

**Др Мирослав Лазић,\***  
Редовни професор Правног факултета,  
Универзитет у Нишу

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК  
doi:10.5937/zrpfni1776353L

UDK: 349.412:347.235](497.11)

Рад примљен: 01.10.2017.

Рад прихваћен: 30.11.2017.

## **СВОЈИНСКИ РЕЖИМ НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ И УРБАНА КОМАСАЦИЈА\*\***

**Апстракт:** Основне новине у погледу промене карактера својине на грађевинском земљишту су: да може бити у свим облицима својине и да је допуштен промет грађевинског земљишта како у приватној, тако и у јавној својини. Посебним законима је регулисана конверзија грађевинског земљишта без накнаде, и конверзија уз накнаду. Новина је и регулисање могућности урбане комасације као средства комуналне политике које је социјално праведнија мера од експропријације, јер власник задржава право својине на земљишту и вредност земљишта, а омогућава се уређење грађевинског земљишта у јавном интересу.

**Кључне речи:** грађевинско земљиште, карактер својине, урбана комасација.

### **1. Увод**

Својина је од свог настанка, као најшире имовинско право, представљала предмет највеће човекове фактичке и правне заштите, али и објекат бројних ограничења. Након Првог светског рата, наглашен је социјални карактер својине, што изазива пораст ограничења која својину као некада “апсолутно, свето и неповредиво право”, претварају у “својину која обавезује и има социјалну функцију” (Wolf, 1997: 30). Са развојем капитализма “овлашћења сопственика у којима су неки видели ‘апсолутног деспота’ постепено су се претварала у измаглицу” (Агостини, 1986: 471).

Својина се све више сужава тако што се вршења ограничења, јавноправна – у општем друштвеном интересу (попут одредби о грађевинском земљишту

\* lazic@prafak.ni.ac.rs

\*\* Рад је резултат истраживања на пројекту: „Усклађивање права Србије са правом ЕУ“ Правног факултета Универзитета у Нишу.

и коришћењу пољопривредног и шумског земљишта; културних добара; градње, итд.) и приватноправна (суседска права и забрана злоупотребе права) (Стојановић, 1991: 1176; Лазић, 2004: 34). Уставом РС је предвиђено да се слобода коришћења и располагања пољопривредним земљиштем, шумским земљиштем и градским грађевинским земљиштем може ограничити „да би се отклонила опасност од наносења штете животної средини или да би се спречила повреда права и законом заснованих интереса других лица“<sup>1</sup>.

Иако се право на имовину и својину третира као људско право (Hösch, 2000: 17), социјализација друштва доводи до све већих ограничења приватне својине, при чему су најизраженија на земљишту, а посебно на највреднијем – грађевинском земљишту. “Индустријска револуција и прилив пролетаријата у велике градове прати и пораст цена грађевинског земљишта. Први прописи о обавезном просторном планирању градова који су представљали ограничење права власништва на урбаном земљишту донијети су у другој половини деветнаестог, односно почетком двадесетог стољећа” (Simonetti, 1983: 36).

Поред ограничења својствених развоју модерних друштава, у нашем праву се мењао и режим својине на грађевинском земљишту променом карактера власти. „Правни режим грађевинског земљишта у социјалистичким друштвима најбољи је пример непоштовања права својине на грађевинском земљишту које је не само ограничено, већ одузето без икакве накнаде – национализацијом. Разлози су били револуционарно-политички, али је поступак спроведен на основу закона, тако да је представљао легалан, али не и легитиман акт“ (Ковачевић Куштримовић, Лазић, 2011: 9). Зато је први део рада посвећен регулисању режима својине на грађевинском земљишту конверзијом државне у приватну својину у корист власника зграда.

Значај грађевинског земљишта расте, што доводи и до прихватања појединих нових ограничења својине која су у јавном интересу, а која нису била својствена социјалистичком периоду. Таква је и могућност коришћења урбане комасације ради обједињавања и стварања економски интересантних грађевинских парцела, којом ћемо се бавити у другом делу рада.

## **2. Промена карактера својине на грађевинском земљишту**

Својински односи на градском грађевинском земљишту су у праву бивше СФР Југославије, због свог значаја, били у специјалном правном режиму

---

1 Чл. 88 Устава Републике Србије, Сл. гласник РС, 98/2006.

јер је ово земљиште увек третирано као добро у општем интересу. У социјалистичкој Југославији, најпре је извршена национализација грађевинског земљишта (подруштвљавање без накнаде и стављање ван промета) Законом о национализацији (ЗННГЗ), којим је изграђено и неизграђено грађевинско земљиште на подручју града и насеља градског карактера, *ex lege*, трансформисано у друштвену својину „ради његовог рационалнијег коришћења и планске изградње градова и насеља градског карактера као и других урбаних средина“<sup>2</sup>. Власници зграда (физичка и правна лица) су стицали право коришћења на земљишту. Грађевинским земљиштем су управљале и располагале општине, односно град. Устав СФРЈ из 1974<sup>3</sup>. године је одредио да не може постојати право својине на земљишту у градовима и насељима градског карактера.<sup>4</sup> Тиме је напуштен принцип *superficies solo cedit*, односно правно јединство својине на земљишту и згради, а грађевинско земљиште је било у друштвеном/државном власништву и ван промета. (Јанковић, 1961: 29).

