

Др Александар Мартиновић, доцент  
Универзитет у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду

## ПРОБЛЕМ „БЛОКАДЕ“ И „ДЕБЛОКАДЕ“ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ<sup>1</sup>

**Сажетак:** Обласи планирања и изградње представља изузетно важну област друштвеног живота у свакој држави, па и у Републици Србији. Ради се о материји која је у значајној мери уређена уједначеним нормама. Након што је 2009. године донео Закон о планирању и изградњи, Уставни суд је својом Одлуком бр. ИУз-68/2013 од 10. октобра 2013. године ставио ван снаге одредбу члана 103. став 1. Закона о планирању и изградњи, што је довело до „блокаде“ грађевинског земљишта у Републици Србији. „Деблокада“ је омогућена доношењем Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи од 2014. године. Тиме је, као и другим значајним новинама садржаним у овом Закону, ова важна област друштвеног живота значајно унапређена. За очекивати је да ће то бити корисно за грађане, али и за српску привреду у целини.

**Кључне речи:** планирање и изградња, блокада и деблокада грађевинског земљишта, уједначени поступак, грађевинска дозвола.

### Увод

Правни режим планирања и изградње, уређивања грађевинског земљишта, као и поступак издавања грађевинске дозволе (реч је о правном режиму који је превасходно регулисан нормама управног права) од изузетне је важности за сваку државу. Следствено томе, и за Републику Србију, која се стратешки определила да постане пуноправни члан Европске уније. Квалитет прописа у овој области у великој мери утиче на свеколики развој

---

<sup>1</sup> Рад је резултат истраживања на пројекту „Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (ЕУ и Србија)“ који се финансира из сопствених средстава Правног факултета у Новом Саду.

Републике Србије, нарочито њене економије и њених инвестиционих потенцијала. Закон о планирању и изградњи од 2009. године<sup>2</sup>, иако најављиван као пропис који треба да унесе значајне позитивне новине у ову област, у пракси се, заправо, претворио у своју супротност: смањена је транспарентност у области планирања и изградње, правна извесност када су у питању поступци који се воде по овом Закону, а саме процедуре су биле прилично компликоване и неефикасне.<sup>3</sup> Како показују подаци Републичког завода за статистику, број издатих грађевинских дозвола у 2013. години био је за скоро 30% нижи у односу на 2008. годину. Истини за вољу, ови поражавајући показатељи нису били само резултат лоше правне регулативе у овој области него и неповољних кретања на светском финансијском тржишту, као и општег смањења инвестиционе активности. Негативни трендови настављени су и у 2014. години. За првих осам месеци 2014. године, број издатих грађевинских дозвола био је само за око 2,5% већи него у истом периоду 2013. године. Према међународно признатим критеријумима рангирања конкурентности пословног окружења, Република Србија је у континуитету изразито неповољно оцењена са становишта ефикасности поступка издавања грађевинских дозвола. У издањима *Doing Business* Светске банке, од издања за 2008. годину до издања за 2015. годину, наша земља је назадовала за 34 места (са 149 у 2008. години на 183 у 2015. години). Научна и стручна јавност, као и домаћи и страни инвеститори, основне недостатке у правном оквиру планирања и изградње, према Закону од 2009. године, препознали су следеће: неуређеност својинско-правних односа, недовољну покривеност територије Републике Србије одговарајућим планским документима и њихов релативно слаб квалитет, фрагментираност надлежности у поступцима остваривања права на градњу (држава, АП Војводина, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа и др.), непостојање механизма за праћење и вредновање резултата рада

---

<sup>2</sup> „Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10 – УС, 24/11, 121/12, 42/13 – УС, 50/13 – УС и 98/13 – УС.

<sup>3</sup> На овом месту ваља напоменути да је начело ефикасности једно од основних начела Закона о општем управном поступку (члан 7), а састоји се у томе да органи управе и други субјекти који решавају у управним стварима имају обавезу „да обезбеде успешно и квалитетно остваривање права и правних интереса физичких лица, правних лица или других странака.“ Посматрано са теоријског становишта, „под ефикасношћу се подразумева најбољи однос између постављеног циља и његове реализације, али се не може унапред рећи за сваки конкретан случај који однос је најбољи. Постоји више елемената о којима треба да се води рачуна, а то су: степен заштите права и правних интереса појединаца и организација, степен заштите јавног интереса, односно објективне законитости, брзина решавања и трошкови поступка. Оптималан однос између ових елемената, који може бити различит од случаја до случаја, као резултат даје ефикасност рада.“ (Драган Милков, *Управно право II – управна делатност*, Нови Сад 2012, 80).

