

Ранко Д. Јаковљевић
Републички геодетски завод

ДРЖАВИНА У КАТАСТРУ НЕПОКРЕТНОСТИ СРБИЈЕ*

САЖЕТАК: У овом раду презентују се статус и модалитети конституисања државине уређене прописима о катастру непокретности у Србији – Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима, Закон о државном премеру и катастру и Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова, с одговарајућим правилницима, значење уписаног права „држалац” у контексту других закона и проблем „брисања државине” по сили закона.

Кључне речи: државина, непокретност, катастар, правна сигурност, стечено право, упис, брисање

ПОЈАМ ДРЖАВИНЕ У НАШЕМ ПРАВУ

У српском језику *државина*, *држина*, *џосед*, *џришјежање* означава физичку власт на ствари уз манифестовану вољу да се она врши у сопственом интересу. Према Савињијевој објективној теорији, она је „спољашње власништво” – онај ко држи је, у односу на предмет који држи, у истом положају у коме је власник у односу на ствар која је у

* Рад је примљен 4. 9. 2019, а прихваћен је за објављивање 30. 3. 2020. године.

његовој својини.¹ Српским грађанским закоником из 1844. године обухваћен је институт *државине и права држања*:

„...кад једну ствар држиш, и вољу имаш задржати је за себе, и то згодним знаком означиш и покажеш, ти си држалац или притежатељ такове ствари.”²

Општи имовински законик за Књажевину Црну Гору из 1888. године, *држину или посједу* дефинише:

„...што год ко држи и вољан је држати, закон му против свакога штити држину, каква год она била, само ако није самовољом добивена.”³

А. Гамс указује да Закон о земљишним књигама Краљевине Југославије познаје, поред редовне државине и земљишнокњижну – табуларну државину.

„Земљишнокњижни држалац је онај који је уписан у земљишним књигама као титулар неког права и ако то није; на једној непокретности могуће су две врсте државине – физичка, коју има онај ко има у државини саму непокретност, земљишнокњижна, коју има онај ко је у земљишној књизи уписан као титулар права; могу се стећи у једном лицу или их могу имати различита лица. Државинску заштиту ужива само физички држалац, али претпоставка права чију садржину представља државина иде у прилог земљишнокњижног држаоца; до одржаја може довести и једна и друга државина, при чему су рокови краћи код земљишнокњижне државине; савесни земљишнокњижни држалац може се користити фикцијом апсолутне тачности, због чега је и краћи рок одржаја код те врсте државине.”⁴

Према Д. Стојановићу:

„...табуларна државина постоји ако је неко уписан у земљишне књиге као власник непокретности или као субјект неког другог стварног права на непокретности, иако му то право стварно не припада.”⁵

О. Станковић указује да је за земљишнокњижни одржај предвиђен исти рок, без обзира да ли је табуларни држалац истовремено у стварном поседу непокретности или не.⁶

¹ Паунд, Р. (2000). *Јуриспруденција*. Београд: Службени лист СРЈ. Подгорица: ЦИД. Књига 3, 51–52.

² Кон, Г. (1934). *Грађански законик Краљевине Србије, Част друга – О правима стварним*, одељак 1, глава 2. Београд.

³ *Општи имовински законик за Књажевину Црну Гору*. (1888). Цетиње: Обод. Фото-типско издање.

⁴ Гамс, А. (1971). *Основи стварног права*. Београд: Научна књига, 245.

⁵ Стојановић, Д. (1978). *Стварно право*. Београд: Службени лист СФРЈ, 28–29.

⁶ Станковић, О., Орлић, М. (1999). *Стварно право*. Београд: Номос, 90.

Државина је регулисана Законом о основама својинскоправних односа из 1980. године⁷ који је одређује као фактичку власт на ствари (државина ствари) или фактичко коришћење непокретности другог лица у обиму који одговара садржини стварне службености (државина права).

Док су у нашој земљи постојале земљишне књиге, катастар земљишта представљао је јавну евиденцију о земљишту и корисницима. Уписима у ову евиденцију није стицано, мењано или гашено право својине, друга стварна или облигациона права. Преласком на систем катастра непокретности, законом је уређено да је предмет уписа у катастру непокретности приликом његовог оснивања и државина, тачније „врста права“ – „држалац”, у ситуацијама где нису испуњени услови за упис односног лица као субјекта права својине.

Специфичности ове законске категорије државине, у односу на оно што је регулисано Законом о основама својинскоправних односа, а по прописима који су важили до 8. 6. 2018. – ступања на снагу Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова⁸, јесу:

1) околност да у ситуацијама када је извршен упис облика својине „приватна” нема власника непокретности у јавној евиденцији;

2) околност да по Закону о државном премеру и катастру (чл. 135. ст. 5)⁹:

„...на непокретностима на којима је уписан држалац, дозволиће се промена држаоца на основу исправе за упис, сходном применом општих услова за упис права из овог закона”;

3) право субјекта уписаног са врстом права „држалац” (као и његовог правног следбеника), на катастарској парцели – земљишту приликом оснивања катастра непокретности да истеком одређеног рока буде уписан као власник, под условом да треће лице у истом периоду није поднело захтев катастру за упис својине на основу исправе за упис;

4) не престаје на начин прописан за престанак класичне државине – престанком фактичке власти на ствари;

5) испуњеност услова за трансформацију државине у својину утврђује се у управном поступку код Службе за катастар непокретности.