Недостаци напуштања принципа правног јединства режима својине на земљишту и згради су били очигледни, па су промене биле неминовне и започете су још у социјалистичком периоду. Најпре је Устав СР Југославије из 1992. г.<sup>5</sup> предвидео да на градском грађевинском земљишту може постојати приватна или други облик својине, супротно решењу из тадашњег републичког Устава Србије (Сл. гласник РС“ 1/92). Закон о грађевинском земљишту Србије прихвата решење из савезног Устава<sup>6</sup>, али предвиђа да земљиште које је до дана ступања на снагу овог закона (5. 11. 1995), одређено као градско грађевинско земљиште остаје у државној својини, осим земљишта на коме по Закону буде успостављен ранији режим својине<sup>7</sup>. Након распада Југославије и стварања нових држава, приступило се коначном успостављању правног јединства земљишта и зграда.

---

2 Чл. 1, чл. 34 – 41 Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, Сл. лист ФНРЈ, бр. 52. 1958.

3 В., члан 81 Устава СФР Југославије („Службени лист СФРЈ“, бр. 9/74); Решење Уставног суда СФРЈ бр. У-28/82 од 24. маја 1986. г. («Службени лист СФРЈ», бр. 57/86).

4 Члан 37 ЗННГЗ.

5 Чл. 73, ст. 4 Устава СР Југославије из 1992. С. лист СРЈ, 92/01.

6 Чл. 4, ст. 3 Закона о грађевинском земљишту. Сл. гласник РС, 4/95

7 Чл. 33 Закона о грађевинском земљишту. Сл. гласник РС, 4/95.

У Републици Хрватској је 1991. г., приликом преузимања југословенског Закона о основама својинско правних односа<sup>8</sup> као републичког закона<sup>9</sup>, измењена одредба чл. 12 ЗОСПО, тако што је право коришћења земљишта замењено правом власништва, јер је ограничење власништва на време док постоји зграда противно уставној<sup>10</sup> гаранцији власништва. „Успостављање права власништва на грађевинском земљишту које је било национализирано или по другој основи пренијето у друштвено власништво, извршено је у првој фази дјелимичном, те у другој потпуном реституцијом права власништва на неизграђеном грађевинском земљишту и успоставом права власништва (сувласништва) у корист власника (сувласника) зграда или посебних дијелова зграда на изграђеном грађевинском земљишту“ (Simonetti, 1999: 513). Коначно правно јединство некретнина у хрватском праву извршено је новим Законом о власништву и другим стварним правима Републике Хрватске<sup>11</sup> (Gavella, 2003: 27; Simonetti, 2003: 246).

Слично<sup>12</sup> решење је 1995. г. примењено и у Федерацији БиХ приликом доношења ЗОВО, тако што је право власника зграде на трајно коришћење земљишта трансформисано у право власништва на земљишту на коме је зграда изграђена и које служи за редовну употребу зграде, ако законом није другачије одређено. Тек доношењем Закона о грађевинском земљишту ФБиХ<sup>13</sup> предвиђено је да градско грађевинско земљиште може бити како у државном тако и у приватном власништву, те да се може слободно преносити. „Чланом 39. је извршена денационализација изграђеног грађевинског земљишта и претворба трајног права кориштења у право својине. Путем ове законске мјере успостављено је у погледу изграђеног градског грађевинског земљишта правно јединство некретнине. Ово се међутим десило путем инверзије: од зграде према земљишту“ (Povlakić, 2009: 149).

8 Закон о основама својинско правних односа (ЗОСПО). Сл. лист СФРЈ, бр. 6/80 и 36/90. Сл. лист СРЈ, бр. 29/96. Сл. гласник РС, бр. 115/2005-др. закон.

9 Чл. 9 Закона о преузимању Закона о власничко правним односима. Народне новине 53/1991.

10 Odl. Ustavnog suda Hrvatske od 30. 11. 1994, Narodne novine 92/94.

11 Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Republike Hrvatske („Narodne Novine R Hrvatske“, br. : 9/96, 68/88, 73/00 i 114/01).

12 Разлика босанскохерцеговачког и хрватског решења огледа се у томе да је у БиХ власништво успостављено на земљишту испод зграде и на оном „дијелу земљишта које је одређено за редовну употребу зграде“, а у Хрватској је власништво успостављено на земљишту испод зграде и «парцели на којој је зграда изграђена», у корист власника зграде (Simonetti, 2001: 178).

13 Чл. 4 Закона о грађевинском земљишту ФБиХ. Službene novine Federacije BiH, 67/05.

