за упис, под претњом прекршајне казне.<sup>6</sup> Доношењем ЗПУКН учињен је још један додатни корак, и предвиђено је да се уписи, начелно, врше по службеној дужности, иако још није сасвим искључено вршење уписа на захтев.<sup>7</sup> Овако смео искорак српског законодавца омогућен је, пре свега, чињеницом да је један од основних реформских захвата у ЗПУКН био „превођење“ поступка регистрације из аналогне, „папирне“, у дигиталну, „електронску“ форму.<sup>8</sup> Другим речима, пошто је поступак издавања грађевинских дозвола законским изменама из 2014. године преведен у електронску форму (тзв. обједињена процедура),<sup>9</sup> на ред је дошла евиденција непокретности и поступак уписа у катастар непокретности. Да бисмо разумели улогу и употребу информационих технологија у овој реформи, нужно је да укратко представимо поступак уписа предвиђен ЗПУКН.

5 §§ 83 – 86 Закона о земљишним књигама Краљевине Југославије (*Сл. новине Краљевине Југославије* бр. 146/30 и 281/31). В. и Орлић (2000): 39–49.

6 В. чл. 99 Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима (*Сл. гласник РС* бр. 83/92, 53/93, 67/93, 48/94, 12/96, 15/96 – испр., 34/2001, 25/2002, 101/2005 и 72/2009); Цветић (2009): 117; чл. 61, 117 и 185 Закона о државном премеру и катастру (*Сл. гласник РС* бр. 72/2009, 18/2010, 65/2013, 15/2015 – одлука УС, 96/2015, 47/2017 – аутентично тумачење, 113/2017, 27/2018 и 41/2018); Цветић (2016): 109–110.

7 Чл. 21 ЗПУКН. Детаљно о развоју начела обавезности уписа Цветић (2019): *passim*.

8 Чл. 18 ЗПУКН.

9 Чл. 8 – 8ђ Закона о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, 72/2009, 81/2009 – испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 – одлука УС, 98/2013 – одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019 и 37/2019.

Реформа поступка уписа најављена је већ изменом формулације начела обавезности уписа. Закон о државном премеру и катастру из 2009. године (ЗДПК) начело официјелности предвиђао је на следећи начин: „(1) *Ималац права на непокретности обавезан је да поднесе захтев за упис непокретности и права својине у катастар непокретности. (2) Упис непокретности и права својине врши се у катастру непокретности и по службеној дужности, у складу са законом.*“<sup>10</sup> Важећи ЗПУКН начело официјелности уређује друкчије: „**начело официјелности**, које подразумева да се поступак уписа у катастар покреће и води по службеној дужности, а по достави исправе од стране обвезника доставе који је донео, односно саставио, потврдио или оверио исправу која је правни основ за упис у катастар, као и ако је прописано да се упису катастар врши по сили закона, с тим што ово начело не искључује могућност да се поступак по истом правном основу покрене и води и по захтеву странке, осим ако је то искључено законом“.<sup>11</sup> Дакле, за упис више није потребан захтев, мада одлучивање по захтеву странке није искључено. Правило је да се поступак уписа и покреће и води по службеној дужности, пошто обвезник доставе исправу подобну за упис достави служби катастра. Уз то, као други део реформе поступка уписа, ЗПУКН садржи одредбу о томе да се „*поднесци, докази и акта [се] у поступку уписа у катастар непокретности достављају у форми електронског документа, кроз е-шалтер*“.<sup>12</sup> Једино за жалбу и друге правне лекове задржана је могућност подношења „у форми папирног документа“.<sup>13</sup> Ипак, прелазним одредбама ЗПУКН предвиђено је да, ако се поступак покреће по захтеву, тај захтев до 31. децембра 2020. године може бити поднет и у папирној форми (што важи и за пратећу документацију). Тако поднети захтев служба катастра непокретности је дужна да скенира (дигитализује) и овери електронским квалификованим потписом. Разуме се, начин достављања и време сачињавања захтева не утичу на одређивање времена пријема захтева – оно се увек одређује према моменту приспећа захтева у пријемну канцеларију катастра, независно од тога којим је методом захтев достављен. Ипак, сва акта која се доносе у поступку покренутом аналогним, папирним захтевом, израђују се и достављају у електронској форми.<sup>14</sup>

---

10 Чл. 61 ЗДПК.

11 Чл. 3 ЗПУКН.

12 Чл. 18, ст. 1 ЗПУКН.

13 Чл. 18, ст. 2 ЗПУКН.

14 Чл. 59 ЗПУКН.

