

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, у складу са чланом 15. Закона о државној управи („Сл. гласник РС“ бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18-др закон и 47/18) доноси

УПУТСТВО

о примени члана 102. Закона о планирању и изградњи („Сл. гласник РС“, бр. 72/09, 81/09 - испр, 64/10 - одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 - одлука УС, 50/13 - одлука УС, 98/13 - одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 - др. закон, 9/20, 52/21 и 62/23)

I Предмет Упутства

Предмет овог Упутства јесте начин поступања надлежног органа, односно Агенције за просторно планирање и урбанизам Републике Србије (у даљем тексту: Агенција), садржина захтева за утврђивање могућности за претварање права коришћења у право својине на грађевинском земљишту без накнаде за категорију лица из члана 102. став 7. Закона о планирању и изградњи („Сл. гласник РС“, бр. 72/09, 81/09 - испр, 64/10 - одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 - одлука УС, 50/13 - одлука УС, 98/13 - одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 - др. закон, 9/20, 52/21 и 62/23, у даљем тексту: Закон), врста доказа који се подносе, поступање надлежне службе за катастар непокретности, поступање Републичке дирекције за имовину Републике Србије (у даљем тексту: РДИ), правне последице уписа права својине, као и друга питања којим се ближе уређује ова правна ситуација.

II Разлог за доношење Упутства

Даном ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС, бр. 62/23), дана 4. августа 2023. године престао је да важи Закон о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду („Службени гласник РС“, бр. 64/15 и 9/20).

Изменама и допунама Закона настављена је својинска трансформација на грађевинском земљишту у Републици Србији, проширивањем круга лица која право на претварање права коришћења у право својине на грађевинском земљишту – изграђеном и неизграђеном, стичу без накнаде, што је општи принцип који је установљен и почео са применом од дана ступања на снагу Закона, 11. септембра 2009. године.

Могућност стицања права својине на грађевинском земљишту за категорију лица утврђену чланом 102. став 7. Закона, стиче се даном ступања на снагу Закона, а упис права својине врши орган надлежан за послове државног премера и катастра, по службеној дужности.

Право својине на катастарској парцели уписује се у корист лица које је уписано као власник објекта, односно објекта који се налазе на тој парцели, односно лица које је уписано као носилац права коришћења на катастарској парцели на неизграђеном грађевинском земљишту.

Измена и допунама Закона, проширен је круг лица која могу стећи право својине на грађевинском земљишту без накнаде и то:

1) привредна друштва и друга правна лица која су приватизована на основу закона којима се уређује приватизација, стечајни и извршни поступак, као и њихови правни следбеници у статусном смислу,

2) лица која су право коришћења на земљишту стекла после 11. септембра 2009. године, куповином објекта са припадајућим правом коришћења, од лица која су приватизована на основу закона којима се уређује приватизација, стечајни и извршни поступак, а која нису њихови правни следбеници у статусном смислу и

3) лица - носиоци права коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту у државној својини које је стечено ради изградње у складу са раније важећим законима којима је било уређено грађевинско земљиште до 13. маја 2003. године или на основу одлуке надлежног органа.

Из наведеног се може утврдити да су Законом одређена лица која ово право могу стећи без накнаде, док су за лица из члана 102. став 7. Закона, прописани другачији услови у односу на категорију лица која од дана ступања на снагу Закона то право стичу директним уписом у јавни регистар.

Како се ради о новој правној ситуацији за проширени круг лица која право својине на грађевинском земљишту стичу без накнаде, то се указала потреба да се одређена поступања, врсте доказа и специфичне правне ситуације које могу настати, ближе објасне, у циљу једнообразног поступања свих подносилаца захтева и надлежних органа.

Дакле, правна последица укидања Закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду, јесте проширење круга лица која ово право стичу без накнаде, али и немогућност лица из члана 102. став 3. Закона да то право остваре до доношења посебних прописа, односно до окончања процеса сукцесије, односно окончања приватизације друштвених предузећа.

III Подношење и садржина захтева

Одредбама чл. 166а- 166е Закона, прописано је оснивање Агенције, надлежност и органи Агенције, као и друге одредбе које се односе на оснивање и рад Агенције, а самосталним чланом 77. Закона је прописано да Агенција почиње са радом најкасније у року од три месеца од дана ступања на снагу Закона.

До оснивања Агенције, у складу са ставом 3. истог члана, све послове из надлежности Агенције обавља министарство надлежно за послове просторног планирања и урбанизма, што значи да лица из члана 102. став 7. Закона, захтев подносе Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (у даљем тексту: Министарство), до момента оснивања и почетка рада Агенције.

Министарство ће, по почетку рада Агенције, на погодан начин обавестити сва заинтересована лица о овој чињеници, а уколико неко поднесе захтев Министарству по оснивању Агенције, исти ће бити прослеђен, у складу са одредбама закона којим се уређује општи управни поступак, Агенцији, у циљу решавања по захтеву.