Законом о грађевинском земљишту из 2006. у Републици Српској направљен је корак даље у односу на решење за ФБиХ. Градско грађевинско земљиште може бити и у приватном и у државном власништву, а приватни власници могу њиме слободно располагати, уз ограничење правом прече куповине у корист локалне самоуправе (општине или града)<sup>14</sup>. „Право трајног кориштења је већ на основу чл. 93. ЗГЗ РС из 2003, трансформирано у право власништва.....”, (Povlakić, 2009: 153).

У законодавству Србије, једна од најважнијих мера Закона о планирању и изградњи<sup>15</sup> из 2009. г. (у наставку рада: ЗПИ) је омогућавање конверзије земљишта у државној својини у корист власника зграда и елиминације права коришћења. Бројне измене овог закона су изазивале и одређену конфузију. Тако, изменама ЗПИ је предвиђено: „грађевинско земљиште је земљиште које је одређено законом или планским документом (новина која проширује могућност проглашења грађевинског земљишта – прим. аутора) за изградњу и коришћење објеката, као и земљиште на којем су изграђени објекти у складу са законом“<sup>16</sup>. Грађевинско земљиште се користи према намени одређеној планским документом. Грађевинско земљиште може бити у свим облицима својине. Право својине на грађевинском земљишту у јавној својини има Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе<sup>17</sup>. Да би земљиште имало својство грађевинског земљишта потребно је да је то законом одређено или да му тај карактер даје неки плански документ који обухвата просторни и урбанистички план<sup>18</sup>.

Грађевинско земљиште се разврстава у две категорије<sup>19</sup>: изграђено (земљиште на коме су изграђени објекти намењени за трајну употребу) и неизграђено (земљиште на коме нису изграђени објекти, на коме су изграђени објекти без грађевинске дозволе или привремени објекти), односно уређено (комунално опремљено за грађење и коришћење – изграђен приступни пут, електромрежа, обезбеђено снабдевање водом и обезбеђени други услови) или неуређено грађевинско земљиште. Напуштено је разликовање грађевинског земљишта из ЗПИ из 2009, на

---

14 Чл. 5 и 8 Закона о грађевинском земљишту Републике Српске (Сл. гласник РС, Бр. 112/2006.

15 Закон о планирању и изградњи (“Сл. гласник РС”, бр. 72/2009, 81/2009 – испр. 81/2009, 64/2010 – одл. УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одл. УС, 50/2013 – одл. УС, 98/2013 – одл. УС, 132/2014 и 145/2014.

16 Чл. 82 ЗПИ са изменама из 2014.

17 Чл. 83 ЗПИ

18 Чл. 11 ЗПИ.

19 Чл. 90 ЗПИ.

градско и земљиште ван граница градског грађевинског земљишта. Ова измена и омогућавање промене намене земљишта планским документом<sup>20</sup> може довести до лакшег изједначавања и неправичног пореског оптерећења власника парцела лоцираних ван градске зоне, што се у неким општинама и десило.

Основне новине у погледу грађевинског земљишта, делимично започете с првим ЗПИ из 2003<sup>21</sup>, а посебно ЗПИ из 2009. г. који са изменама важи и данас, а које се односе на промену карактера својине на грађевинском земљишту су: да може бити у свом облицима својине (приватна, задружна и јавна својина); да јавну својину на грађевинском земљишту могу имати Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и да је допуштен промет грађевинског земљишта како у приватној, тако и у јавној својини. ЗПИ из 2009. г. регулише начин и услове конверзије<sup>22</sup> права трајног коришћења и права закупа грађевинског земљишта у право својине. Прелазно решење је супротно правилу *superficies solo cedit*, јер власник објекта постаје власник земљишта. ЗПИ је најпре регулисао два облика конверзије – са накнадом и без накнаде (Опширније: Лазић, 2011: 228).

Међутим, одлуком Уставног суда Србије<sup>23</sup> проглашене су неуставним одредбе ЗПИ којим се накнада за конверзију права коришћења грађевинског земљишта у право својине умањује за цену капитала (или имовине) плаћену у поступку приватизације, а тиме су престале да се примењују и одговарајуће уредбе које су регулисале конверзију уз накнаду, што је прекинуло бројне нејасноће, али је и зауставило поступке издавања грађевинских дозвола науштрб грађевинске индустрије, јер је конверзија, најчешће, претходила њиховом издавању.

Измене и допуне ЗПИ усвојене у децембру 2014. г. и даље регулишу могућност претварања права коришћења у право својине грађевинског земљишта без

20 Изменама ЗПИ је предвиђена могућност да се планским документом промени намена пољопривредног и шумског земљишта. Чл. 88, ст. 3 и 4 и чл. 89 ЗПИ.

21 Чл. 79, ст. 4 Закона о планирању и изградњи из 2003. г. *Sl. glasnik RS*, br. 47/2003.

22 Чл. 82 до 109 ЗПИ из 2009. г.