свих субјеката у поступцима издавања одговарајућих дозвола, сагласности и одобрења, као и велика фискална захватања и високе административне трошкове у вези са остваривањем права на градњу.

Имајући у виду све горе наведено, Влада Републике Србије предложила је, а Народна скупштина усвојила, Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи.<sup>4</sup> Овим Законом решен је, између осталог, и један велики проблем који се јавио услед примене прописа од 2009. године – проблем „блокаде“ грађевинског земљишта у Републици Србији.

### **Како је дошло до „блокаде“ грађевинског земљишта?**

Сагласно одредби члана 82. став 1. Закона о планирању и изградњи од 2009. године, грађевинско земљиште је земљиште одређено законом и планским документом као грађевинско, које је предвиђено за изградњу и редовно коришћење објеката, као и земљиште на којем су изграђени објекти у складу са законом и земљиште које служи за редовну употребу тих објеката. Одредбама члана 83. Закона прописано је: да грађевинско земљиште може бити у свим облицима својине (став 1.); да је грађевинско земљиште у промету (став 2.); да право својине на грађевинском земљишту у јавној својини има Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе (став 3.) и да је грађевинско земљиште у јавној својини у промету, под условима прописаним овим и другим законом (став 4.). Према одредбама члана 84. Закона, грађевинско земљиште може бити градско грађевинско земљиште и грађевинско земљиште ван граница градског грађевинског земљишта. Одредбама чл. 100. до 106а Закона установљена је конверзија права коришћења грађевинског земљишта у државној, односно јавној својини у приватну својину, и то у два облика: као конверзија без накнаде (чл. 100. до 102.) и као конверзија уз накнаду (чл. 103. до 106а). Тако је одредбом члана 103. став 1. Закона предвиђено да се на грађевинском земљишту у државној, односно јавној својини, на коме су носиоци права коришћења била или јесу привредна друштва и друга правна лица на која су се примењивале одредбе закона којима се уређује приватизација, стечајни и извршни поступак, као и њихови правни следбеници, право коришћења може конвертовати у право својине, уз накнаду тржишне вредности тог грађевинског земљишта у моменту конверзије права, умањену за трошкове прибављања права коришћења на том грађевинском земљишту. Законом о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи од 2011. године<sup>5</sup> прописано је да трошкови прибављања права кори-

<sup>4</sup> „Службени гласник РС“, бр. 132/14.

<sup>5</sup> „Службени гласник РС“, бр. 24/11.

шћења грађевинског земљишта обухватају, у смислу овог закона, укупну ревалоризовану цену капитала, односно имовине исплаћену у поступку приватизације, односно укупну ревалоризовану цену исплаћену за имовину или део имовине привредног друштва или другог правног лица у стецајном или извршном поступку, као и друге стварне трошкове. Чланом 105. Закона предвиђено је да лица чији је положај одређен законом којим се уређује спорт, као и удружења грађана, као носиоци права коришћења на грађевинском земљишту, остају носиоци права коришћења, осим ако се на њих могу применити друге одредбе овог закона које се односе на престанак права коришћења или поништај решења о изузимању земљишта, до окончања поступка приватизације. Такође, прописано је да се по уплати купопродајне цене након приватизације, а на основу потврде Агенције за приватизацију, може извршити конверзија права коришћења у право својине на том земљишту у корист приватизованог лица, у складу са овим законом. Чланом 106. Закона прописано је да друштвена предузећа као носиоци права коришћења на грађевинском земљишту, остају носиоци права коришћења, осим ако се на њих могу применити друге одредбе овог закона које се односе на престанак права коришћења или поништај решења о изузимању земљишта, до окончања поступка, а одређено је и да се по уплати купопродајне цене након приватизације, а на основу потврде Агенције за приватизацију, може извршити конверзија права коришћења у право својине на том земљишту у корист приватизованог предузећа, у складу са овим законом. Законом је такође прописано да се новчана средства остварена по основу конверзије права коришћења у право својине по овом закону уплаћују у износу од 50% у посебан фонд за реституцију и у износу од 50% у буџет јединице локалне самоуправе, да се средства која се уплаћују у буџет јединице локалне самоуправе користе у складу са чланом 92. став 3. овог закона (за уређивање грађевинског земљишта, прибављање грађевинског земљишта и изградњу и одржавање објеката комуналне инфраструктуре), да се средства која се уплаћују у фонд за реституцију не могу користити до доношења закона којим се уређује реституција и да се фонд за реституцију оснива као буџетски фонд, у складу са законом (члан 107.).