## 2.1. Покретање поступка уписа по службеној дужности

Према ЗПУКН, надлежна служба за катастар непокретности покреће поступак уписа по службеној дужности у два случаја: прво, кад неки закон предвиди неки упис *ex lege*, и тада се то чини било на дан ступања на снагу тог закона, било истеком рока, ако је тим законом предвиђен други рок за вршење уписа, и друго, непосредно по пријему исправе, кад обвезник доставе тој служби достави исправу подобну за упис. У геодетском катастарском информативном систему (даље: ГКИС), централизованој електронској бази података која, између осталог, садржи и податке катастра непокретности, евидентира се време пријема исправе (исто важи и за захтев, код уписа по захтеву) и то по тзв. астрономском рачунању (уписује се и секунд), уз истовремени упис забележбе да је исправа подобна за упис достављена по службеној дужности (ово се чини и кад буде достављен захтев, код уписа по захтеву). Чим прими исправу, односно захтев, служба за катастар непокретности обвезнику доставе, односно подносиоцу захтева издаје електронску потврду о пријему, која садржи време пријема, број предмета, врсту уписа као и податке о лицу у чију корист се врши упис (односно о подносиоцу захтева, код уписа на захтев).<sup>15</sup>

ЗПУКН дефинише и ко су обвезници доставе: то су лица, односно органи који су по ЗПУКН обавезни да *ex officio* надлежној служби катастра непокретности, „ради уписа по службеној дужности [достављају] исправе које доносе, састављају, потврђују или оверавају, а које представљају правни основ за упис података, односно промене података у катастру“.<sup>16</sup> Закон предвиђа четири категорије ових лица, односно органа. То су: „1) **судови**, који достављају „извршне одлуке донете у поступку у коме поступају у својству првостепеног суда, а које представљају подобан правни основ за упис у катастар непокретности,<sup>17</sup> 2) **јавни бележници**, који достављају јавнобележничке исправе које састављају, потврђују или оверавају, односно извршне одлуке које доносе, у оквиру законом поверених јавних овлашћења, а које представљају подобан правни основ за упис у катастар непокретности,<sup>18</sup> 3)

15 Чл. 21 ЗПУКН.

16 Чл. 2, ст. 2, тач. 13) ЗПУКН.

17 Судови су обавезни да се путем е-шалтера повежу са Заводом најкасније до 1. јануара 2020. године, чл. 60, ст. 2 ЗПУКН. Судови су дужни да отпочну са доставом исправа које саставе, потврде или овере уместо јавних бележника почев од 1. јануара 2020. године, као и судских одлука које донесу и постану извршне почев од тог датума, чл. 61, ст. 2 ЗПУКН.

18 Јавни бележници су били обавезни да се путем е-шалтера повежу са Заводом најкасније до 1. јула 2018. године, чл. 60, ст. 1 ЗПУКН, што се и догодило. Јавни бележници су отпочели са доставом исправа које саставе, потврде или овере почев од 1. јула 2018.

**јавни извршитељи**, који достављају извршне одлуке у случајевима и на начин прописан законом који уређује извршни поступак, а које представљају подобан правни основ за упис у катастар непокретности; и 4) **органи јавне управе и други органи и организације** који у вршењу јавних овлашћења доносе одлуке које представљају основ за упис у катастар непокретности, достављају извршне одлуке и друга акта која представљају подобан правни основ за упис у катастар непокретности“.<sup>19,20</sup> Специфичност јавних бележника као обвезника доставе јесте да они имају обавезу да достављају и исправе које сачине или потврде у вези са преносом права својине на непокретности, а које нису подобан правни основ за упис промене у катастру непокретности. Овде спада три категорије исправа: уговор о промету непокретности који не садржи одредбу *clausulaintabulandi*, уговор о промету објекта или посебног дела објекта у изградњи, који се достављају ради предбележавања, и уговор којим се прометује неуписана непокретност, који се доставља ради евидентирања.<sup>21</sup> Судови не морају да достављају одлуке које по закону треба да достављају јавни извршитељи, али достављају исправе које сачине, потврде или овере вршећи надлежност јавних бележника (што је случај на подручјима на којима нема именованих јавних бележника).<sup>22</sup> ЗПУКН дефинише и које податке о лицима у односу на која је исправа основ за упис, а што је услед неусклађености с другим законима довело до извесних проблема у пракси.<sup>23</sup> Обвезници доставе користе за доставу е-шалтер, кроз који се доставља како исправа подобна за упис тако и други документи прописани законом, попут, примера ради, исправа којима се доказује континуитет промене у катастру непокретности (сходно начелу

---

године, као и одлука које донесу и постану извршне почев од тог датума. Чл. 61, ст. 1 ЗПУКН.

19 Чл. 22, ст. 1 ЗПУКН.

20 Остали обвезници доставе (осим бележника и судова) су били обавезни да се путем е-шалтера повежу са Заводом најкасније до 1. новембра 2018. године, чл. 60, ст. 3 ЗПУКН, што се и догодило. Јавни извршитељи и други обвезници доставе дужни су да достављају одлуке које постану извршне почев од 1. новембра 2018. године, чл. 61, ст. 3 ЗПУКН.

21 Чл. 22, ст. 2 ЗПУКН.

22 Чл. 22, ст. 3 и 4 ЗПУКН.

23 Чл. 22, ст. 6 ЗПУКН. Овде се пре свега мисли на чињеницу да јединствени матични број грађана, према прописима који уређују судске поступке, није саставни део судске одлуке, а тражи се у ЗПУКН јер се уписује у катастар непокретности. Јавни бележници који, као повереници суда, воде оставинске поступке и доносе решења о наслеђивању, нису уносили тај податак у решење, јер то није предвиђено Законом о ванпарничном поступку, што је довело до проблема у практичној примени. Може се претпоставити да ће овај проблем постати још озбиљнији кад почне с применом одредба о судовима као обвезницима доставе.