За разлику од „земљишнокњижног одржаја”, табуларног или тапијског одржаја, где је право својине по скраћеном року уписивано након

⁷ Стојановић, Д., Поп-Георгиев, Д. (1986). *Коментар Закона о основним својинско-правним односима*. Београд: Службени лист СФРЈ.

⁸ Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова, *Службени гласник РС*, број 41/2018.

⁹ Закон о државном премеру и катастру, *Службени гласник РС*, број 72/2009, 18/2010, 65/2013, 15/2015. – одлука УС, 96/2015, 47/2017. – аутентично тумачење, 113/2017. – др. закон, 27/2018. – др. закон и 41/2018. – др. Закон.

што се у грађанском спору пред судом утврди право својине, овде је за то довољан протек рока, непостојања опозитног захтева трећег лица и управни акт Службе за катастар непокретности, којим се утврђује испуњеност услова уписа у катастар непокретности. Могло би се рећи, без обзира на одређивање протекла рока, као код одржаја (уз уважавање неоториве законске претпоставке да је од момента уписа у катастар непокретности она законита и савесна), да право уписа права својине уписаног држаоца у катастру непокретности јесте особени основ стицања, подводив под норму Закона о основама својинскоправних односа:

„...право својине стиче се и одлуком државног органа на начин и под условима одређеним законом” (чл. 21).¹⁰

НОРМЕ И ПРАКСА

Према Закону о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима¹¹, права на непокретности стичу се, преносе, ограничавају и престају уписом у катастар непокретности (чл. 5. ст. 1). Право настало уписом у катастар непокретности има правно дејство према трећим лицима од дана уписа. Одредбом чл. 58е истог закона предвиђено је да се, изузев права својине, коришћења односно корисника, може уписивати и држалац непокретности – на земљишту у Б лист непокретности, на зградама, посебним деловима зграда и другим грађевинским објектима – у В лист непокретности. Ако у поступку одржавања катастра непокретности буду уочени недостаци и пропусти у погледу уписа носиоца права, држаоца или корисника, у року од 2 године од почетка устројавања катастра непокретности, они су могли бити отклоњени у поступку за исправку грешке покренутом по службеној дужности (чл. 98. ст. 3), а имаоц правног интереса у истом року могао је поднети захтев за исправку уписа у катастром операту. Сагласно тумачењу РГЗ, рок је био преклузиван и по његовом истеку недопуштено је било у поступку одржавања катастра непокретности вршити корекције уписа носиоца права, држаоца или корисника.¹² Протеком 2 године, подаци о непокретностима и правима на њима сматрани су тачним, а трећа лица не могу трпети штетне последице (чл. 6. Закона). Штавише, до истека двогодишњег рока био је забрањен

¹⁰ Стојановић, Д., Поп-Георгиев, Д. (1986). *Коментјар Закона о основним својинско-правним односима*. Београд: Службени лист СФРЈ.

¹¹ Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима, *Службени гласник РС*, број 83/92, 53/93, 67/93, 48/94, 12/96, 15/96, 34/01, 25/0. и 101/05.

¹² Акт РГЗ 07-952-02-754/07. од 14. 11. 2007. *Билтен катјастарске јравне јраксе* 1/2008, 41.

упис промене држаоца земљишта, осим ако је решењем о наслеђивању обухваћено земљиште лица уписаног за држаоца или је отуђено уговором о доживотном издржавању.¹³ Исто је значило да по истеку рока није могао бити дозвољен упис трећег лица и брисање држаоца.

Приликом устројавања катастра непокретности уместо катастра земљишта (Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима) у циљу успостављања система по коме се права на непокретностима стичу, преносе, ограничавају и престају уписом у јавни регистар катастра непокретности, вршено је излагање на јавни увид података премера непокретности и утврђивање права на непокретностима. По том закону, ако се као носилац права на земљишту не може одредити неко од побројаних лица (чл. 69а. ст. 5. и 6), лице које је последње уписано у катастар земљишта уписаће се као држалац земљишта, уколико је земљиште у његовом поседу (чл. 69а. ст. 5), а ако нема лица из ст. 5, као држалац земљишта уписаће се лице које није уписано у катастар земљишта, ако се из прикупљених података, на начин и по поступку из чл. 59–60. овог закона утврди да је у поседу земљишта (чл. 69а. ст. 5). Последња норма не важи за ситуације одређивања држаоца градског грађевинског земљишта, већ ће се за држаоца одредити лице последње уписано у катастар земљишта, независно од тога. По чл. 69б. ст. 1. истог закона, државина уписана у складу са чл. 69а. ст. 5. и 6. сматра се законитом и савесном од дана уписа.