Поводом иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба чл. 100. до 108. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11 и 121/12) са аспекта уставног овлашћења законодавца да пропише конверзију као основ за превођење права коришћења на грађевинском земљишту у државној својини у право својине, одредбе члана 103. став 1. Закона, у делу којим је прописано шта обухватају трошкови прибављања права коришћења грађевинског земљишта

када су носиоци овог права била приватизована привредна друштва и одредбе члана 106. Закона у делу у коме ова одредба - у погледу услова и поступка конверзије након извршене приватизације - упућује на члан 103. став 1. Закона, Уставни суд је 23. маја 2013. године донео Решење ПУз-68/2013 којим је покренуо поступак за утврђивање неуставности одредаба члана 103. став 1. и чл. 105. и 106. Закона. Истим Решењем Уставни суд је обуставио извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу одредаба истог закона, наведених у тачки 3. изреке. Полазећи од релевантних уставних одредби, Уставни суд је у вези са оспореним одредбама Закона, као спорна, поставио два уставно-правна питања: да ли је оспореним начином обрачуна накнаде за конверзију права коришћења на грађевинском земљишту у државној, односно јавној својини у приватну својину, у коме продајна цена капитала или имовине субјекта приватизације представља противвредност и на име стицања права коришћења грађевинског земљишта, одступљено од концепта приватизације прописаног Законом о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07, 123/07-др.закон, 30/10-др. закон и 93/12) и тиме нарушено начело јединства правног поретка утврђено одредбама члана 4. став 1. и члана 194. ст. 1. и 3. Устава Републике Србије, односно да ли се прописане погодности у начину обрачуна накнаде за конверзију земљишта могу оправдати јавним интересом за изградњу објеката на овом земљишту и његовим рационалним коришћењем, као и да ли ове погодности представљају прекомерни терет за друштвену заједницу у целини.

Решење о покретању поступка достављено је на одговор Народној скупштини. Како Народна скупштина није у остављеном року, а ни накнадно, доставила одговор, Уставни суд је, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13-УС), наставио поступак.

Уставни суд је сматрао да су за сагледавање одредби члана 103. став 1. и чл. 105. и 106. Закона, у деловима у којима је оспорена њихова уставност, од значаја одредбе Устава Републике Србије којима се утврђује: да је правни поредак јединствен (члан 4. став 1.); да Република Србија уређује и обезбеђује својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, економске и социјалне односе од општег интереса, развој Републике Србије, као и друге односе од интереса за Републику Србију, у складу с Уставом (члан 97. тач. 7, 8, 12. и 17.); да је правни поредак Републике Србије јединствен и да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. ст. 1. и 3.).

У разматрању уставности оспорених одредаба Закона, Уставни суд је такође имао у виду и одговарајуће одредбе следећих закона:

- Закона о привредним друштвима („Службени гласник РС“, бр. 36/11 и 99/11), којим је одређено да имовину друштва, у смислу овог закона, чине ствари и права у власништву друштва, као и друга права друштва, да нето имовина (капитал) друштва у смислу овог закона јесте разлика између вредности имовине и обавеза друштва, а да је основни (регистровани) капитал друштва новчана вредност уписаних улога чланова друштва у друштво која је регистрована у складу са законом о регистрацији (члан 44.);

- Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07, 123/07-др.закон, 30/10-др. закон и 93/12), којим је прописано: да је предмет приватизације друштвени, односно државни капитал у предузећима и другим правним лицима (у даљем тексту: субјекти приватизације), ако посебним прописима није другачије одређено, да је предмет приватизације и државни капитал који је исказан у акцијама или уделима, ако услови и поступак продаје тог капитала нису другачије уређени посебним прописом и да се у поступку приватизације може продати имовина или део имовине субјекта приватизације, односно поједини делови субјекта приватизације (члан 3. ст. 1. до 3.); да је један од модела приватизације и продаја капитала, односно имовине субјекта приватизације која се спроводи путем јавног тендера или јавне аукције (члан 9. тачка 1) и члан 10.); да уговор о продаји капитала, односно имовине садржи, између осталог и одредбе о коришћењу земљишта (члан 41. став 1.);