правног претходника). ЗПУКН предвиђа да ће Влада ближе уредити начин доставе,<sup>24</sup> што је Влада учинила доношењем Уредбе о начину достављања докумената у поступку уписа у катастар и начину издавања извода из катастра електронским путем (даље: Уредба),<sup>25</sup> о којој ће више речи бити доцније. У случају кад јавни бележник доставља исправе које нису подобне за коначан упис, он треба да определи сврху достављања (упис предбележбе или евидентирање). ЗПУКН предвиђа и рокове за вршење доставе: „1) јавни бележник, у року од 24 часа од тренутка састављања, потврђивања, односно оверавања јавно бележничке исправе, односно од дана извршности одлуке коју је донео у повереном послу, о чему издаје потврду странкама; 2) суд, у року од три радна дана од извршности одлуке коју је донео у предмету у ком води првостепени поступак; 3) јавни извршитељ, у року прописаном законом којим се уређује извршење и обезбеђење; 4) државни орган, орган јединице локалне самоуправе и други субјекти, у року од 24 часа од дана извршности одлуке која је основ за упис“.<sup>26</sup> Најпосле, кад је обвезник доставе јавни бележник он је дужан да уз исправу достави и одговарајуће пореске пријаве за утврђивање пореских обавеза, осим ако обвезник подношења тих пријава то изричито одбије.<sup>27</sup> Смисао ове одредбе је тежња ка успостављању једношалтерског система и смањење бирократије и процедура које лице које закључује посао у вези с непокретностима треба да предузме да би финализирило тај посао. Томе служи и правило које говори да по достављању, осим покретања поступка уписа по службеној дужности, служба за катастар непокретности „исправу којом се врши пренос права на непокретности“<sup>28</sup> без одлагања, путем е-шалтера, прослеђује надлежном пореском органу, односно јединици локалне самоуправе ради утврђивања одговарајућих пореза, као и предузећу месно надлежном за обједињену наплату комуналних услуга. Пореским органима се уз исправу достављају и пореске пријаве или белешка о томе да је обвезник подношења пријаве одбио доставу преко нотара.<sup>29</sup>

24 Чл. 23, ст. 4 ЗПУКН.

25 Службени гласник РС бр. 50/2018.

26 Чл. 23, ст. 5 ЗПУКН.

27 Чл. 23, ст. 6 ЗПУКН.

28 Требало би „исправу на основу које се врши пренос права својине на непокретности“, јер је у Србији, макар и формално, још увек на снази систем стицања на основу *iustus titulus* али *modus*-ом *acquirendi*. О колебању у доследној примени тог система Živković (2015): 118–124.

29 Чл. 24 ЗПУКН.



## **2.2. Покретање поступка на захтев странке**

Као што је речено, ЗПУКН изузетно дозвољава и да се упис врши и поступак покреће захтевом странке, а не *ex officio*, с тим што и у том случају захтев мора да буде достављен посредством е-шалтера (до 31. децембра 2020. прелазне одредбе дозвољавају и захтев у папирној форми). Притом, у случају да подносилац захтева није ни лице које траженим уписом треба да стекне неко право нити лице против којег се тај упис треба извршити („уписани претходник“), неопходно је уз захтев доставити и доказ постојања правног интереса подносиоца захтева да такав захтев поднесе.<sup>30</sup> У погледу достављања одлуке ЗПУКН предвиђа и да „у захтеву странка може тражити да јој се одлука достави препорученом поштом на захтевану адресу или непосредно у просторијама Службе, у ком случају јој се доставља препис решења донетог у електронској форми, у складу са посебним прописима који уређују електронско пословање у органима државне управе. У супротном, одлука јој се доставља у форми електронског документа, на електронску адресу која је наведена у захтеву као адреса за пријем поште“.<sup>31</sup> Другим речима, и код одлучивања по захтеву фаворизује се електронска достава и форма електронског документа као форма одлуке, осим ако је странка изричито тражила да јој се одлука достави друкчије и у другој форми. По пријему захтева служба за катастар непокретности поступа као по пријему исправе коју јој достави обвезник доставе: отпочиње поступак уписа и исправу којом се врши пренос права својине на непокретности, путем е-шалтера, прослеђује пореским органима и организацији за обједињену наплату комуналних услуга.<sup>32</sup> Захтев се подноси на прописаном обрасцу чији електронски формат ближе треба да уреди надлежни министар својим актом (овај акт, колико ми је познато, још није донет).<sup>33</sup> ЗПУКН дозвољава да странка пре доношења одлуке у првом степену измени захтев за упис који је раније поднела, али само једном у току поступка, и само под условом да нема захтева који је после подношења захтева који се мења поднело неко друго лице, а који захтев другог лица би био негативно погођен изменом ранијег захтева („поштовање начела првенства“), а разуме се и под условом да се измењени захтев заснива на истом правном основу (иначе би посредни био сасвим нов, а не измењени захтев).<sup>34</sup> ЗПУКН дозвољава странци да

---

30 Чл. 25, ст. 5 ЗПУКН.