Одредбом чл. 69а. ст. 8. Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима утврђује се да лице које комисија, у складу с одредбама ст. 3–6. одреди за носиоца права на земљишту, односно држаоца на земљишту, одредиће се за носиоца права својине на објектима односно за држаоца објекта на земљишту сагласно чл. 58з. овог закона. Према чл. 58з. ст. 1, до уписа права својине на згради или другом грађевинском објекту изграђеном без дозволе, када је дозвола услов за градњу, или прекорачењем овлашћења из дозволе, као и уписа тога права на згради или другом грађевинском објекту за који није издата употребна дозвола, уписују се подаци о објекту и држаоцу у В лист непокретности, ако законом није другачије одређено. Идентични упис, у случају недостатка грађевинске или употребне дозволе, ван зоне градског грађевинског земљишта, извршиће се ако градитељ нема својину на земљишту (ст. 3). Држалац објекта биће у катастру непокретности и лице које је на туђем земљишту изградило објекат када дозвола није била услов за градњу (ст. 5).

Поводом измена и допуна Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима из 1996. године и пратећег Правилника, Републички геодетски завод публиковао је, у циљу уједначавања

¹³ Акт РГЗ 07-952-02-13/04. од 15. 11. 2004. и 952-02-87/05. од 21. 9. 2005. *Билтен каталогске правне праксе* 1/2008, 38–39.

праксе, упутство насловљено као „Одговори на питања која су поставили центри за катастар непокретности” у којем, поред осталог, указује да је чл. 69а. ст. 5. Закона установио нови институт *држалац земљишта* који су погрешно схватиле поједине комисије које за држаоца неосновано одређују лице које им изјави да држи у поседу непокретност за коју нема одговарајућу исправу (нпр. нема купопродајни уговор) иако је у катастар земљишта уписан ранији корисник. Овакво тумачење појма *држалац непокретности* је погрешно, јер се за држаоца земљишта може одредити лице које је последње уписано у катастар земљишта без исправе подобне за упис права и које је у поседу истог, тек ако се применом одредаба ст. 3. и 4. не може одредити лице које испуњава услове за носиоца права. Према ст. 6. цитираног члана за држаоца земљишта се може одредити и лице које није уписано у катастар земљишта ако се из прикупљених података утврди да је у поседу земљишта и ако нема лица из ст. 5. цитираног члана. Уколико се ради о зградама, чл. 58з. Закона, РГЗ наглашава да и лице које није градитељ може бити уписано у катастар непокретности као држалац:

„...ако је до објекта дошло на основу правног посла закљученог са градитељем или његовим правним следбеником или на основу одговарајуће исправе о стицању државине на објекту (чл. 40. Правилника); ако је градитељ објекта који се једним делом налази на другој парцели, а она није његова својина, градитеља треба уписати као држаоца, до решења имовинско-правних односа између власника суседних парцела”.

Сагласно чл. 151. ст. 1. Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима, у катастарским општинама за које је израђен катастар непокретности у складу с одредбама овог закона, даном почетка примене катастра непокретности престају да важе земљишне књиге, књиге тапија и катастар земљишта.

Из околности да закон, прописујући услове трансформације статуса држалац у власник, не наводи да је држалац имао права већ се протеком рока *право уписује у његову корисћ*, да се упис „држалац” врши у односу на предмет за који је истовремено одређен „облик својине” – „приватна”, „државна” као и из стилизације норме чл. 98. ст. 3. Закона, могло би се закључити да Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима не третира државину као засебно право, следећи стано-виште правне науке да:

„...право државине као право на фактичку власт, односно стање, никад не постоји самостално... оно је увек и само саставни део неког другог права...”¹⁴

¹⁴ Водинелић, В. (2013). Шта се штити у посесорном поступку? О појму и природи државине (поседа). *Зборник Правног факултета у Загребу* 63, 786.

У правцу тумачења државине из катастра непокретности као, додуше особеног, субјективног права могла би се разматрати околност што је оно иницијално уписивано у јавни регистар, када се ради о парцелама само приликом његовог оснивања. Уз упис држаоца није уписиван власник непокретности приватног власништва – на таквим непокретностима нема титулара права својине, али и чињеница је да је, као део јавне исправе, листа непокретности, у бази података катастра непокретности оно садржано у рубрици *врста права*, резервисаној за право својине, право коришћења и право држаоца. Из периода када је постојала „земљишно-књижна (табуларна)” државина, датира став А. Гамса, поводом мишљења Ранда и Еренцвајга како то није државина већ правно значајна чињеница, да је ипак:

„...у питању државина будући да земљишно-књижни држалац има фактичку власт над ствари самим тим што је уписан, да он може непокретношћу и располагати управо стога што је убележен у земљишним књигама”.¹⁵