- Закона о стечају („Службени гласник РС“, бр. 104/09, 99/11 и 71/12-УС), којим је, између осталог, прописано: да се стечај, у смислу овог закона, спроводи банкротством или реорганизацијом, а да се под банкротством подразумева намирење поверилаца продајом, између осталог, целокупне имовине стечајног дужника (члан 1. ст. 2. и 3.); да је стечајна маса целокупна имовина стечајног дужника у земљи и иностранству на дан остварања стечајног поступка, као и имовина коју стечајни дужник стекне током стечајног поступка (члан 101. став 1.); да стечајни управник пописује ствари које улазе у стечајну масу, уз назначење њихове процене у висини очекиваног уновчења (члан 106. став 1.); да је стечајни управник дужан да у року од 30 дана од дана преузимања имовине и права стечајног дужника састави почетни стечајни биланс у ком ће навести и упоредити активу и пасиву стечајног дужника (члан 109. став 1.); да по доношењу решења о банкротству, стечајни управник започиње и спроводи продају целокупне имовине или дела имовине стечајног дужника (члан 132. став 1.); да се на купца, када исплати цену, преноси право својине на купљеној имовини без обзира на раније уписе и без терета, као и без икаквих обавеза насталих пре извршене купопродаје, као и да ће стечајни судија решењем констативати да је продаја извршена и наложити по правноснажности решења од-

говарајућем регистру упис права својине и брисање терета насталих пре извршене продаје, односно упис других права стечених продајом (члан 133. став 12.);

- Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 31/11 и 99/11-др. закон), којим је уређен поступак принудног остваривања потраживања (у даљем тексту: поступак извршења) и обезбеђења потраживања (у даљем тексту: поступак обезбеђења) на основу домаће или стране извршне или веродостојне исправе и којим је предвиђено: да је средство извршења ради остваривања новчаног потраживања, између осталог, и продаја непокретности, а да су предмети извршења ствари и права на којима се по закону може спровести извршење ради остваривања потраживања (члан 19. ст. 2. и 4.); да је потребно да извршни поверилац уз предлог за извршење и предлог за спровођење извршења на непокретности, поднесе извод из јавне књиге, као доказ о томе да је непокретност уписана као својина извршног дужника (члан 105. став 1.); да након полагања цене у случају продаје непокретности јавним надметањем, односно по полагању цене у случају продаје непосредном погодбом суд, односно извршитељ доноси закључак да се непокретност преда купцу и да се у јавну књигу упише право својине у његову корист (члан 131. став 1.);

- Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, број 72/11), којим су уређена питања услова, начина и поступка враћања одузете имовине и обештећења за одузету имовину (члан 1. став 1.), укључујући и враћање одузетог грађевинског земљишта и прописано да се имовина враћа у натуралном облику или се даје обештећење у виду државних обвезница Републике Србије и у новцу, у складу са овим законом (члан 4.); када је у питању „враћање подржављеног грађевинског земљишта“, Законом је утврђено грађевинско земљиште које се враћа (члан 22.), односно земљиште које се не враћа (члан 23.) при чему су одређена и правила за спровођење реституције грађевинског земљишта које је обухваћено конверзијом права коришћења у право својине на овом земљишту, између осталог и по одредбама оспореног члана 103. Закона о планирању и изградњи, тако што је предвиђено да ће се бившем власнику вратити право својине и право коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту ако лице из члана 103. Закона о планирању и изградњи није поднело или не поднесе захтев за конверзију у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона и ако се не изврши конверзија права коришћења у право својине уз накнаду у року од две године од дана подношења тог захтева, а све под условом да је купац у уговору о продаји капитала закљученом у поступку приватизације прихватио враћање имовине (члан 23. став 4.). Законом је такође прописано да су извори средстава за измирење обавеза по основу издатих обвезница и исплате новчане аконтације – наменски издво-

јена средства у поступку приватизације, средства остварена конверзијом права коришћења грађевинског земљишта у својину уз накнаду, предвиђена посебним законом и наменска средства предвиђена буџетом Републике Србије (члан 36. став 1.).