31 Чл. 25, ст. 7 ЗПУКН.

32 Чл. 25, ст. 10 ЗПУКН. Кад је реч о комуналним предузећима, за „прослеђивање“ заправо још увек нема техничких услова, па ова предузећа засад само могу уговором обезбедити приступ е-шалтеру и на тај начин могу „преузети“ исправу.

33 Чл. 26, ст. 2 ЗПУКН.

34 Чл. 28, ст. 1 ЗПУКН.

доставља додатне исправе и доказе током целог првостепеног поступка, па чак и уз жалбу, уз услов да је додатно достављени доказ настао пре подношења иницијалног захтева.<sup>35</sup> Иако се ред првенства захтева не мења изменом захтева нити додатном доставом доказа (што би био случај у земљишнокњижном поступку), њоме се продужава законски рок који је надлежном органу остављен да одлучи по захтеву, јер се рачуна од дана измене захтева, односно достављања додатног доказа.<sup>36</sup> ЗПУКН омогућава странци и диспонирање захтевом (дакле, не и могућност да својом изјавом воље спречи доставу по службеној дужности), све док одлука по захтеву не буде коначна.<sup>37</sup> У случају одустајања од захтева поступак се обуставља.<sup>38</sup> ЗПУКН „дигитализује“ чак и плаћање таксе, прво предвиђајући да се плаћање може извршити електронски и друго, ако прво није био случај, јер се доказ о њеној уплати може доставити кроз апликацију обезбеђену посредством е-шалтера.<sup>39</sup>

### **2.3. Одлучивање и решење о упису**

ЗПУКН предвиђа начело приоритета (првенства), „које подразумева да се упис у катастар и утврђивање реда првенства права у односу на конкретну непокретност ... врши према временском редоследу пријема исправе достављене ради уписа по службеној дужности, односно пријема захтева за упис, осим ако је овим законом друкчије одређено“.<sup>40</sup> Процесни аспект овог начела налаже да се предмети узимају у рад по редоследу пријема исправа, односно захтева за упис. Тек по коначности решења донетог у поступку по раније достављеној исправи, односно захтеву, узимају се у поступак касније достављене исправе, односно захтеви, по редоследу пријема.<sup>41</sup> ЗПУКН предвиђа и извесно „проширење“ хитности поступања по одређеним захтевима, јер хитност једног од више уписа који се односе на једну непокретност повлачи хитност решавања свих пре тога постојећих нерешених уписа (да би се, уз поштовање начела првенства, хитан захтев заиста решио у кратком року).<sup>42</sup> Најпоследње, ЗПУКН садржи и изричиту одредбу којом предвиђа да „редослед одлучивања не може бити нарушен

---

35 Чл. 28, ст. 2 ЗПУКН.

36 Чл. 28, ст. 3 ЗПУКН.

37 Чл. 29, ст. 1 ЗПУКН.

38 Чл. 29, ст. 2 ЗПУКН.

39 Чл. 30 ЗПУКН.

40 Чл. 3, ст. 1, тач. 5) ЗПУКН.

41 Чл. 31, ст. 2 ЗПУКН.

42 Чл. 31, ст. 5 ЗПУКН.

посебним законом“,<sup>43</sup> што може бити од значаја за оцењивање уставности одредбе посебног закона којим би се ово правило нарушило, имајући у виду досадашњу устаљену праксу Уставног суда Србије.<sup>44</sup> Ипак, ЗПУКН садржи и изузетке од овог правила које је, иначе, у другим системима регистрације непокретности најчешће готово безизузетно јер је посве темељно: „надлежна служба за катастар непокретности ће одлучивати приоритетно о упису који се врши на основу прописа којим се уређује експропријација, као и о упису забележбе решења о извршењу донетог на основу уговора о хипотеци, односно заложне изјаве, ако је претходно извршен упис у катастар непокретности хипотеке на основу тог уговора, односно заложне изјаве, осим ако постоје нерешени предмети уписа по правноснажним судским одлукама и по захтевима који су претходили упису те хипотеке“.<sup>45</sup> Део о експропријацији додат је последњим изменама 2019. године „због брже изградње аутопутева“, док је део о забележби извршења хипотеке ублажена варијанта раније постојеће (и скандалозне) одредбе измена ЗДПК из 2015. године (Živković (2017): 394–396). Још једна новост предвиђена ЗПУКН јесте одредба према којој служба за катастар непокретности, у случају кад је поступак покренут по службеној дужности, не проверава материјалну законитост уписа, већ само подобност исправе за упис и њену формалну исправност. Закон, међутим, предвиђа да катастар, кад сматра да је исправа очигледно ништава, иако мора да спроведе упис може истовремено да о свом ставу обавести орган надлежан да покрене поступак за утврђивање ништавости, односно укидање исправе, као и да упише о томе одговарајућу забележбу.<sup>46</sup> Ако је поступак покренут по захтеву, служба за катастар непокретности прво проверава испуњеност формалних услова за упис, потом проверава да ли је уз захтев достављена исправа коју је био дужан да достави обвезник доставе, у ком случају постоје посебна правила која иду за тим да се поступак по захтеву споји с поступком по службеној дужности, а у сваком случају и овде изостаје обавеза провере испуњености материјалних услова за упис.<sup>47</sup> Иако ЗПУКН то не каже изричито, ако се захтев подноси на основу исправе коју обвезник доставе није био дужан да достави катастру, онда служба

---

43 Чл. 31, ст. 4 ЗПУКН.