У вези са тим смо дужни приметити да у земљишним књигама никада није уписиван титулар државине већ се у случају табуларне државине радило о упису права својине лица које то право нема. Да је државина катастра непокретности више од стања, говоре и инструкције Републичког геодетског завода у сврхе уједначавања праксе првостепених органа. Републички геодетски завод¹⁶ одредио је да се до истека двогодишњег рока не може вршити упис промене држаоца земљишта. Актом 7 бр. 952-02-87/05. од 21. 9. 2005.¹⁷ формулисано је да се упис промене држаоца земљишта дозвољава и пре истека рока из чл. 69б. ст. 2. Закона, када је решењем о наслеђивању у оставинску масу унето земљиште лица уписаног за држаоца или је то земљиште предмет уговора о доживотном издржавању, позивајући се на чл. 76. ст. 3. и 4. Правилника о изради и одржавању катастра непокретности.¹⁸ Основ доношења овог правилника је чл. 122. ст. 1. Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима. Делује парадоксално издвајање само једне врсте теретног правног посла – уговора о доживотном издржавању као могућег случаја уписа промене држаоца по том основу. Стицалац може бити било које лице, уговор је уз накнаду и нема рационалног објашњења зашто је баш тај правни

¹⁵ Гамс, А. (1971). *Основи стварног права*. Београд: Научна књига, 45.

¹⁶ Акт РГЗ Сектор за правне послове 07-952-02-123/04 од 15. 11. 2004. *Билтен каталогске праксе* РГЗ 1/08, 26.

¹⁷ Акт РГЗ Сектор за правне послове 07-952-02-87/05 од 21. 9. 2005. *Билтен каталогске праксе* РГЗ 1/08, 27.

¹⁸ Правилник о изради и одржавању катастра непокретности, *Службени гласник РС*, бр. 46/99.

посао „позитивно дискриминисан“; „дискриминација“ иде и корак даље допуштајући кроз чл. 76. ст. 5. Правилника да се у рок за стицање права (тзв. скраћени одржај по Закону о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима) држаоца одређеног уговором о доживотном издржавању, урачунава и рок његовог правног претходника. Везано за промет државине, РГЗ је имао став, афирмисан и на стручном скупу:¹⁹

„У поступку одржавања катастра непокретности лице које је уписано за држаоца зграде може њоме располагати, државина може бити у промету по истеку рока од 2 године од дана примене катастарског операта, осим код наслеђа и поклона када се ради о првом наследном реду, када не треба чекати истек рока од 2 године.“

И поступци извршења по решењима која гласе на продају непокретности на којима извршни дужник није уписани власник могли су резултирати уписом забележбе у катастру непокретности са значењем конституисања заложног права извршног повериоца. Тако је РГЗ²⁰ става да је могуће:

„...уписати забележбу постојања решења о извршењу на непокретностима на којима је носилац права уписан као држалац, или су непокретности у државној својини, а правно лице уписано као корисник.“

Исти акт садржи упутство да се, за потребе израде катастра непокретности, својство градитеља зграде кога комисија одређује за држаоца установљава на основу свих расположивих доказа – сведоци, вештаци и др.

Чини се занимљивим опредељење судова да градитељи грађевинских објеката изграђених без одобрења за градњу, до легализације или рушења објекта, могу уживати судску заштиту иначе припадајућу власницима, па се може утврђивати право својине на овим објектима. Судском одлуком се право својине по том основу уређује само међусобним односом стицалаца везано за тако подигнуту зграду. То значи да се судском одлуком не може мењати статус таквог објекта као бесправно подигнутог, и без могућности укњижбе права својине.²¹ Многобројне пресуде нижих судова донете су у међувремену усвајањем захтева за утврђење права својине, а да су послужиле тек као основ уписа „права држалац“ у катастру непокретности, подвођењем под норму о упису градитеља као држаоца по исправи која „води стицању власништва“.

¹⁹ Радионица „Катастар непокретности – законодавство и пракса“. Гамзиградска Бања, 17. 10. 2007.

²⁰ Одговори на питања постављена на радионици у Шапцу 2006. Распис Комисије формиране Решењем директора 07 бр. 021-12/06. од 12. 4. 2006. године.

²¹ Решење Окружног суда у Нишу, Гж 4982/07. од 19. 12. 2007. године, *Избор судске праксе* 1/2009, Београд: Глосаријум, 44.

Према Закону о државном премеру и катастру, почев од измена и допуна закона из 2015. године важи следећа регулатива:

1) На захтев лица које је уписано као држалац парцеле, у смислу овог закона, односно његовог правног следбеника, врши се упис права својине на парцели у корист тог лица, ако је од дана почетка примене катастра непокретности протекло 5 година и ако треће лице у том периоду не поднесе захтев за упис права својине на основу исправе за упис (чл. 133. ст. 1).

2) Брисање држаоца и упис права својине, права коришћења, односно закупа на парцели у државној односно јавној својини дозволиће се на основу исправе којом је право стечено (чл. 133. ст. 4).