23 „Утврђује се да одредба члана 103, став 1 Закона о планирању и изградњи (*“Službeni glasnik RS”*, br. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13 - US i 50/13 - US), u delu koji glasi: *“Troškovi pribavljanja prava korišćenja građevinskog zemljišta obuhvataju, u smislu ovog zakona, ukupnu revalorizovanu cenu kapitala, odnosno imovine isplaćenu u postupku privatizacije, odnosno ukupnu revalorizovanu cenu isplaćenu za imovinu ili deo imovine privrednog društva ili drugog pravnog lica u stečajnom ili izvršnom postupku, kao i druge stvarne troškove.”*, nije u saglasnosti sa Ustavom“. *Сл. гласник РС*, бр. 98/2013.

накнаде,<sup>24</sup> а конверзија са накнадом је, због супротстављених ставова, препуштена посебном закону.

Конверзија уз накнаду је требало да разреши супротстављене захтеве власника зграда на приватизованим предузећима и интересе страних инвеститора како би приватни карактер својине на грађевинском земљишту имао позитиван утицај на привредни и финансијски систем и привукао инвестиције, у складу са ставовима Европске комисије и захтевима Мреже за реституцију, а све то уз поштовање Одлуке Уставног суда Србије. Зато је Закон о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду<sup>25</sup> донет тек 2015, са циљем да се грађевинско земљиште стави под режим приватне и јавне својине, оконча трансформација својине и отклоне неизвесности за стране инвеститоре. Европска комисија је ипак прихватила решење да се “конверзија врши пре реституције”, што значи да лица која имају право на конверзију могу стећи право својине на грађевинском земљишту, без обзира на захтеве бивших национализованих власника и њихових наследника за реституцијом тог земљишта.

Заштићено је и раније стечено право грађења без обавезе претходне конверзије уз накнаду и допуштена могућност стицања грађевинске дозволе на основу стеченог права коришћења без претходне конверзије у року од годину дана (до 28. јула 2016), чиме је фаворизирана дугорочно кориснија изградња и развој, уместо буџетског прихода. Закон се односи на сва лица која су право коришћења грађевинског земљишта стекла у поступку приватизације, стечајног или извршног поступка и друге субјекте. Инвеститори који су право стекли током приватизације, неће моћи да то право пренесу на друга лица, већ ће бити у обавези да изврше конверзију по тржишној вредности земљишта. Конверзију ће плаћати и друштвена предузећа, спортска друштва и сва лица коју су право коришћења и изградње стекла до 13. маја 2003. године.

Код конверзије изграђеног грађевинског земљишта, подносилац захтева ослобађа се плаћања накнаде за конверзију дела земљишта које се користи

---

24 Чл. 102 ЗПИ, али се број субјеката која имају ово право смањује. По чл. 101, ст. 2 ЗПИ из 2009, право конверзије су имали и етажни власници у стамбеним, пословним и пословно-стамбеним зградама, које су изграђене на грађевинском земљишту у државној својини, чије се право коришћења претвара у право својине без накнаде, сразмерно површини посебних физичких делова. У овом случају етажни власници постају сувласници на земљишту под зградом и земљишту које служи за редовну употребу зграде. Нови ЗПИ не предвиђа више ову конверзију.

25 Чл. 1 Закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду. *Сл. гласник РС, бр. 64/2015.*



за редовну употребу објекта, а код конверзије неизграђеног земљишта, има право на дугорочни закуп, при чему закупнина за 99 година мора бити еквивалентна тржишној цени земљишта.<sup>26</sup> Након што се на њему изгради објекат, купац може конвертовати своје право у право својине и тиме умањити цену конверзије за вредност изграђеног земљишта. Овај закон неће овом приликом бити предмет детаљније анализе, али смо мишљења да је било упутније, како због целисходности, тако и због правне сигурности, да је материја конверзије грађевинског земљишта регулисана јединственим законом.

### 3. Урбана комасација као мера ограничења својине

Идеја комасације је настала још у 16. веку за уређење пољопривредног земљишта у немачком праву. Урбана комасација је релативно нови начин за спровођење мера урбаног развоја (европске државе су је почеле примењивати током 20. века). „Први закон који је уређивао област урбане комасације донео је градоначелник Франкфурта 1902. године. Из тог разлога Немачка се сматра зачетником организоване и законски уређене урбане комасације“ (Шошкић, 2016: 14). Данас је урбана комасација заступљена у Јапану, Француској, Аустралији, Финској и др. земљама.

„Урбана комасација, као инструмент уређења грађевинског земљишта, средство је комуналне политике и најбољи инструмент јавног грађевинског права који се примењује у готово неизмењеном облику више од 100 година на подручју средње Еуропе“ (Крталић, 2007: 716). Као средство комуналне политике социјално је праведнија од експропријације, јер омогућава уређење грађевинског земљишта уз задржавање стварног права својине не земљишту.

„Концепт урбане комасације као инструмента реализације урбанистичког уређења, има за циљ да обухвати рурално или неуређено урбано земљиште, које је најчешће неправилно издељено и да га прекомпонује остварујући оптималну равнотежу између јавних и приватних потреба у складу са урбанистичким захтевима“ (Шошкић, 2016: 14). С грађевинског аспекта, циљеви урбане комасације су: урбанизација нових подручја или уређење већ урбанизованих подручја; комунално уређење грађевинског земљишта; интеграција великих комплекса итд. С правног аспекта, урбана комасација је облик ограничења својине у општем интересу, али на начин да се власнику очува, а најчешће и увећа вредност земљишта иако са смањеном површином, и учини погодним за урбанистичко уређење и развој.