44 Уставни суд, наиме, стоји на становишту да је одступање од правила које предвиђа закон који системски уређује неку област као матични закон за ту област, а које одступање се изврши неким другим, посебним законом, није уставно јер је противно одредби члана 4 Устава Републике Србије, *Службени гласник РС* бр. 98/2006, који прописује да је правни поредак Републике Србије јединствен.

45 Чл. 31, ст. 3 ЗПУКН.

46 Чл. 32, ст. 3 ЗПУКН.

47 Чл. 33 ЗПУКН.

катастра поступа као и раније, односно мора да проверава и материјално-правну исправност захтева. Надлежна служба за катастар непокретности начелно је везана захтевом и не може одлучити *ultra petitis*, али „ако из исправе која је правни основ за упис у катастар непокретности произлази да, поред уписа који се захтева, постоје и ограничења тог уписа у смислу терета, обавеза или права других лица, а која се по закону уписују у катастар непокретности, и без захтева се одлучује и о упису тих ограничења“,<sup>48</sup> што је битно ограничење овог начела (иначе посве напуштеног код уписа по службеној дужности, код којег захтева уопште нема). Рокови за одлучивање су 5 дана код уписа по службеној дужности и 15 дана код уписа по захтеву, осим у случају уписа хипотеке, забележбе хипотекарне продаје, као и у једноставнијим управним стварима, када је рок за доношење решења 5 радних дана од дана пријема захтева.<sup>49</sup> У погледу садржине решења којим се дозвољава упис, ЗПУКН каже следеће: „Решење о упису у катастар непокретности, поред осталог, садржи: податке о врсти уписа, врсти права, означавање непокретности, податке о лицу у чију корист се врши упис, податке о уписаном претходнику, основу уписа и податке о висини таксе“.<sup>50</sup> Решење се доноси у форми електронског документа.<sup>51</sup> Решење које се доноси по службеној дужности „доставља се лицима на која се односи упис препорученом поштом, у форми одштампаног примерка електронског документа, овереног у складу са законом који уређује електронско пословање, осим ако се затражи да се достава електронског документа изврши електронским путем, а обвезнику доставе који је катастру извршио доставу исправе на основу које је тај упис извршен достава се врши у форми електронског документа, преко е-шалтера, ради информисања“.<sup>52</sup> Решење које се доноси по захтеву доставља се подносиоцу захтева „у форми електронског документа, преко е-шалтера, а осталим лицима на која се односи упис препорученом поштом се доставља одштампани примерак тог

48 Чл. 34, ст. 2 ЗПУКН.

49 Чл. 36 ЗПУКН. У стварности постоји електронска платформа која „мери“ просечно трајање поступка кад се ради о онима који су покренути посредством е-шалтера (по службеној дужности), <http://upisnepokretnosti.rs/statistika.php>. Крајем августа 2019. просек је био 5.10 дана, мада је у другом кварталу 2019. године био порастао на око 8 дана.

50 Чл. 38, ст. 1 ЗПУКН.

51 Чл. 38, ст. 4 ЗПУКН. И у овом случају пуна примена одредбе о форми у којој се доноси решење одложена је до 31. децембра 2020. године, чл. 61, ст. 5 ЗПУКН, до ког датума се решење може доносити и у папирној форми. Такво „папирно“ решење се у циљу уноса у ГКИС и ради електронске доставе дигитализује, а електронским квалификованим потписом овлашћеног лица се потврђује истоветност електронске копије оригиналу.

52 Чл. 39, ст. 1 ЗПУКН.

електронског документа, оверен у складу са законом који уређује електронско пословање, осим ако се затражи да се достава електронског документа и неким од тих лица изврши електронским путем<sup>53</sup>. Најпоследње, „када се решење доставља електронским путем, уредна достава се доказује електронском потврдом о пријему документа (доставница)“<sup>54</sup>. Упис се спроводи по коначности решења којим је дозвољен,<sup>55</sup> с тим што је ова примена ове одредбе одложена до 31. децембра 2020. године.<sup>56</sup> ЗПУКН уређује посебно и жалбени поступак и судски надзор рада управе (подношење тужбе у управном спору против коначног решења о упису),<sup>57</sup> али та правила нису од значаја за тему којом се у овом раду бавим па ће њихов приказ бити изостављен. Од осталих правила која се тичу вођења катастра, интересантна је одредба о аутоматском ажурирању података уписаних у катастар, чији је смисао у томе да се подаци о имаоцима права (физичким и правним лицима) аутоматски преузимају и ажурирају из одговарајућих база података у којима се о њима води примарна евиденција. Идеја овог правила је у томе да, примера ради, ако неко лице које је уписано у катастру као власник неке непокретности промени пребивалиште, о чему изворну евиденцију воде органи унутрашњих послова, изменом податка о пребивалишту у „примарној“ бази података МУП-а аутоматски ће се променити и податак о пребивалишту у бази података катастра непокретности, без потребе да имацац права или неко трећи доставља исправу о измени или захтев за упис такве измене. Исто важи и за податке о личном имену, односно пословном имену правних лица.<sup>58</sup> ЗПУКН такође предвиђа да ће се орган који треба да администрира централни регистар становништва електронски повезати с катастром чим тај регистар буде оперативан, чиме би било омогућено да се и из њега подаци аутоматски преузимају у катастар непокретности.<sup>59</sup> Најпоследње, ваља поменути и правила смештена у прелазне и завршне одредбе ЗПУКН, а која се тичу вршења увида у базу података катастра непокретности и издавање података и извода из те базе. Закон је оставио рок до краја 2020. године за омогућавање

