

**Вера МАРКОВИЋ**  
дугогодишњи судија Врховног суда Србије  
адвокат у Београду

## ПРАВНИ РЕЖИМ ГРАДСКОГ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА КОД СТАТУСНИХ ПРОМЕНА

### Резиме

*Правна одговорност у вези са грађевинским земљиштем типично се правне одговорности не само привредних субјеката већ и државе па и судова.*

*У свим временским периодима почев од примене Закона о удруженом раду до данас правни режим преноса грађевинског земљишта стипендијом променом био је дозвољен. Дилему је унела једна пресуда Врховног суда Србије којом је проглашено ништавим поравнање којим је на основу суцесорне права дозвољен унос истих у земљишне и друге јавне књиже правном следбенику.*

*Дилему створену том пресудом разрешио је недавно донети Закон о планирању и изградњи који је задржао правни режим да је тај пренос суцесорном дозвољен и чак дао право и дужности стипендијацима земљишта стипендијом променом да измене и име инвеститора у грађевинској и локацијској дозволи. Штавише изричито је прописано да и јавно (државно) грађевинско земљиште може бити предмет улога у привредно друштво.*

*Други део реферата је крајак осврт на реформске одредбе новог закона. Нови закон доноси битне промене у правном режиму грађевинског земљишта. Најбитнија је слободан промет грађевинског земљишта, делимична денационализација и конверзија.*

**Кључне речи:** градско грађевинско земљиште, стипендијне промене, промет, пресуда.

## I Увод

Овај реферат се неће бавити питањем правне одговорности државе која је доносећи нови Закон о планирању и изградњи (*Службени гласник РС*, бр. 72/2009) унела низ позитивних реформских промена у правни режим градског грађевинског земљишта. Међутим и поред добрих и позитивних промена велико је питање да ли у појединим решењима која се тичу конверзије права коришћења у право својине, и наметнутим ороченом обавезом откупа грађевинског земљишта по тржишној вредности није изазвала контра ефекат. Одузимање већ стечених права инвеститорима, довела је у питање правну сигурност инвеститора, што већ има за последицу да је у Београду за шест месеци издата само једна грађевинска дозвола. У ситуацији финансијске кризе то је трошак који ће битно утицати на динамику градње и прекид нових инвестиција а што доводи у питање остварење циља закона. Код преноса статусном променом задржан је исти правни режим.

Овим радом истовремено се придружујем захтевима да се и правоснажне судске одлуке могу подвргнути контроли стручне јавности. Тим пре што се и у другим предметима, нарочито у вези са споровима из приватизације показало да за тим има потребе.

## II Ранији и садашњи правни режим грађевинског земљишта

Мој реферат ће се бавити правном одговорношћу судова у примени ранијег правног режима грађевинског земљишта код статусних промена и делимично новим законом и то управо у делу који је у вези са статусним променама као и у делу уопште о променама којима је у суштини извршена либерализација у промету грађевинског земљишта проглашавањем да је промет истог дозвољен, те којим је учињена делимична денационализација грађевинског земљишта.

Разлог за писање реферата је као што је речено, једна недавно донета пресуда Врховног суда Србије Прев бр. 473/08 од 5.3.2009. год којом је правоснажно окончан предмет а којом је одступљено од вишедеценијске судске праксе и која је по мишљењу аутора супротна законским прописима. Том пресудом заузет је став да привредни субјекти приликом статусне промене не могу као улог у привредно друштво поред осталог уносити као неновчани улог стечена права, као што је право коришћења градског неизграђеног земљишта и право на градњу добијено грађевинском дозволом.

Аутор овог реферата сматра да је том пресудом направљен преседан који је могао имати далекосежне последице да није непосредно иза

те пресуде донет напред цитирани нови Закон о планирању и изградњи. Али поред већ нанете штете у конкретном предмету и шире та пресуда још увек може имати штетне последице на спорове који су у току а који потичу из периода пре доношења новог закона.

У анализи наведене пресуде потребно је поћи од прописа који су важали у време доношења пресуде. Може се чак поћи и раније, од Закона о грађевинском земљишту (*Службени гласник РС*, бр. 44/95, 16 /97 и 23/01) на који се позвао првостепени суд. Тај закон је био ригорозан у забрани промета грађевинским неизграђеним земљиштем. Одредбом чл. 21 тога закона прописано је да градским неизграђеним грађевинским земљиштем располаже општина. Међутим, и у време важења тог закона привредни субјекти који су били носиоци права коришћења градског грађевинског неизграђеног земљишта могли су статусним променама да располажу истим. Безброј је примера поделе, спајања, припајања делова једног предузећа другом или уношењем улога приликом оснивања новог предузећа и увек је пренос тога земљишта у јавним књигама могао да се обави када су биле у питању статусне промене. Тај пренос није се сматрао прометом грађевинског земљишта.