---

26 Чл. 5–7, чл. 18 Закона о претварању...



Први покушај увођења урбане комасације у Србији извршен је Грађевинским законом из 1931. г.,<sup>27</sup> али без практичних резултата. Озбиљније просторно и урбанистичко планирање у Србији јавља се тек након Другог светског рата, али у социјалистичком периоду Југославије није била регулисана урбана комасација, већ само експропријација. Урбана комасација је регулисана тек најновијим изменама ЗПИ, па се тек очекује њена већа примена у пракси. За просторно и урбанистичко планирање од значаја могу бити и други закони, попут закона о пољопривредном земљишту, о водама, о шумама, о заштити животне средине итд.

Урбана комасација се показала ефикаснијом од осталих мера (експропријације, национализације, компензације, откупа земљишта итд.), јер не мења и не развлашћује субјекте својине, а притом одржава и вредност припадајућег земљишта. Постојеће катастарске парцеле постају део јединствене комасационе масе из које се, након одређивања површине за јавне потребе (улице, паркови итд.)<sup>28</sup>, одређују нове грађевинске и катастарске парцеле у складу са урбанистичким планом, односно тако да по својој величини и облику одговарају будућој намени. Те нове парцеле треба да буду погодније за стамбену изградњу свих или већине учесника урбане комасације и вредносно једнаке или веће од грађевинских парцела пре комасације.

По ЗПИ, „урбана комасација је поступак којим се постојеће катастарске парцеле на подручју за које је донет план генералне или план детаљне регулације (комасационо подручје) претварају у грађевинске парцеле, у складу са важећим планским документом, у циљу рационалног коришћења и уређења грађевинског земљишта, уз истовремено решавање имовинско правних односа који настану у овом поступку. Комасација се спроводи када на одређеном подручју постоје катастарске парцеле које због површине, облика, положаја или немогућности приступа јавној површини не испуњавају услове за грађевинску парцелу, уз поштовање начела неповредивости стварних права власника катастарских парцела, начела једнаке вредности и начела доделе нових катастарских парцела“<sup>29</sup>. Катастарске парцеле на којима су изграђени објекти у складу са важећим планским документом не улазе у комасациону масу, као ни одређено

---

27 Грађевински закон. Службене новине Краљевине Југославије бр. 133/1931.

28 Укупна површина издвојених површина за јавне намене утврђује се пре формирања грађевинских парцела за прераспodelу осталим носиоцима стварних права, и не може бити већа од 33% у односу на укупну комасациону масу. На новоформиране катастарске парцеле преноси се право власништва, као и терети ако су били уписани на катастарској парцели која је унета у комасациону масу.

29 Чл. 107, ст. 1, 3 и 4 ЗПИ.

неизграђено грађевинско земљиште у складу са условима уређеним планским документом.

ЗПИ је урбану комасацију прогласио јавним интересом за Републику Србију.<sup>30</sup> Поред користи које урбана комасација пружа јавној власти (брже решавање имовинских односа и спровођење урбанистичких планова уз мање трошкова у односу на експропријацију, боља организација земљишта из комасационе масе успостављањем нове структуре парцела истих власника, боља организација комуналне инфраструктуре, оживљавање грађевинске индустрије и др.), она је корисна и за власника грађевинске парцеле (формирање нових парцела које су погодније за градњу и веће су тржишне вредности; сви учесници комасације стичу право својине на новој и тржишно вреднијој грађевинској парцели без трошкова спровођења комасације које сноси јединица локалне самоуправе<sup>31</sup>, осим што се одричу дела земљишта за комунално уређење насеља; отклањају се спорови између ранијих власника итд.). „Оно што урбану комасацију чини примамљивом за власнике земљишта јесте да се кроз овај процес постиже значајан пораст вредности земљишта (додуше и пореских обавеза за власнике – прим. аутора), што има за последицу пораст вредности њихових поседа упркос смањењу површине. С друге стране, заинтересованост државних власти постоји због чињенице да се на овај начин обезбеђује земљиште за јавне потребе, а могућа је и изградња инфраструктурних објеката“ (Шошкић, 2016: 14).

Урбана комасација, иако је облик ограничења својине, спроводи се са стварном и вредносном гаранцијом права својине. Под гаранцијом својине подразумевамо њено институционално и индивидуално гарантовање (Wolf, 1997: 30). *Индивидуална гаранција* је гаранција својине као субјективног права, односно значи да својина не може бити одузета власницима, осим у изузетним случајевима и уз правичну новчану накнаду (експропријација).<sup>32</sup> Зато је процена тржишне вредности непокретности која улази у састав комасационе масе једна од најзначајнијих фаза поступка урбане комасације.