У поступку израде катастра непокретности који се спроводи по ЗДПК, чл. 96. ст. 2. и 3. врши се упис држаоца уколико се нису стекли услови за упис права својине, и то у корист лица које је последње уписано у катастру земљишта, односно у корист лица које је у поседу парцеле, уколико нема лица из ст. 1. и 2. чл. 96. по чл. 114. ст. 1. т. 10. одређено је да су промене у поступку одржавања катастра непокретности, у смислу овог закона, промене на непокретностима и стварним правима на њима, настале стицањем, преносом, ограничењем и престанком права држаоца непокретности. По чл. 135. ст. 5. ЗДПК, на непокретностима на којима је уписан држалац, дозволиће се промена држаоца на основу исправе за упис, сходном применом општих услова за упис права из овог поступка. На непокретностима на којима је у поступку оснивања катастра непокретности уписан држалац, пре протека рока од 3 године од дана почетка примене катастра непокретности, дозволиће се промена држаоца на основу решења о наслеђивању или уговора о доживотном издржавању (чл. 135. ст. 1). По истом законском тексту, на објектима и посебним деловима објеката, поред промена по оставинском решењу и уговора о доживотном издржавању, дозволиће се промена држаоца и на основу друге исправе за упис, сходном применом општих услова за упис (чл. 135. ст. 2. Закона).

Сагласно тумачењу РГЗ²²:

„...прописани рок од 5 година од дана почетка примене катастра непокретности, протеком којег се држалац парцеле, под законом прописаним условом, уписује за власника, односи се и на катастарске општине у којима, до дана ступања на снагу новог Закона о државном премеру и катастру, није протекло рок од 2 године од дана ступања на снагу катастра непокретности, а који је за исту промену био предвиђен старим Законом о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима”.

²² Билтен каталогске праксе 5/2010, 12.

Следствено наведеном тумачењу, уколико је прописани двогодишњи рок, дефинисан законом који више не важи, истекао пре дана ступања на снагу новог закона, и даље је било могуће прихватити да су услови за брисање држаоца испуњени уз поштовање норме ранијег закона. Статус држаоца након што је ступио на снагу катастар непокретности, током одржавања катастра непокретности по овом закону могао је стећи и градитељ објекта за који није издата употребна дозвола.

Брисање држаоца и упис својине на објекту и посебном делу објекта Законом о државном премеру и катастру били су регулисани чл. 134. на следећи начин:

1) У поступку одржавања катастра непокретности брисање држаоца и упис права својине на објекту, односно посебном делу објекта, као и објекту, односно посебном делу објекта који се први пут уписују у катастар непокретности, врши се на основу употребне дозволе или у складу са законом којим се прописују посебни услови за упис права својине на објектима изграђеним без дозволе.

2) Изузетно од ст. 1. овог члана, упис права својине на стану врши се и на основу уговора о откупу стана у друштвеној, односно државној својини сачињеног у складу са законом.

3) Када је захтев држаоца или трећег лица основан, доноси се решење о дозволи уписа права својине и брисању држаоца или решење о одбијању, ако је захтев неоснован.

КАКО ДАЉЕ?

Нови Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова игнорише специфичности уписа права држалац при изради катастра непокретности. Раније је прописана могућност уписа права својине истих субјеката и њихових правних следбеника истеком рокова вишеструко краћих од рокова одржаја прописаних Законом о основама својинскоправних односа и без утврђивања права својине судском одлуком. По службеној дужности службе за катастар непокретности избрисаће се својства држаоца и државине на непокретности стечених по Закону о државном премеру и катастру, уколико се до 1. 5. 2028. године не стекну законски услови за упис права својине на непокретностима на којима је лице уписано као држалац по ЗДПК из 2009, као и за лица која државину стекну правним послом, наслеђивањем, одлуком суда или другог надлежног органа или по другом законом прописаном основу. Поред катастарских парцела, чији уписани држаоци су углавном принуђени да активирају механизам суд-

ске заштите права (својинске тужбе по основу одржаја), под удар цитиране норме потпадају и држаоци грађевинских објеката. Њима јесу обезбеђени уписи права својине пошто прибаве употребне дозволе или решења о озакоњењу објеката, али правну препреку може представљати чињеница да нису уписани имаоци права својине или коришћења на земљишту на коме се објекти налазе. Нацрт Закона о упису у катастар непокретности и водова Министарства грађевине, саобраћаја и инфраструктуре, био је предмет јавне расправе током прве половине 2018. године.²³ Текст нацрта садржао је тек одредбу о стављању ван снаге чл. 133. и 135. ЗДПК, што би значило непостојање „скраћеног одржаја” и немогућност дозволе уписа права држалац, али без прописивања да ће 1. 5. 2028. године бити лишени „права држалац” субјекти права уписани по ранијим прописима. У образложењу нацрта овај институт није посебно спомињан, а међу разлозима доношења закона таквог садржаја наглашена је сврха отклањања одређених недостатака уочених у досадашњој примени важећег закона побољшањем постојећих законских решења, као и повећање ефикасности и ажурности. Након јавне расправе Влада је изашла с предлогом²⁴ који има одредбу о престанку права држалац 1. 5. 2028. године. У образложењу предлога нема осврта на такву норму, укључујући појашњење зашто баш 1. 5. 2028, већ је она само преписана из текста предлога на страни 32. скупштинског материјала намењеног за усвајање по хитном поступку. Уколико стављање ван снаге одредаба које су омогућавале упис и брисање права држалац под привилегованим условима може имати оправдање, за одредбу којом се стечено право ускраћује протеком десетогодишњег рока то се не може казати. Уставом²⁵ зајемчено право на имовину (чл. 58) гласи:

„Јемчи се мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона; Право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне; законом се може ограничити начин коришћења имовине.”