Нешто блажи режим промета уведен је првим Законом о планирању и изградњи (*Службени гласник РС*, бр. 47/03 и 34/06) који уноси у ову област значајне прогресивне новине јер уводи две категорије градског грађевинског земљишта. Одредбом чл. 68 истог прописано је да грађевинско земљиште може бити: 1) јавно грађевинско земљиште и под 2) остало грађевинско земљиште. За јавно земљиште задржава исти режим забране промета док је за категорију „остало грађевинско земљиште“ по одредби чл. 79 дозвољен промет истим.

Такође треба рећи да је јавно земљиште било у књигама уписано као државно са правом коришћења оног правног лица које је то право стекло ради градње или ради обављања делатности или статусном променом. И под режимом тога закона у односу на привредне субјекте био је дозвољен пренос права коришћења градског неизграђеног земљишта код свих облика статусних промена, јер се тај пренос није сматрао прометом. Дакле, у свим правним режимима грађевинског земљишта почев од Закона о удруженом раду па до дана доношења наведене пресуде код свих облика статусних промена тај пренос се није сматрао прометом и није био под режимом забране.

У време доношења пресуде то право преноса имовине и стечених права, па и права коришћења градског неизграђеног земљишта, приликом оснивања предузећа, поделе, спајања или уношења као улога у привредно друштво а да се не сматра прометом произлазило је из системских закона и то:

1) Закона о привредним друштвима (*Сл. гласник РС*, бр 125/2004).

Одредбом чл. 13 ст. 1 истог прописано је: „Ортаци, чланови и акционари привредног друштва дужни су да уложе своје улоге у имовину друштва одређену оснивачким актом, уговором или другим актом друштва.“

Одредбом чл. 110 ст. 1 улог у друштво с ограниченом одговорношћу може бити новчани; *неновчани*, укључујући и извршени рад и пружене услуге.

Одредбом чл. 192 ст. 1 улог у акционарско друштво у замену за издавање акција може се унети у новцу или у *йравима*.

2) Закона о порезима на имовину (*Службени гласник РС*, бр. 26/2001, 80/2002 и др.) којим је установљено право уношења улога у привредно друштво према одредбама Закона о привредним друштвима без опорезивања јер се то не сматра прометом.

Одредбом чл. 31 ст. 1 је прописано: да се порез на пренос апсолутних права не плаћа код улагања апсолутних права у капитал акционарског друштва, односно друштва са ограниченом одговорношћу.

О томе постоје велики број објављених упутстава у стручним часописима и мишљења на сајту Министарства за финансије.

3) Закона о порезу на додату вредност (*Службени гласник РС*, бр. 84/2004, 86/2004).

Одредбом чл. 6 ст. 1 тач. 1 прописано је: да се прометом добара и услуга не сматра пренос целокупне или дела имовине као улог ако стипциалац продужи да обавља делатност или тим преносом постаје порески обвезник

Детаљније објашњење у вези са преносом улога објављено је у Правилнику о утврђивању преноса целокупне или дела имовине, као улог који се не сматра прометом добара и услуга (*Службени гласник РС*, бр. 67/2005), такође се позивајући на Закон о привредним друштвима.

Дакле, када улог у привредно друштво поред осталог представља пренос права коришћења неизграђеног земљишта, онда се тај пренос не сматра прометом грађевинског земљишта.

Тако је било све до доношења горе наведене пресуде Врховног суда. Шта је био разлог за доношење пресуде која је супротна прописима не може се видети ни из образложења исте јер и не садржи разлоге који би пружили објашњења за одступања од прописа и дотадашње судске праксе.