Ценећи сагласност одредбе члана 103. став 1. Закона у оспореном делу са уставним начелом јединства правног поретка које налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду поштовани и у посебним законима, осим ако је тим системским законом изричито прописана могућност другачијег уређивања истих питања, Уставни суд је пошао од цитираних одредби Закона о приватизацији којима су уређени услови и поступак приватизације. Из наведених законских одредби, према схватању Суда, произлази да је предмет приватизације друштвени, односно државни капитал, без обзира да ли је исказан у акцијама или уделитема, у предузећима и другим правним лицима, тј. субјектима приватизације. Приватизација не подразумева продају земљишта субјекта приватизације, без обзира на обим, врсту и титулара права на земљишту, већ промену власништва над друштвеним, односно државним капиталом у овим субјектима. С тим у вези, када се приватизује предузеће које у саставу своје имовине има право коришћења на грађевинском земљишту у државној, односно јавној својини, не мења се титулар права над тим земљиштем. Наиме, права приватизованог предузећа над таквим земљиштем не прелазе на купца друштвеног или државног капитала, с обзиром на то да нису ни била предмет продаје, већ приватизовано предузеће и даље остаје само корисник овог грађевинског земљишта чији је власник неки од титулара права јавне својине (Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе). Такође, и када је у поступку приватизације вршена продаја имовине или дела имовине, односно објекта предузећа на грађевинском земљишту у државној својини, предмет продаје могли су бити само објекти у власништву овог предузећа, али не и грађевинско земљиште на коме су се ови објекти налазили, јер је на овом земљишту предузеће имало само право коришћења. Материјално-правна дејства наведене продаје су, сагласно општим правилима о промету непокретности утврђеним Законом о промету непокретности („Службени гласник РС“, бр. 42/98 и 111/09), да је преносом права својине на објекту, купац објекта стицао право коришћења на грађевинском земљишту на коме се објекат налази, а да власник грађевинског земљишта након продаје објекта, и у овом случају, остаје неки од титулара јавне својине. Уставни суд је, такође, указао да идентичне материјално-правне последице настају и продајом имовине или дела имовине привредног друштва у стечајном или извршном поступку, јер су у овим поступцима, као и код приватизације, предмет продаје могли бити само



објекти на којима стечајни или извршни дужник има право својине, али не и грађевинско земљиште на коме се ови објекти налазе и на коме су ова лица имала само право коришћења.

Из цитираних законских одредби, по мишљењу Уставног суда, такође произлази да независно од тога да ли је предмет продаје капитал или имовина субјекта приватизације, односно имовина стечајног или извршног дужника, продајна цена исплаћена у поступцима приватизације, стечаја или извршења представља искључиво противвредност на име стицања капитала или имовине наведених субјеката, али не и земљишта на коме наведени субјекти имају право коришћења, с обзиром на то да ово земљиште није тржишно вредновано. Стога се право коришћења на грађевинском земљишту стеченом у поступцима приватизације, стечаја или извршном поступку, може конвертовати у право својине плаћањем тржишне цене земљишта. Могуће је да је право коришћења на грађевинском земљишту у државној својини вредновано код одређивања продајне цене капитала или имовине у поступцима приватизације, стечаја или извршења. Међутим, како се у наведеним поступцима вредност права коришћења на грађевинском земљишту у државној својини мора одредити применом тржишних критеријума, иста вредност не може, према схватању Суда, представљати трошак на име прибављања овог права, у смислу оспорене одредбе члана 103. став 1. Закона. Сходно томе, Уставни суд је утврдио да је оспореним одређивањем трошкова прибављања права коришћења грађевинског земљишта на начин да продајна цена капитала, односно имовине субјекта приватизације, стечајног или извршног дужника представља противвредност и на име стицања права коришћења грађевинског земљишта, законодавац нарушио начело јединства правног поретка утврђено одредбама члана 4. став 1. и члана 194. ст. 1. и 3. Устава. Ово из разлога што Закон о приватизацији, Закон о стечају и Закон о извршењу и обезбеђењу, којима се на системски начин уређују услови, поступци и друга питања у вези са продајом капитала, односно имовине субјеката приватизације, стечајних или извршних дужника, не познају продајну цену капитала или имовине на начин како је она одређена оспореном одредбом члана 103. став 1. Закона о планирању и изградњи, што, према схватању Суда, представља неосновано одступање од основних принципа и института утврђених овим законима.

Полазећи од садржине другог спорног уставно-правног питања у овој правној ствари, Уставни суд је утврдио да је законодавац одређујући трошкове прибављања права коришћења грађевинског земљишта, на начин како је то прописано оспореном одредбом члана 103. став 1. Закона, предвидео погодност за приватизована предузећа и купце имовине или дела

имовине у поступцима приватизације, стечаја или извршења, код обрачуна висине накнаде за конверзију права коришћења ових лица на грађевинском земљишту, у право својине. Наведена погодност се, у зависности од тога да ли је цена капитала или имовине исплаћена у поступцима њихове продаје, већа или мања од тржишне вредности грађевинског земљишта које је предмет конверзије, манифестује на начин да носиоци права коришћења на грађевинском земљишту имају могућност да остваре конверзију овог права уз нижу накнаду или без накнаде.