Проблем с огромним бројем уписаних права „држалац” у катастру непокретности датира од израде катастра непокретности по Закону о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима.

²³ Нацрт Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова, са образложењем. Преузето 2. 3. 2020. са <https://www.mgsi.gov.rs/lat/dokumenti/nactr-zakona-o-postupku-upisa-u-katastar-nepokretnosti-i-vodovima>.

²⁴ Предлог Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова, са образложењем. Преузето 2. 3. 2020. са http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/686-18%20lat.pdf.

²⁵ Устав Републике Србије, *Службени гласник*, бр. 98/2006.

Знатним делом проистекао је из тзв. израде по убрзаној процедури, где није било јавних излагања података који служе као основа уписа, а поседници из катастра земљишта нису ни имали прилику директно да учествују тј. аргументују своја својинска права одговарајућим исправама о стицању. Процедура се сводила на упис држалаца, без уписа власника у свим ситуацијама у којима комисије за то образоване нису у катастарској евиденцији нашле такве исправе. Тамо где је спровођена прописана, редовна процедура утврђивања испуњености услова за упис својине приликом формирања катастра непокретности, у регијама попут Неготинске, где око 25 % пунолетног становништва деценијама живи и ради у иностранству, одзив није могао бити одговарајући, па су често статуси држалац проистicali из околности да је упис последњег поседника у катастру земљишта вршен на основу периодичних ревизија, констатовањем стања поседа обиласком терена, без увида у исправе о стицању права. Коначно, постојале су бројне ситуације где првобитно уписани поседници нису више били међу живима, њихови правни следбеници у пар следећих генерација нису евидентирани у катастру земљишта, тако да је постојао ненадокнадиви правни вакуум у моменту конституисања катастра непокретности. Највећи број уписа права држалац приликом израде катастра непокретности вршен је у време важења Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима, до 2009, а из непознатих разлога одредба чл. 58. Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова, којом се одређује да ће 1. 5. 2028. престати по сили закона право држалаца, формулисана је тако да важи тек за уписе извршене после 2009, по Закону о државном премеру и катастру. С карактером изузетка од правила ова се норма не би могла тумачити као начин попуне правне празнине. Питање је шта са државинама уписаним пре закона из 2009. године, уважавајући смисао, сврху и практичне последице до којих би примена норме довела.²⁶ Дискриминација по критеријуму периода стицања права држалац такође је противна правном поретку и Уставом загарантованим правима. Отуд нам се законско решење из чл. 58. Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водовима чини неодрживим. Следеће питање поводом престанка важења одредбе закона из 2009. године али и ранијег закона, о скраћеном одржају јесте начин трансформације права уписаних држалаца у право својине. У Распису РГЗ 952-02-1043/2018-5. од 30. 7. 2018,²⁷ напомена уз т. 2. наведено је:

²⁶ Чавошки, К., Васић, Р. (2009). *Увод у право*. Београд: Правни факултет и Службени гласник, 529.

²⁷ Распис РГЗ 952-02-1043/2018-5. од 30. 7. 2018. године.

„...по Закону се више не уписује државина, односно својство држаоца; промена држаоца који је већ уписан по Закону о државном премеру и катастру се спроводи на основу подобне исправе (не повлачећи разлику између државине стечене на основу Закона о државном премеру и катастру и оне стечене по ранијем Закону о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима, без обзира што то нови пропис чини).”

Актом РГЗ 06 бр. 952-1208/2018. од 6. 9. 2018.²⁸ изнето је становиште да се на основу чињенице да су се законски услови за брисање држаоца и упис права својине (чл. 133. ст. 1. Закона о државном премеру и катастру, који је стављен ван снаге 8. 6. 2018) стекли пре престанка важења тог члана, по захтеву који би странка поднела након ступања на снагу новог закона, не може бити дозвољено брисање држаоца уз истовремени упис досадашњег држаоца као власника катастарске парцеле. Оваквим законским решењима отворени су проблеми који дотичу и начела правне сигурности, поуздања у податке катастра непокретности, већ извршене уписе у катастар непокретности, заштите стечених права. Ово се манифестује на нивоу Србије многобројним ситуацијама у којима је, приликом оснивања катастра непокретности сублимирањем података катастра земљишта као фактичког регистра и земљишнокњижног и тапијског система као правног регистра, извршен упис права „држалац” са законом израженим циљем. Тај циљ је трансформација у право власника на парцелама, уколико у сразмерно кратком року од тог чина (првобитно 2, затим 3 и коначно 5 година) таква правна позиција, јавно публикована у бази података катастра непокретности, не буде дерогирана од стране евентуалног имаоца јачег правног основа.