Не позивајући се ни на један пропис Врховни суд Србије је закључио да уношење неизграђеног грађевинског земљишта заједно са пројектима, документацијом за градњу и другим правима везаним

за делатност грађења као улог у новоосновано друштво претставља прометовање истим. Цитат из исте који се тиче чињеничног стања:

„Дана 1.3.2006. год. закључен је уговор о оснивању туженог као друштва са ограниченом одговорношћу. Уговор о оснивању закључили су оснивачи ДМГП доо и Т. Н. којим је у чл 9 Уговора констатовано: да је укупан капитал основаног друштва (туженог 3.946.500 еура) и да се састоји од 500 евра у динарској противредности на дан уплате као новчаног улога и девизног износа од 3.946.000 евра, као неновчаног улога. Неновчани улог означен је у чл. 10 ст. 2 Уговора и састојао се од грађевинског земљишта у Београду, Општина Чукарица „локација Церак“ уз Јабланичку улицу, са свим правима која проистичу из тога попут издате урбанистичке и грађевинске дозволе и др. Решењем Агенције за привредне регистре бр. 1098662/2006 од 6.3.2006. регистровано је оснивање предузеће „Ј...“ ДОО из Београда, Кнеза Милоша бр... Странке у спору су пред првостепеним судом закључиле поравнање које је одобрено решењем првостепеног суда И-Р104/06 од 29.3.2006. год. Закљученим поравнањем одобреним од првостепеног суда утврђено је да је тужено предузеће правни следбеник (сукцесор) тужиоца по правима која произлазе из 16 исправа означених у закљученом поравнању. Утврђено је да је тужени (новоосновано друштво) правни следбеник права коришћења непокретности уписаних у пописном листу бр. 3810 КО Жарково и да је тужилац дужан да призна и трпи да се дозвољава да се тужени на основу закљученог поравнања у свим јавним књигама и евиденцијама упише као носилац права коришћења тако и права из свих осталих поменутих исправа из закљученог поравнања.“

Из наведеног чињеничног стања закључак Врховног суда је: да је захтев за утврђивање ништавости поравнања основан са разлога: „Предмет закљученог поравнања је располагање и прометовање неизграђеним градским грађевинским земљиштем и пренетим правима везаним за располагање тим земљиштем. За такво одлучивање нижестепени судови су дали ваљане чињеничне и правне разлоге које у целости прихвата и ревизијски суд и на њих упућује.“

Као што се види ревизијски суд прихватио је разлоге нижестепених судова, не дајући никакво образложење за одступање од прописа и досадашње судске праксе.

А нижестепени судови су се позвали на Закон о грађевинском земљишту који је укинут шест година пре доношења пресуде. Тај закон је по одредби чл. 175 Закона о планирању и изградњи (*Службени гласник РС*, бр. 47/2003 од 5.5.2003. год.) престао да важи још 13.5.2003. год. Значи, у време доношења пресуде тај закон није био на снази.

Другим речима, пресуда која одступа од прописа и до тада деценијама важеће судске праксе донета је без правног образложења и са позивањем на прописе који су престали да важе. Али, што је још важније и у режиму тог Закона о грађевинском земљишту пренос права коришћења грађевинског земљишта био је дозвољен код свих видова статусних промена, па позивање нижих судова на тај закон представља погрешно тумачење истог.

Ова пресуда представља преседан који је могао имати далекосежне последице у ограничавању права привредних субјеката установљених Законом о привредним друштвима. Она ускраћује привредне субјекте у правима која им наведени закони дају.

Срећна је околност да је неколико месеци после доношења те пресуде донет горе цитирани нови Закон о планирању и изградњи који потврђује дотадашњи слободан режим преноса истог код статусних промена. Тај нови закон задржава досадашњу регулативу да се код статусних промена чак и јавно (државно) грађевинско земљиште може уносити као улог у привредно друштво и чак доказује да је то могло да се чини и до тада.

То се најбоље види из одредаба чл. 141 који носи наслов „Измена решења о локацијској и грађевинској дозволи услед промене инвеститора“. Тим чланом се доказује да је пренос земљишта био дозвољен статусном променом а закон ставља обавезу новом инвеститору да промени и име инвеститора, изменом решења о локацијској и грађевинској дозволи. Уз захтев за промену инвеститора због статусне промене *нови инвеститор је дужан да поднесе решење о ствари о којој је претходно друштво из које се на несјоран начин може утврдити јавни континуитет подносиоца* (чл. 141 ст. 1, 2 и 7).

Из ове одредбе недвосмислено произлази да је у случају преноса грађевински неизграђеног земљишта статусном променом, нови стицалац који је нови инвеститор дужан да усклади грађевинску документацију преносом исте на своје име уместо имена свог правног претходника.

Шта значе ове одредбе? Значе управо то да је и пре доношења закона у ново привредно друштво могло да се унесе градско неизграђено грађевинско, као улог, за које сада због промене инвеститора по новом закону може да се добије нова локацијска и грађевинска дозвола.

Осим наведеног нови закон је чак и изричито прописао:

„Неизграђено грађевинско земљиште у јавној својини може се уносити као оснивачки улог у привредна друштва и јавна предузећа“ (чл. 96 ст. 8). Значи, настављена је постојећа правна регулатива.