53 Чл. 39, ст. 2 ЗПУКН.

54 Чл. 40 ЗПУКН. Колико ми је познато, електронске доставнице још не постоје у пракси услед недостатка техничких услова.

55 Чл. 41 ЗПУКН.

56 Чл. 61, ст. 6 ЗПУКН. Радна група која ради на препорукама за унапређење поступка уписа, иначе, препоручила је да се од ове измене одустане, те да се уписи, као и до сада, врше одмах по доношењу решења, и пре коначности, уз упис забележбе по службеној дужности да решење није коначно.

57 Чл. 42–47 ЗПУКН.

58 Чл. 49, ст. 1 ЗПУКН.

59 Чл. 49, ст. 2 *in fine* ЗПУКН.

потпуног електронског увида и преузимање података из потпуно ажурне базе ГКИС обвезницима доставе и професионалним корисницима (услови коришћења ове услуге треба да буду уређени подзаконским актом).<sup>60</sup> Пре тог датума предвиђено је издавање докумената преко е-шалтера у кратком року (24 сата од подношења захтева),<sup>61</sup> мада у пракси засад ни овај начин не ради увек поуздано. Подаци који су потребни обвезницима доставе ради сачињавања, солемнизације или легализације исправа, односно ради доношења одлука преузимају се путем сервисне магистрале органа управе, уз навођење датума с којим су ти подаци ажурни (и за ове податке се не плаћа такса).<sup>62</sup> Овде ваља напоменути да катастар непокретности још увек није постигао дневну ажурност своје базе, па датум последњег ажурирања овако прибављеног податка може бити и неколико дана пре дана преузимања податка. Закон ипак предвиђа да су овако добијени подаци укључени у начело поуздања, односно сматрају се истинитим и потпуним, те имају доказну снагу јавне исправе, као исправа коју изда катастар (додуше на дан за који је наведено да су ажурни).<sup>63</sup>

### 3. Улога информационих технологија у поступку уписа

С тачке гледишта анализе улоге информационих технологија у горе представљеном поступку уписа посебно се издвајају одредбе о форми докумената који се достављају преко е-шалтера, као и начин достављања докумената и издавања извода преко е-шалтера.

Кад је реч о форми докумената који се достављају преко е-шалтера, ЗПУКН предвиђа да се документи који се достављају преко електронског шалтера, без обзира на то је ли поступак покренут *ex officio* или *ex privato*, доставља у електронској форми. То могу бити, с једне стране, електронски документи, како документи који су оригинерно настали у електронској форми тако и електронски препис изворно аналогног документа који је, у форми електронског документа, направио аутор папирног документа, и дигитализовани (скенирани) аналогни документи, ако им је аутентичност квалификованим електронским потписом, односно печатом потврдио нотар, адвокат који има статус професионалног корисника и пуномоћник је странке чији документ потврђује, овлашћено лице органа који је обвезник доставе који доставља тај документ или предузетник, односно овлашћено лице регистроване геодетске организације, ако је она професионални

60 Чл. 60, ст. 4 ЗПУКН.

61 Чл. 60, ст. 5 ЗПУКН.

62 Чл. 60, ст. 6 ЗПУКН.

63 Чл. 60, ст. 7 ЗПУКН.

корисник и наступа као пономоћник странке за коју је сачинио исправу коју потврђује.<sup>64</sup>

У случају да се папирни документ дигитализује, онај ко је извршио дигитализацију и сертификацију копије има обавезу чувања оригиналног (папирног) документа. ЗПУКН предвиђа изузетак само за слање доказа о плаћању републичке административне таксе, која се у одређеним случајевима може послати и као електронски документ који није потписан на одговарајући начин.<sup>65</sup>

Наведена правила значе да се, према ЗПУКН, кроз е-шалтер могу достављати како електронски документи и електронски преписи папирних докумената, тако и потврђени дигитализовани документи издати у папирној форми. У пракси то значи да, осим потпуно електронских докумената (где спада и електронски препис), ЗПУКН дозвољава и скениране папирне документе које је потврдило неко од предвиђених лица. О разлици између електронског документа или преписа и дигитализованог папирног документа биће још речи у закључку, али у основи ове две категорије докумената омогућавају различите нивое употребе информационих технологија у даљем поступку уписа у катастар непокретности.