С тим у вези, Уставни суд је указао да је оцењујући уставну заснованост законског прописивања могућности и услова за превођење права коришћења на грађевинском земљишту у државној, односно јавној својини у право приватне својине, у образложењу Решења IУз-233/2009 од 26. септембра 2012. године истакао „да налази неспорним овлашћење законодавног органа да руковођен сагледаним општим развојним интересима и економским и социјалним разлозима државе и друштва, на шта га овлашћују и обавезују одредбе члана 97. тач. 8, 12. и 17. Устава, одлучи да ће, под условима које законом пропише, установити основ за претварање једног имовинског права - права коришћења, у друго имовинско право - право својине“. Овлашћење законодавног органа да пропише услове за конверзију права коришћења на грађевинском земљишту у право својине, обухвата, према схватању Суда, и овлашћење да пропише и одређене погодности за наведену конверзију. С обзиром на изнето, Уставни суд је закључио да је законодавац прописујући Законом о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 24/11) оспорену погодност код обрачуна висине накнаде за конверзију грађевинског земљишта, истакао јавни интерес за давање ове погодности носиоцима права коришћења на земљишту, који је засновао на генералној процени да доношењем овог закона треба да се створи основ, између осталог, „за проширење круга лица која могу остварити право на конверзију права коришћења у право својине без накнаде, чиме се омогућава привођење грађевинског земљишта намени изградњом објеката у складу са планским документом и истовремено доприноси рационалном коришћењу грађевинског земљишта“. Међутим, слобода законодавца да утврди постојање јавног интереса за давање погодности код обрачуна висине накнаде за конверзију права коришћења на грађевинском земљишту, не значи – према схватању Уставног суда - да држава на основу слободне процене може донети закон по сопственом нахођењу којим би произвољно прописала наведене погодности, већ да је законодавац ограничен Уставом, односно уставним принципима на којима се темељи правни поредак. Ово из разлога што јавни интерес за прописивање оспорене погодности, мора бити заснован на објективном и разумном основу, односно објективним показатељима на основу којих је законодавац проце-

нио да ситуација у којој се налазе приватизована привредна друштва и купци имовине или дела имовине у поступцима приватизације, стечаја или извршења, захтева и чини оправданим давање погодности овим лицима у виду оспореног начина обрачуна висине накнаде за конверзију.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је указао да оспорено законско решење, према коме продајна цена капитала, односно имовине субјекта приватизације, стечајног или извршног дужника представља противвредност и на име стицања права коришћења на грађевинском земљишту, доводи до смањења фонда грађевинског земљишта у својини државе, уз губитак значајних буџетских прихода, по основу продаје или давања у закуп овог земљишта по адекватној тржишној цени, којима држава финансира своје надлежности. Оспорене погодности код обрачуна висине накнаде за конверзију директно доводе и до смањења новчаних средстава која су одредбама члана 107. Закона наменски одређена за финансирање уређивања и прибављања грађевинског земљишта, изградњу и одржавање објеката комуналне инфраструктуре, односно за давање обештећења (у виду државних обвезница Републике Србије и у новцу) бившим власницима одузете имовине, тј. корисницима реституције. Наиме, одређујући конверзију права коришћења и на одузетом грађевинском земљишту у право својине, Закон о планирању и изградњи је прејудуцирао решења из Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, тако што је ограничио реституцију „подржављеног грађевинског земљишта“ искључиво на давање обештећења бившим власницима овог земљишта, а оспореним решењем из 2011. године је и смањио прилив новчаних средстава у буџетски фонд за реституцију, што може да повећа дуг државе по овом основу према корисницима реституције.

Сагласно изнетом, Уставни суд је заузео став да оспорена погодност код обрачуна висине накнаде за конверзију права коришћења на грађевинском земљишту у право својине, не представља уставно-правно прихватљиву меру јавног интереса. Наиме, у ситуацији када је држава оспореним Законом омогућила и имаоцима права коришћења на одузетом грађевинском земљишту да конвертују ово право у право својине, истакнути разлози за увођење оспорене погодности не могу се, према схватању Суда, сматрати објективним и разумним основом који оправдава прописивање ове погодности која, у крајњем исходу, представља прекомерни терет за заједницу у целини и посебно за кориснике реституције. Уставни суд је такође констатовао да је законодавац, након увођења оспорене погодности 2011. године, Законом о планирању и изградњи од 2012. године прописао још једну, додатну погодност за носиоце права коришћења на грађевинском земљишту одређене оспореном одредбом члана 103. став 1. Закона, тако што им је омогућио да, у одређеном законском року, остваре право на градњу нових објеката, односно доградњу и реконструкцију постојећих