Зашто је писан овај реферат када је нови закон решио све дилеме, које и нису постојале до наведене одлуке Врховног суда, већ их је та одлука створила. Управо зато што је та одлука већ произвела велике штетне последице, али и због тога што има спорова који су у току а односе се на период пре ступања на снагу новог закона.

### **III Осврт на одредбе новог Закона у делу о грађевинском земљишту**

На крају у вези са правним режимом и прометом грађевинског земљишта треба нагласити у чему је још овај закон унео позитивне новине.

Као битну реформску новину треба посебно нагласити скидање забране у промету грађевинског земљишта тиме што је проглашено да је промет дозвољен. То је учињено одредбом чл. 83 генералном клаузулом која гласи: „Грађевинско земљиште је у промету.“

Такође битна одредба у истом члану је „Грађевинско земљиште може бити у свим облицима својине“. При том је дефинисано да јавну својину чини грађевинско земљиште у својини Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и које је такође у промету.

У чему је даље реформски значај овог закона. У томе што представља делимичну денационализацију. То је одредба чл. 101 која гласи: „Лицима која су уписана као носиоци права коришћења на изграђеном грађевинском земљишту у државној својини у јавној књизи о евиденцији непокретности и правима на њима престаје право коришћења на грађевинском земљишту и *прелази у право својине*.“

Исто је са етажним власницима, пословним и пословно стамбеним зградама где постају власници сразмерно површини чији су власници.

Међутим, другачија је правна ситуација када се ради о грађевинском земљишту на коме су носиоци права коришћења привредна друштва и друга правна лица у друштвеној својини. У том делу није извршена денационализација. Напротив, одредбом чл. 103 закона је прописано: „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 право коришћења може се конвертовати у право својине уз накнаду тржишне вредности тог грађевинског земљишта у моменту конверзије права, умањену за трош-

кове прибављања права коришћења на том грађевинском земљишту.“ И та одредба не би била проблематична да је тим друштвима остављено на вољу да га откупе када сами одлуче да добију својину уместо права коришћења. Међутим, то је наметнуто као обавеза и то орочена на само годину дана од дана ступања на снагу закона а ако то не учине исто ће им бити одузето.

Као што је речено, овај реферат се неће бавити питањем целисходности контроверзне конверзије јер је то комплексно питање које заслужује дубље анализе будући да постоје контрадикторна мишљења о истом. Ово се помиње само у склопу питања правне одговорности државе која кроз овај закон покушава да исправи несагледиве штетне последице настале због прописа о приватизацији. Ти прописи су својевремено били тема и на овом скупу којом приликом је указивано на штетност истих по привреду и привређивање, али су та указивања игнорисана. Тада је било битно само да што пре нестане друштвена својина а није било битно што ће то уништити привредне активности, није било битно што ће се продавати по багателним ценама, ко ће их купити, са којим парама, да ли ће наставити производњу и за који период и колико радника ће остати без посла. Продаја привредних друштава је вршена по почетној књиговодственој вредности а не по стварној тржишној вредности. Сада, овим законом то већ пренето земљиште као право коришћења држава поново продаје али по тржишној вредности. Чини се да је ова одредба о орочавању куповине и одузимању већ стечених права нарушило основни циљ сваке правно уређене државе а то је правна сигурност.

*Vera* MARKOVIĆ

Long-Standing Judge of the Supreme Court of Serbia  
Attorney at Law, Belgrade

## LEGAL REGIME OF CITY'S BUILDING SITE IN STATUS CHANGES

### Summary

*Legal responsibility for building sites concerns legal responsibility not only of economic entites but of the state itself and of the courts.*

*In all periods of time, starting with Joint Work Law, to this day legal regime of transferring building sites by status changes was allowed.*



*The dilemma was brought in with one verdict of the Supreme Court of the Republic of Serbia announcing void the settlement in which on the basis of the succession of rights was allowed signing in the site an land register and other public to the legal successor.*

*The dilemma caused by this verdict was resolved in the new Law on Planning and Construction which kept the legal regime that this process trough succession is allowed, and even gave right and obligation to the site acquirers by status change to change the investor's name in building permit and location permit. Moreover, explicitly was legislated that public (state) building sites can be subject of deposit in company.*

*The other part of the report is short review on reformed provisions of the new law. The most important is the one about free market of building sites, partial denationalization and conversion.*

**Key words:** *city building site, status changes, market, verdict.*