На комасационом подручју неопходно је обавити процену вредности непокретности како претходно – за преткомасационо, тако и накнадно – за посткомасационо стање. Преткомасациона вредност је тржишна вредност непокретности пре уласка у комасациону масу. „Процена вредности у

---

30 Чл. 107, ст. 2 ЗПИ.

31 Учесници комасације сnose трошкове урбане комасације само ако је поступак покренут на њихову иницијативу (најмање 51% површине).

32 Право на својину и њену гаранцију је људско право тзв. прве генерације, тј. основно људско право које спада у класична грађанска и политичка права.

посткомасационом стању се састоји из две фазе. Прво се, пре расподеле нових парцела, изврши процена вредности по вредносним зонама, на основу решења које је предвиђено урбанистичким планом. На тај начин се утврђују оквирне вредности земљишта по јединици површине за цело комасационо подручје што служи као основа при расподели нових парцела. Након одређивања граница нових парцела врши се коначна процена тржишне вредности новопроектлованих грађевинских парцела... Сваки учесник комасације мора добити најмање ону вредност коју је унео чак и када се расподела врши по мерилу површине“ (Шошкић, 2016: 191).

Друга фаза по значају је сама расподела парцела из комасационе масе. Нема идеалне поделе, али ако учесник урбане комасације буде вредносно оштећен добијањем нове парцеле, то се накнадно компензује новчаним накнадама – вредносна гаранција својине. Прерасподела грађевинских парцела врши се тако што се, увек када је то могуће, власнику додељује грађевинско земљиште са положајем који је исти или сличан земљишту које је унето у комасациону масу, на основу мерила површине (умањено за удео површине за јавне намене) или на основу мерила вредности (посткомасациона вредност треба да одговара најмање вредности грађевинског земљишта унетог у комасациону масу – преткомасациона вредност), а разлика се надокнађује у новцу<sup>33</sup>. Правноснажношћу решења о комасацији сва стварна права и терети који су постојали на катастарским парцелама унетим у комасациону масу преносе се на новоформирану катастарску парцелу која прерасподелом припадне новом имаоцу права својине.<sup>34</sup> Свакако, код преноса терета треба водити рачуна о карактеру терета (нпр. стварне службености су везане за непокретност, али хипотекарни кредит би морао да следи дужника и установи се на новодобијеној непокретности).

Расподела нових грађевинских парцела мора да се изврши у складу са урбанистичким планом и у складу са правилима парцелације и препарцелације осталог грађевинског земљишта која су прописана у урбанистичком плану и Правилнику о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу<sup>35</sup> (Опширније: Шошкић, 2016: 197).

Урбана комасација није тако честа, али су прва искуства и припреме за ову меру показале њену оправданост и корисност. Тако, на подручју Града Ниша, предвиђена су два подручја за спровођење урбане комасације. Комасационо подручје катастарских општина Бубањ – Паси Пољана,

---

33 Чл. 108а ЗПИ.

34 Чл. 108б ЗПИ.

35 Правилнику о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу. Сл. гласник РС, бр. 22/2015.

општина Палилула, на коме је планирано вишенаменско ширење градског подручја (стамбена градња, саобраћајнице, пословно трговински комплекси, социјалне установе итд.). „Укупна површина комасационог подручја је 23ha 55a 73m. За територију општине Палилула израђен је план генералне регулације који обухвата и ово комасационо подручје“ (Опширније: Шошкић, 2016: 217). Други пример је комасационо подручје општине Нишка Бања, катастарска општина Јелашница. „Укупна површина комасационог подручја је 9ha 14a 11m. Укупан број парцела је 66, док је у власништву приватних лица 64. На комасационом подручју нема стамбених објеката“ (Шошкић, 2016: 236).

У хрватском законодавству,<sup>36</sup> урбана комасација је регулисана као „поступак спајања честица грађевинског земљишта у једну цјелину и њезина подјела на грађевне и друге честице у складу с детаљним планом уређења на подручју комасације, уз истодобно сређивање власничких и других стварно-правних односа на том земљишту с циљем подјеле грађевних честица власницима тог земљишта размјерно његовој површини и јединици локалне самоуправе за потребе површина јавне намјене“ (Тухтан Гргић, 2011: 634). Поступак урбане комасације је третиран као мера од интереса за Републику Хрватску<sup>37</sup>, што ово ограничење права својине, уз накнаду тржишне вредности, чини уставним. По хрватском закону, у случају да земљишнокњижно стање некретнине не одговара ванкњижном стању, као меродавно се узима „стварно стање“. „Међутим, синтагма ‘стварно стање’ према ЗПУГ-у има различито значење од оног опћеприхваћеног у стварноправној теорији. Комасацијско повјеренство тако одлучује о постојању или непостојању одређенога права, чак и када је модус за стјецање тога права упис у земљишне књиге. Тиме се крши одредба чл. 6. ст. 1 Конвенције за заштиту људских права и темељних слобода<sup>38</sup>, којом је постављен захтјев гледе својстава које мора имати тијело које одлучује о субјективном грађанском праву“ (Тухтан Гргић, 2011: 654).