Проблем располагања државином евидентан је и поводом ситуација излагања продаји у извршним поступцима непокретности у ванкњижној својини, на начин да се то чинило, и надаље чини у односу на непокретности које немају уписаног власника а извршни дужник је држалац у катастру непокретности. Закон о извршењу и обезбеђењу²⁹ садржао је посебна правила за извршење на непокретностима које нису уписане у јавној књизи (чл. 145. и 246).

Према Александру Јакшићу, решење о додели непокретности у извршном поступку је конститутивни акт државног органа на основу којег власник губи а лице коме је додељена непокретност стиче право на њој. За разлику од општих правила о стицању права својине на непокретности, право својине се овде не стиче уписом новог власника у јавне регистре,

²⁸ Акт РГЗ 06-952-1208/2018. од 6. 9. 2018, Архива Службе за каталогизацију непокретности *Негојин*.

²⁹ Закон о извршењу и обезбеђењу, *Службени гласник РС*, број 31/2011.

већ доношењем решења о додели непокретности – *iustus titulus* и *modus acquirendi* стичу се у једном акту. Проф. Јакшић иде и корак даље, сматрајући да лице означено у решењу о додели непокретности стиче на исти начина власништво и кад извршни дужник уопште није био њен власник, уједно указујући да супротно становиште има пресуда Окружног суда Ваљево Гж. 7685/05. од 20. 5. 2005, која се позива на уставне одредбе.³⁰

У сврхе усаглашавања „стварног и могућег” по питањима која тандирају и јавну продају непокретности на којој је извршни дужник тек уписани држалац, понекад је прибегавано и примени института отклањања неправилности у поступку извршења. По ЗИО странка и учесник могу поднеском захтевати од суда, односно извршитеља да отклоне неправилности учињене у току и поводом спровођења извршења. Ако нађе да је захтев основан, суд ће решењем утврдити, а ако је то могуће отклонити, односно наложити отклањање неправилности насталих одлукама и радњама судског извршитеља или извршитеља. Суд ће обавестити министарство надлежно за послове правосуђа и Комору извршитеља о неправилностима у раду извршитеља. Одговарајуће норме исте природе има и актуелни закон. О неподобности листа непокретности с податком о врсти права „држалац” као доказу ванкњижне својине, постоји став,³¹ позивом на разлог да извршни дужник има уписано право које се односи на државину предметне непокретности, а нема уписану својину. У овом ставу даље се наводи да један број судова опште надлежности основних судова сматра и у том смислу и поступа, да у конкретном случају има места дозволи извршења и спровођењу извршења на непокретностима за које је у току поступак легализације, с тим што у условима за јавну продају посебно назначавача о каквом је објекту реч, да је у току поступак легализације.

Према Закону о стечају³² стечајну масу чини целокупна имовина стечајног дужника (чл. 101. ст. 1), а када купац плати цену, на њега се преноси право својине без обзира на раније уписе и без терета. Стечајни судија решењем констатује да је продаја извршена и налаже по правноснажности решења одговарајућем регистру упис права својине, односно упис других права стечених продајом (чл. 133. ст. 10). У пракси стечајних поступака честа су излагања продаји са својством имовине стечајног дужника непокретности чији је он тек уписани држалац, при чему облици својине могу бити задружна, друштвена, приватна.

³⁰ Јакшић, А. (2013). *Грађанско процесно право*. Београд: Правни факултет, 862.

³¹ Актуелна спорна питања у примени ЗИО. *Билтен Врховног касационог суда* 3/2015, 201.

³² Закон о стечају, *Службени гласник РС*, број 104/2009, 99/2011. – др. закон, 71/2012. – одлука УС и 83/2014.

Поводом градње на земљишту на коме градитељ није уписани има-лац права, по Закону о планирању и изградњи³³ начин трансформације права „држалац” регулисан је кроз уређење института земљишта за редовну употребу објекта.

Примереним потребама времена чини нам се стављање ван снаге чл. 58. Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова, уз допуну законског текста нормом да ће у управним поступцима РГЗ донети по службеној дужности решења о упису права својине у корист свакога од досадашњих држалаца на чијој су страни до ступања на снагу Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова, испуњени услови из чл. 133. ст. 1. ранијег Закона о државном премеру и катастру. Државинска заштита, својина по основу одржаја у складу са ЗОСО, као и норме посебних закона које прописују услове признања права власништва и даље остају актуелни као оквири трансформације државине у својину, без обзира да ли ће она бити уписана, односно избрисана из базе података катастра непокретности. До тада, остају могућности промета непокретности у којима је лице које отуђује непокретност уписано као држалац у катастру непокретности, уз претходно образложене лимите и домете.