Што се начина достављања докумената и издавања извода посредством е-шалтера тиче, о томе је, као што је речено, Влада Србије донела посебну Уредбу, у складу с ЗПУКН.<sup>66</sup> За моју тему најзанимљивије су одредбе о аутоматској обради података у вези с коришћењем е-шалтера, пошто се њима, између осталог, предвиђа да софтвер аутоматски евидентира сваку активност корисника е-шалтера и време предузимања те активности, те аутоматски генерише и доставља електронску поруку кориснику е-шалтера да је процес електронске доставе окончан. Уредбом је такође предвиђено да се документи шаљу директним приступом апликацији е-шалтера, уз могућност за обвезнике доставе да приступају и путем апликације која је путем веб сервиса повезана с апликацијом е-шалтера, а поднесци, исправе и друга документа која се подносе преко е-шалтера израђују се, према Уредби, у електронском облику, на начин и у складу са стандардима описаним у корисничком упутству за коришћење е-шалтера и оверавају квалификованим електронским потписом, односно квалификованим електронским печатом, у складу са законом који уређује електронски документ. Изузетак је само елаборат геодетских радова и остала техничка документација, који се достављају у електронском формату прописаном

---

64 Чл. 27, ст. 1 ЗПУКН.

65 Чл. 27, ст. 2 и 3 ЗПУКН.

66 В. фн. 25.

подзаконским актом који доноси РГЗ, односно подзаконским актом који уређује обједињену процедуру за издавање грађевинске дозволе, на начин ближе описан у корисничком упутству.<sup>67</sup> Ипак, и Уредба предвиђа могућност употребе папирних докумената као алтернативе, ако дође до прекида рада е-шалтера за период дужи од 24 часа<sup>68</sup> (што се у пракси од јула 2018. до данас догодило неколико пута). Напослетку, РГЗ обвезнику доставе обезбеђује увид у податке катастра непокретности и преузимање тих података преко сервисне магистрале органа без плаћања таксе, а кориснику е-шалтера издаје лист непокретности и копију плана преко е-шалтера, на исти начин на који је захтев поднет, у року од 24 часа од подношења захтева у *.pdf* формату, оверене валидним квалификованим електронским потписом, односно електронским печатом, у складу са законом.<sup>69</sup> Овде ваља приметити да, у техничком смислу, постоје два канала приступа подацима катастра непокретности – посредством е-шалтера, било директно било кроз апликацију повезану с е-шалтером веб сервисом, и путем сервисне магистрале органа. Та два канала, међутим, још увек нису међусобно повезана, тако да се документ прослеђен сервисном магистралом не може непосредно преузети од е-шалтера и обратно.

#### 4. Закључак

Анализа наведених одредаба ЗПУКН и Уредбе не оставља сумњу у погледу тврдње да се регистар непокретности у Србији, с тачке гледишта употребе информационих технологија у поступку уписа, тренутно налази у прелазној фази. С једне стране, поступци који се покрећу по захтеву и даље се подносе у папирној форми, и у тој форми се углавном врши и достављање решења и других аката (у „папирној“ форми се достављају изворно електронски документи). С друге стране, обвезници доставе, осим судова код којих примена новог система још увек није у примени, поступак спроводе коришћењем е-шалтера. Велики је број одредби ЗПУКН које предвиђају достављање и преузимање података путем е-шалтера чија је примена, било самим законом било фактички,<sup>70</sup> одложена. Такође, још увек није успостављена тренутна ажурност ГКИС, већ се он ажурира

---

67 Чл. 8 Уредбе.

68 Чл. 13 Уредбе.

69 Чл. 11 Уредбе.

70 Тако, још увек нема интероперабилности софтвера, па грађани не могу да добијају лист непокретности преко јавних бележника или професионалних корисника; само београдско комунално предузеће има закључен уговор да са е-шалтера преузима податке о промету непокретности; пореска пријава се у пракси и даље не подноси преко јавног бележника и сл.



неколико пута недељно, што утиче на сигурност провера које се изврше само у овој бази података и доводи до тога да се некада провере морају извршити и на стари начин, непосредно и лично у надлежној служби катастра непокретности.

Отуд се може рећи да је доношење и прва фаза примене ЗПУКН заправо само први корак у примени информационих технологија у поступку уписа у катастар непокретности. У овој фази поступак се постепено из ранијег „папирног“ претвара у „дигитални“. Крајем ове фазе, до 31. децембра 2020. године, требало би да преовлађује електронска комуникација и форма, ако не и нечег више, а оно бар дигитализованих и потврђених папирних докумената (скениране исправе о уговорима и сл.). Недостатак овако дигитализованих докумената и исправа јесте у томе да онемогућавају непосредно преузимање података садржаних у њима од стране других софтверских апликација. Друкчије речено, иако је скенирани документ послат електронски, кроз е-шалтер, службеник катастра још увек мора да „прекуцава“ податке из таквог документа у базу података катастра непокретности. Један међукорак који побољшава такву ситуацију је слање тзв. метаподатака уз исправе кроз е-шалтер, што данас чине јавни бележници као обвезници доставе, јер су метаподаци у форми која омогућава њихово непосредно коришћење од других апликација, односно чини „прекуцавање“ излишним.