Иако је урбана комасација представљена као поступак којим се усклађује приватни и јавни интерес, поступак урбане комасације представља ограничење својине. Сматрамо да спровођење мере урбане комасације, иако је проглашено јавним интересом држава које га примењују, не сме да представља средство злоупотребе јавне власти и да оштећује право

36 Zakon o prostornom uređenju i gradnji (ZPUG), NN, br. 76/07., 38/09, čl. 2, st. 1, t. 25.

37 Čl. 137, st. 2 ZPUG.

38 Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN, MU, 18/97, 6/99. (proč. tekst), 8/99. (ispr.). ‘Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama’.

својине. Равнотежа јавног и приватног интереса мора бити поштована при ограничењу својине.

Постојећи механизам заштите имовине може се активирати и у поступку повреде имовинских права урбаном комасацијом, укључујући и заштиту по основу 2004. г. ратификованог Протокола 1. Протокол један предвиђа да се „нико не сме лишити свога власништва, осим у јавном интересу и то само уз услове предвиђене законом и општим начелима међународног права”<sup>39</sup>. Ова накнадна заштита је могућа због коначне процене вредности непокретности. Прорачун тржишне вредности нових парцела може да се обави тек након што су познати сви елементи парцеле – тачна локација, величина и облик, без обзира на расподелу по мерилу површине, због нужности да учесник комасације не може добити земљиште мање вредности од оне коју је унео и због накнадних новчаних компензација (Шошкић, 2016: 248).

#### **4. Закључак**

Основна новина ЗПИ је што омогућава претварање државне својине на грађевинском земљишту у друге облике својине – применом конверзије права коришћења грађевинског земљишта у право својине у корист власника зграде, и што допушта све облике својине. Конверзија ће обезбедити стицање потпуних својинских овлашћења власника зграда на грађевинском земљишту, што је један од услова за привлачење инвестиција и организовање партнерства.

Нови ЗПИ је сузио субјекте који имају право на бесплатну конверзију. Конверзија уз накнаду је, након уставне интервенције, поново омогућена и регулисана је новим Закон о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду. Сматрамо да је ову материју требало регулисати јединственим законом, без обзира што су околности након проглашења неуставним појединих одредби ЗПИ из 2009. г. изазвале ову ситуацију. Свакако, треба објединити ову материју јединственим законским текстом.

Закон ствара и услове за децентрализацију, јер омогућава да се трансформацијом права коришћења грађевинског земљишта у право јавне својине корисника врши фактички повраћај имовине локалним самоуправама. За локалне самоуправе је посебно интересантна могућност финансирања комуналних и других делатности које се баве инфраструктуром кроз веће ангажовање приватних средстава

---

39 Чл. 1 Протокола бр. 1 уз Европску конвенцију о заштити људских права.

за проширење инфраструктуре (нпр. заједничко улагање у опремање земљишта). За ту сврху је, као новина, предвиђена мера урбане комасације како би се земљиште организовало за грађевинску изградњу у складу са просторним и урбанистичким плановима. И поред одређених недостатака и чињенице да ограничава право својине, урбана комасација као мера има низ корисних разлога и са правног и са грађевинског аспекта. С правног аспекта, урбана комасација је облик ограничења својине у општем интересу, али на начин да се власнику очува, а најчешће и увећа вредност земљишта, и да се оно учини погодним за урбанистичко уређење или продају. С грађевинског аспекта, омогућава урбанизацију нових или уређење већ урбанизованих подручја, привлачење инвеститора, комунално уређење, интеграцију великих комплекса итд.

### **Литература**

Agostini, E. (1986). Сасушивање права својине у Француској (1804–1985), превео М. Орлић, *Анали ПФ у Београду*, бр. 5, 470–479.

Gavella, N. (2003). *Novo hrvatsko stvarno pravo u funkciji prilagodbe pravnog poretka Republike Hrvatske europskome*; Budimpeštanski simpozijum – *Doprinos reformi stvarnog prava u državama jugoistočne Evrope*, Budimpešta, 20–47.

Hösch, U. *Eigentum und Freiheit*, Tübingen, 2000.

Јанковић, М. (1961). Садржина права на грађевинском земљишту, *Правни живот*, Београд, бр. 6. 29–41.

Ковачевић Куштримовић Р., Лазих, М. (2011). Право на имовину и денационализација грађевинског земљишта. *Зборник Правног факултета у Нишу*, Ниш, 1–18.

Krtalic, V. (2007). *Urbana komasacija u Bavarskoj*, Hrvatska javna uprava. *Zagreb*. 3. 711–741.

Лазих, М. (2004) *Приватна својина, ограничења и гаранције*, *Правни живот*, Београд, бр. 10, 134–151.

Лазих, М. (2011). *Pretvorba (transformacija) prava na nekretninama u društvenom vlasništvu u Republici Srbiji*. *Zbornik Pravnog fakulteta, Rijeka*. br. 1. 215–237.

Povlakić, M. (2009). *Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini*, *Sarajevo*.