ЛИТЕРАТУРА

- Водинелић, В. (2013). Шта се штити у посесорном поступку? О појму и природи државине (поседа). *Зборник Правног факултета у Загребу*, 63.
- Гамс, А. (1971). *Основи стварног права*. Београд: Научна књига.
- Јакшић, А. (2013). *Грађанско процесно право*. Београд: Правни факултет.
- Кон, Г. (1934). *Грађански законик Краљевине Србије*. Београд.
- Паунд, Р. (2000). *Јуриспруденција*. Београд: Службени лист СРЈ. Подгорица: ЦИД. Књига 3.
- Станковић, О., Орлић, М. (1999). *Стварно право*. Београд: Номос.
- Стојановић, Д. (1978). *Стварно право*. Београд: Службени лист СФРЈ.
- Стојановић, Д., Поп-Георгиев, Д. (1986). *Коментар Закона о основним својинско-правним односима*. Београд: Службени лист СФРЈ.
- Чавошки, К., Васић, Р. (2009). *Увод у право*. Београд: Правни факултет и Службени гласник.

ПРОПИСИ

Општи имовински законик за Књажевину Црну Гору. (1888). Цетиње: Обод. Фототипско издање.

³³ Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, број 72/2009, 81/2009. – исправка, 64/2010. – УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013. – УС, 50/2013. – УС, 98/2013. – УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019-9.

- Закон о поступку уписа у катастар непокретности и воџова, *Службени џласник РС*, бр. 41/2018.
- Закон о државном премеру и катастру, *Службени џласник РС*, бр. 72/2009, 18/2010, 65/2013, 15/2015. – одлука УС, 96/2015, 47/2017. – аутентично тумачење, 113/2017. – др. закон, 27/2018. – др. закон и 41/2018. – др. Закон.
- Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима, *Службени џласник РС*, бр. 83/92, 53/93, 67/93, 48/94, 12/96, 15/96, 34/01, 25/0. и 101/05.
- Правилник о израџи и одржавању катастра непокретности, *Службени џласник РС*, бр. 46/99.
- Нацрт Закона о поступку уписа у катастар непокретности и воџова, са образложењем. Преузето са <https://www.mgsi.gov.rs/lat/dokumenti/nacrt-zakona-o-postupku-upisa-u-katastar-nepokretnosti-i-vodovima>
- Предлог Закона о поступку уписа у катастар непокретности и воџова, са образложењем. Преузето са http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/686-18%20lat.pdf
- Устав Републике Србије, *Службени џласник РС*, бр. 98/2006.
- Закон о извршењу и обезбеђењу, *Службени џласник РС*, бр. 31/2011.
- Закон о стечају, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009, 99/2011. – др. закон, 71/2012. – одлука УС и 83/2014.
- Закон о планирању и изградњи, *Службени џласник РС*, број 72/2009, 81/2009. – исправка, 64/2010. – УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013. – УС, 50/2013. – УС, 98/2013. – УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019-9.

ПРАКСА

- Акт РГЗ 07-952-02-754/07. од 14. 11. 2007. *Билџен катџастџарске џравне џраксе РГЗ 1/2008.*
- Акт РГЗ 07-952-02-13/04. од 15. 11. 2004. и 952-02-87/05. од 21. 9. 2005. *Билџен катџастџарске џравне џраксе РГЗ 1/2008.*
- Акт 07-952-02-123/04. од 15. 11. 2004. *Билџен катџастџарске џраксе РГЗ 1/08.*
- Акт 07-952-02-87/05. од 21. 9. 2005. *Билџен катџастџарске џраксе РГЗ 1/08.*
- Раџионица Катастар непокретности – законодавство и пракса. Гамзиграџска Бања, 17. 10. 2007.
- Оџговори на питања постављена на раџионици у Шапцу 2006. Распис Комисије формиране Решењем директора 07 бр. 021-12/06. од 12. 4. 2006. гоџине.
- Решење Окружног суда у Нишу, Гж 4982/07. од 19. 12. 2007. гоџине.
- Билџен катџастџарске џраксе РГЗ 5/2010.*
- Распис РГЗ 952-02-1043/2018-5. од 30. 7. 2018. гоџине.
- Акт РГЗ 06-952-1208/2018. од 6. 9. 2018. гоџине, *Архива Службе за катџастџар неџокрејностџи Неџојин.*
- Актуелна спорна питања у примени ЗИО. *Билџен Врховноџ касационоџ суда 3/2015.*

**POSSESSION IN THE REAL ESTATE CADASTRE
OF SERBIA**

Professional paper

Ranko D. Jakovljević

Republic Geodetic Authority

S u m m a r y

This paper presents the status of and modalities constituting possession, governed by regulations regarding the real estate cadastre of Serbia – the Law on State Survey and Cadastre and Registration of Property Rights, the Law on State Survey and Cadastre and the Law on the Registration Procedure with the Cadastre of Real Estate and Utilities, with the appropriate bylaws; the meaning of the term „possessor” in the context of other applicable laws and the problem of „terminating possession” by force of law.

Key words: possession, real estate, cadastre, legal security, acquired rights, registration, termination