Будућност интеракције информационих технологија и регистра непокретности, бар она блиска, вероватно ће значити пуну употребу електронских докумената у поступку уписа у катастар непокретности. Притом се мисли на изворне електронске документе, код којих су подаци које садрже непосредно употребљиви за друге софтвере и апликације. Ово би могло да буде постигнуто током наредне деценије. Што се даље будућности тиче, њу никада није захвално предвиђати, али значајан број ентузијаста сматра да ће употреба блокчејн технологија и „паметних“ уговора довести до тога да се промет непокретности одвија сасвим аутоматски, без провере и посредовања ниједног лица или органа који има јавна овлашћења. Себи дозвољавам да у погледу таквих предвиђања будем помало скептичан, јер држим да правни односи ипак нису технолошке природе и не могу бити сасвим дефинисани само информационим технологијама, ма како да оне напредне постану.

## Литература/References

- Aynès, L, Crocq, P. (2013), *Les sûretés, La publicité foncière* (7<sup>e</sup> éd.), Paris: LGDJ.
- Živković, M. (2017), Land Registry Regulations in Serbia: Step Forward in the Wrong Direction?, у Milisavljević, B., Jevremović Petrović, T., Živković, M. (eds.), *Law and Transtition*, Belgrade: University of Belgrade Faculty of Law, 383–398.
- Živković, M. (2015), Acquisition of ownership of real property by contract in Serbian law – departing from the titulus-modus system?, *Анали Правног факултета у Београду*, 3 (LXIII), 112–126.
- Живковић, М. (2004), Регистри непокретности, у Водинелић, В., Гајин, С., Живковић, М., Спасић, И., Пак, Ј. Живковић, В., Кенежевић, А., *Промене стварног права у Србији*, Београд: Институт за упоредно право, 93–103.
- Zobl, D. (2004), *Grundbuchrecht* (2 Aufl.), Zürich: Schulthess.
- Josipović, T. (2001), *Zemljišnoknjižno pravo*, Zagreb: Informator.
- Карамарковић, Л. (2000), Систем земљишних књига и јединствене евиденције, *Анали Правног факултета у Београду*, 1–6 (XLVIII), 100–120.
- Keller, U, Munzig, J. (2015), *KEHE Grundbuchrecht* (7. Aufl.), Bonn: Deutscher-NotarVerlag.
- Орлић, М. (2000), Увођење и обнављање земљишних књига, *Анали Правног факултета у Београду*, 1–6 (XLVIII), 6–58.
- Rechberger, W, Bittner, L. (2007), *Grundbuchrecht* (2. Aufl.), Wien: Facultas.
- Станојевић, Ј. (2000), Јединствена евиденција регистравања непокретности, *Анали Правног факултета у Београду*, 1–6 (XLVIII), 419–424.
- Schöner, H, Stöber, K. (2004), *Grundbuchrecht* (13 Aufl.), München: Beck.
- The Law Commission, *Land Registration for the Twenty First Century, A Conveyancing Revolution*, London, Stationary Office, 2001, последњи приступ 12. 8. 2019. на адреси <https://web.archive.org/web/20080909210949/http://www.lawcom.gov.uk/docs/lc271.pdf>.
- Ђосић, Н. (2000), Разлози за увођење јединствене евиденције, *Анали Правног факултета у Београду*, 1–6 (XLVIII), 412–418.
- Цветић, Р. (2019), Развојни пут начела обавезности уписа у катастар непокретности и његово „ново рухо“, у Живковић, М., Гајин, С. (ур.), *Liber Amicorum Vladimir V. Vodinelić*, у штампи.
- Цветић, Р. (2016), *Савремена евиденција непокретности* (2. изд.), Нови Сад: Правни факултет у Новом Саду.

Цветић, Р. (2009), *Савремена евиденција непокретности*, Београд: ЗД+.

Шаркић, Н. (2000), Компјутерска обрада као разлог за увођење јединствене евиденције, *Анали Правног факултета у Београду*, 1–6 (XLVIII), 88–99.

**Prof. Miloš Živković, LL.D.,**  
Associate Professor,  
Faculty of Law, University of Belgrade

### **USE OF INFORMATION TECHNOLOGIES IN THE PROCEDURE OF REGISTRATION IN THE REAL ESTATE CADASTRE**

#### **Summary**

*The 2018 Act on the Registration Procedure with the Real Estate Cadastre and Utilities Cadastre has brought many novelties in the Serbian land registration law, the most important being the ex officio registration of rights in the real estate cadastre. This significant novelty has been primarily made possible by technological innovations and networking of various state bodies and holders of public authority. The paper contains an overview of the overall registration procedure as set forth in the new legislation and, especially, the role of information technologies and electronic communication in the registration procedure. Serbia is currently in a transition period, moving away from the formerly existing “paper-based” registration procedure, through the currently applicable registration procedure based on “digitalized” analogue documents, and moving towards the desired registration procedure that shall be fully based upon digital, electronic documents. The paper emphasizes the challenges that may be encountered by lawyers in the process of using information technologies in the procedure of registration in the real estate cadastre, and outlines the trends of future development in this area.*

**Key words:** *real estate cadastre, registration procedure, electronic documents, ex officio registration.*