Стојановић, Д. (1991). Право својине у Европској економској заједници, Правни живот, "Својински односи у Европском праву", Београд, бр. 11-12, 39-58.

Simonetti, P. Pravo građenja, disertacija, Pravni fakultet u Zagrebu, 1983.

Simonetti, P. (2011). Pravno jedinstvo nekretnine i njezinih posebnih dijelova, u: Rasprave iz stvarnog prava, Rijeka, str. 165-201.

Simonetti, P. (1999). Trajno pravo korištenja i njegova pretvorba u pravo vlasništva vlasnika zgrade, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 2, 487-528.

Simonetti, P. (2003). Uspostavljanje prava vlasništva na građevinskom zemljištu u Republici Hrvatskoj, Budimpeštanski simpozijum – Doprinos reformi stvarnog prava u državama jugoistočne Evrope, Budimpešta, str. 246-276.

Шошкић, М. Ђ. (2016). Развој нових модела комасације у функцији урбанистичког уређења насеља, дисертација, Грађевински факултет Универзитета у Београду, преузето 29.9.2017. <https://fedorabg.bg.ac.rs/fedora/get/o:15399/bdef:Content/get>.

Tuhtan Grgić, I. (2011). Ograničenja prava vlasništva u postupku urbane komasacije, Zbornik Pravnog fakulteta Rijeka, v. 32, 1. 633-667.

Wolf, M. (1997). Sachenrecht, München.

Устав СФР Југославије, Службени лист СФРЈ, бр. 9. 19/74.

Устава СР Југославије. С. лист СРЈ, бр. 92. 2001.

Устав Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 98. 2006.

Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта. Сл. лист ФНРЈ, Бр. 52. 1958.

Закон о грађевинском земљишту. Сл. гласник РС, бр. 4. 1995.

Решење Уставног суда СФРЈ бр. У-28/82 од 24. маја 1986. г. Службени лист СФРЈ, бр. 57. 1986.

Закон о основама својинско правних односа. Сл. лист СФРЈ, бр. 6. 1980 и бр. 36. 1990. Сл. лист СРЈ, бр. 29. 1996. Сл. гласник РС, бр. 115/2005-др. закон.

Закон о преузимању Закона о власничко правним односима. Народне новине Р. Хрватске. бр. 53. 1991.

Закон о власништву и другим стварним правима Републике Хрватске. Народне новине Р. Хрватске“. бр. 9. 1996, бр. 68. 1998, бр. 73. 2000 и бр. 14. 2001).



Закона о грађевинском земљишту ФБиХ. *Službene novine Federacije BiH*, бр. 67. 2005.

Закона о грађевинском земљишту Републике Српске. *Сл. Гласник РС*, бр. 112. 2006.

Закона о планирању и изградњи из 2003. *Sl. glasnik RS*", бр. 47/2003.

Закона о планирању и изградњи из 2009. *Сл. гласник РС*, Бр. 72. 2009, бр. 81. 2009 – испр. 81/2009, 64/2010 – одл. УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одл. УС, 50/2013 – одл УС, 98/2013 – одл. УС, 132/2014 и бр. 145. 2014.

Закон о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду. *Сл. гласник РС*, бр. 64. 2015.

Закон о просторном уређењу и градњи, *Narodne novine R. Hrvatske*. бр. 76. 2007. бр.38. 2009.

Протокол 1 уз Европску конвенцију о заштити људских права, Париз, 1952. [https://bs.wikisource.org/wiki/Evropska\\_konvencija\\_o\\_ljudskim\\_pravima/Protokol\\_broj\\_1](https://bs.wikisource.org/wiki/Evropska_konvencija_o_ljudskim_pravima/Protokol_broj_1).

Одлука Уставног суда, ИУ 50/2013 (неуставност чл. 103, ст. 1 ЗПИ. *Сл. гласник бр. 98. 2013.*

**Miroslav Lazić, LL.D.,**  
Full Professor,  
Faculty of Law, University of Niš

**OWNERSHIP ON CONSTRUCTION LAND AND URBAN  
COMASSATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA**

**Summary**

*Construction land may be subject to all forms of ownership: public, private, and mixed. In Serbia, the holders of title to property (ownership right) on construction land in public ownership are the Republic of Serbia, an autonomous province and a local self-government unit (municipality). Ownership on construction land is regulated by the Planning and Construction Act of the Republic of Serbia. This Act provides for the conversion of the right to use the construction land (as the ownership regime on construction land which was inherent to the socialist legal system) into the private ownership right (which is a prominent feature of the capitalist legal system). It thus provides for establishing the legal unity of real estate (superficie solo cedit), whereby the cadastre lot and the building erected on the construction land are unified into a singular object of the ownership right. A special conversion regime is envisaged for owners of business entities located on the construction land. The paper discusses the current issues concerning the conversion of ownership over construction land in Serbian law, with specific reference to certain comparative law solutions. Another novelty is the regulation of urban commassation (land augmentation) as an instrument of communal policy and a more equitable measure than expropriation.*

**Keywords:** *construction land, ownership right, legal unity of real estate, conversion of ownership, urban commassation.*