објеката без достављања доказа о извршеној конверзији земљишта. С обзиром на изнето, Уставни суд је нашао да процена законодавца да је потребно прописати погодност код обрачуна висине накнаде за конверзију да би се „омогућило привођење грађевинског земљишта намени изградњом објеката и његово рационално коришћење“, није била заснована на објективним показатељима положаја у коме су се налазили носиоци права коришћења грађевинског земљишта из члана 103. став 1. Закона, а који показатељи би прописану погодност чинили уставно-правно прихватљивом. Сходно томе, Уставни суд је утврдио да је одредба члана 103. став 1. Закона, у оспореном делу, из наведених разлога неуставна („Утврђује се да одредба члана 103. став 1. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13-УС и 50/13-УС), у делу који гласи: „Трошкови прибављања права коришћења грађевинског земљишта обухватају, у смислу овог закона, укупну ревалоризовану цену капитала, односно имовине исплаћену у поступку приватизације, односно укупну ревалоризовану цену исплаћену за имовину или део имовине привредног друштва или другог правног лица у стечајном или извршном поступку, као и друге стварне трошкове.“, није у сагласности са Уставом.”).

У вези са одредбама чл. 105. и 106. Закона у погледу којих је такође покренут поступак за оцену њихове уставности, Уставни суд је закључио да ове одредбе Закона, у оспореним деловима, у погледу услова и начина конверзије права коришћења на грађевинском земљишту, а након приватизације носилаца овог права (лица чији је положај одређен законом којим се уређује спорт, удружења грађана и друштвена предузећа), упућују на одредбе Закона, односно на одредбу члана 103. став 1. Закона која једина регулише наведена питања у вези са конверзијом након приватизације. Имајући у виду да је утврђивањем неуставности одредбе члана 103. став 1. Закона у оспореном делу, искључена могућност да код конверзије права коришћења на грађевинском земљишту у државној, односно јавној својини, у случајевима утврђеним овим чланом Закона, трошкови прибављања права коришћења грађевинског земљишта обухватају укупну ревалоризовану цену капитала, односно имовине исплаћену у поступку приватизације, односно укупну ревалоризовану цену исплаћену за имовину или део имовине привредног друштва или другог правног лица у стечајном или извршном поступку, Уставни суд је оценио да захтев за утврђивање неуставности одредаба чл. 105. и 106. Закона, у оспореним деловима, није основан те је, сагласно одредби члана 53. став 4. Закона о Уставном суду, захтев у овом делу одбио.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Одлука Уставног суда бр. ИУз-68/2013 од 10. октобра 2013. године, „Службени гласник РС“, бр. 98/2013.

На овај начин је фактички онемогућена даља конверзија права коришћења у право својине на грађевинском земљишту, будући да је укинута право на умањење тржишне цене која је плаћена за конверзију, односно дошло је до својеврсне „блокаде“ грађевинског земљишта у Републици Србији.

### **„Деблокада“ грађевинског земљишта**

Законом о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи од 2014. године (члан 79) – којим се мења члан 135. Закона о планирању и изградњи од 2009. године – прописани су услови и начин за издавање грађевинске дозволе са навођењем имовинско-правних односа који морају да буду решени пре издавања грађевинске дозволе<sup>7</sup>, у зависности од врсте објекта за чију изградњу се тражи издавање грађевинске дозволе. Оваквим нормирањем, законодавац је очигледно желео да избегне ситуацију која се у пракси често дешавала – наиме, да се избегне различито тумачење потребних доказа који се у поступку достављају, јер су према врсти и намени објекта предвиђени различити докази који представљају, по мишљењу Владе као предлагача овог Закона, одговарајуће право у тој ситуацији.

Такође, изменом члана 135. Закона од 2009. године дозвољава се градња по основу права коришћења субјектима који конверзију права коришћења у право својине остварују искључиво уз накнаду: привредним друштвима и другим правним лицима на која су се примењивале одредбе прописа о приватизацији, стечају и извршењу, носиоцима права коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту у државној својини који су то право стекли ради изградње у складу са раније важећим законима којима је било уређено грађевинско земљиште до 13. маја 2013. године или на основу одлуке надлежног органа, носиоцима права коришћења на грађевинском земљишту чији је положај уређен прописима о спорту, као и удружења грађана, друштвеним предузећима – носиоцима права коришћења на грађевинском земљишту, као и носиоцима права коришћења на грађевинском земљишту на које се примењују прописи Републике Србије и билатералних међународних уговора којима се уређује спровођење Анекса „Г“ Споразума о питањима сукцесије бивше СФРЈ. Овим законодавним новелама у области планирања и изградње омогућава се „деблокада“ грађевинског земљишта, која је наступила наведеном Одлуком Уставног суда од 10. октобра 2013. године, при чему треба напоменути да је и до сада Законом о изменама Закона о планирању и изградњи<sup>8</sup> продужаван рок у коме су ови корисници грађевинског земљишта могли остваривати право на грађење до јануара 2014. године.

<sup>7</sup> Грађевинска дозвола, иначе, спада у категорију „овлашћујућих управних аката“, којима се „странкама дају нека овлашћења“ (вид. Д. Милков, 31-32).

<sup>8</sup> „Службени гласник РС“, бр. 121/12.

### Закључак

Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи од 2014. године у значајној мери је реформисао ову важну област друштвеног и економског живота. Између осталог, према решењима садржаним у овом Закону, инвеститор је растерећен од прибављања свих неопходних исправа и докумената које поседује надлежни државни или други орган, будући да ће њихово прибављање сада бити службена дужност ових органа. Чини се да ће ову измену грађани и инвеститори најпре моћи да осете. Оваквим решењем постиже се уштеда времена, могућност праћења предмета у свакој фази поступка, а сви трошкови који се у поступку појављују свде се, заправо, на стварне трошкове тих радњи за органе који их предузимају. Смањен је и број процедура. Уместо локацијске дозволе – као управног акта – издаваће се локацијски услови као јавне исправе. Уместо да пролази кроз низ управних поступака са јавним предузећима и другим имаоцима јавних овлашћења који издају услове, дају сагласности на главни пројекат, односно дозволу за прикључење на инфраструктурне мреже (путеве, струју, воду, канализацију и сл.), готово сви односи инвеститора са одговарајућим имаоцима јавних овлашћења биће уређени једном исправом – локацијским условима. Такође, омогућава се градња објеката по принципу „пројектуј и изгради“ (design and build), који омогућава не само значајно убрзавање поступака, већ и добијање знатно јефтинијих понуда инвеститорима, будући да ће истом привредном субјекту бити омогућено да израђује пројекат и изводи радове, што по Закону од 2009. године није био случај (закључивала су се два одвојена уговора: уговор о пројектовању и уговор о извођењу грађевинских радова). Са становишта управног права, нарочито је важно да се истакну две новине садржане у Закону о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи од 2014. године: појачана је одговорност свих учесника у поступку издавања потребне документације за градњу, а нарочито одговорност одговорних пројектаната, вршиоца стручне контроле, извођача радова, као и чланова комисије за технички преглед објеката, а – с друге стране – ојачана је улога грађевинских инспектора. Уместо да се грађевински инспектори надлежних органа управе баве контролом техничке документације, за шта су по правилу мање стручни од пројектаната који ту документацију израђују, према новим законским решењима они ће сада имати знатно већу улогу на „терену“, будући да су прописане најмање две обавезне инспекцијске контроле сваког објекта током изградње, као и нова овлашћења грађевинским инспекторима у циљу сузбијања нелегалне градње и градње супротно грађевинској дозволи. Најзад, Законом о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи од 2014. године омогућава се и „деблокада“ грађевинског земљишта у Репу-

блици Србији, која је наступила након што је Уставни суд у октобру 2013. године ставио ван снаге одредбу члана 103. став 1. Закона о планирању и изградњи од 2009. године, чиме је *de facto* онемогућена даља конверзија права коришћења у право својине на грађевинском земљишту, с обзиром на то да је укинута право на умањење тржишне цене која је плаћана за конверзију.

*Aleksandar Martinović, Ph.D., Assistant Professor  
University of Novi Sad  
Faculty of Law Novi Sad*

## **Problem of „Blockade“ and „Removal of Blockade“ of Building Land in the Republic of Serbia**

**Abstract:** *The area of planning and building is an extremely important part of social life in each country, as well as in the Republic of Serbia. This area is regulated by administrative legal norms in large extend. After the adoption Act on the planning and building in 2009, the Constitutional Court declared unconstitutional the provision of Article 103, Paragraph 1 of the Law on the planning and building by his Decision No. IUZ-68/2013 from 10th October 2013. This decision led to a „blockade“ of building land in the Republic of Serbia. The exit from that situation was enabled by passing the Law on Amendments to the Law on Planning and Building in 2014. This important area of social life was significantly improved by those provisions. It could be expected that those roles will be usefull not only for citisens, but also for the Serbian economy as a whole.*

**Key words:** *planning and building, blockade and removal of blockade of building land, administrative procedure, authorization for building.*