Поступак остваривања права за лица из члана 102. става 7. Закона, пред Агенцијом је прописан на следећи начин:

- Захтев подноси лице из става 7. овог члана, писаним захтевом - поднеском који се предаје непосредно Министарству, односно Агенцији, на писарници надлежног органа или путем поште, односно и на други начин прописан чланом 60. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16, 95/18 – Аутентично тумачење и 2/23 – УС);
- Захтев садржи:
 - 1) личне податке, ако је подносилац физичко лице, односно податке о правном лицу (име, презиме, адреса, број телефона/имејл, односно за правна лица: назив, адреса

- пословног седишта, матични број, шифра делатности, претежна делатност, ПИБ, име овлашћеног лица, контакт особа и телефон/имејл);
- 2) број(еве) катастарске/их парцеле/а, катастарску општину, за катастарске парцеле које су предмет захтева;
 - 3) основ стицања права коришћења са одговарајућим доказима и
 - 4) друге податке, по потреби.

IV Поступање Министарства, односно Агенције

-Утврђивање активне страначке легитимације у овом поступку значи проверу да ли се ради о лицу из члана 102. став 7. Закона и да ли то лице има уписано право коришћења на грађевинском земљишту у јавном регистру непокретности.

-Уписано право коришћења на грађевинском земљишту у јавном регистру непокретности је формални услов, без кога није могуће започети поступак. У случају да право коришћења није уписано у јавни регистар непокретности, надлежни орган, односно Агенција, без одлагања обавештава подносиоца захтвa да нису испуњени услови за признавање права. Ово обавештење није управни акт и странка нема право на подношење правног лека.

-По добијању захтева, Агенција врши потребне провере **и у року од осам дана** од дана подношења уредног захтева издаје информацију о локацији са потврдом о могућности уписа за наведену катастарску парцелу или катастарске парцеле.

-Уредност захтева цени се у складу са начелима садржаним у закону којим се уређује општи управни поступак.

-Садржај информације о локацији прописан је Законом и подзаконским актима, а надлежни орган посебну пажњу обраћа на намену грађевинског земљишта, односно да ли се ради о земљишту које је:

1) планским документом одређено за уређење или изградњу објеката јавне намене или јавних површина, који су по одредбама посебних закона у обавезној јавној својини и за које је предвиђено утврђивање јавног интереса. Дефиниција објеката и површина јавне намене прописана је у члану 2. тач. 44) и 49) Закона, те је надлежни орган – Министарство односно Агенција утврђују увидом у важећи плански документ. Подносилац захтева не доставља никакав доказ за утврђивање ове чињенице.

2) земљиште на коме у регистру непокретности и правима на њима постоји забележба по тужби за утврђење својинског спора титулара права јавне својине са корисником земљишта, покренутог до дана ступања на снагу Закона а који се односи на ту катастарску парцелу. Надлежни орган или Агенција ову чињеницу утврђује увидом у јавни регистар непокретности. Подносилац захтева не доставља никакав доказ за утврђивање ове чињенице.

3) земљиште у отвореном стамбеном блоку које је у јавном коришћењу. Дефиниција отвореног стамбеног блока прописана је у члану 2. тачка 74) Закона. Надлежни орган утврђује ову чињеницу на основу увида у важећи плански документ и на други погодан начин. Подносилац захтева не доставља никакав доказ за утврђивање ове чињенице. Посебна напомена уз ову одредбу јесте да надлежни орган, односно Агенција утврђује ову чињеницу по намени земљишта из важећег планског документа и ако утврди да нису испуњени законом прописани услови обавештава подносиоца захтева да нема услова за упис права својине без накнаде, а да ће начин уређивања овог питања, у својинско правном смислу, бити уређено другим, посебним законом.

-Посебно се напомиње да уколико не постоји плански документ генералне или детаљне регулације, Министарство односно Агенција, намену земљишта и друге податке утврђује из непосредно хијерархијски вишег планског документа, односно из просторног плана јединице локалне самоуправе или просторног плана подручја посебне намене. У случају да се на описани начин не може утврдити намена земљишта, Министарство односно Агенција о томе без одлагања обавештава подносиоца захтева. У формално-

правном смислу, овакав захтев би се третирао као преурањен, до доношења планског документа из кога се ова чињеница може утврдити на поуздан начин.

-Изузетно, ако Министарство односно Агенција наиђе на питање које не може сам утврдити или би било целисходније и економичније да то учини подносилац захтева, може затражити допуну захтева. У наведеном случају, рок за издавање информације о локацији са потврдом о могућности уписа права својине рачуна се од достављања тог доказа.

-Ако је део катастарске парцеле предвиђен за уређење или изградњу објеката јавне намене или јавних површина, који су по одредбама посебних закона у обавезној јавној својини и за које је предвиђено утврђивање јавног интереса, претходно питање за стицање права својине за лица из члана 102. став 7. Закона је израђен и потврђен пројекат парцелације, у циљу деобе те катастарске парцеле.

-Када надлежни орган утврди да је потребно решити претходно питање, о томе без одлагања обавештава подносиоца захтева, са констатацијом да нема услова за поступање по захтеву до решавања претходног питања.

-Поступак и процедура израде и потврђивања пројекта парцелације прописана је Законом и подзаконским актима донетим на основу Закона. Формално-правно, писмено којим се подносилац захтева обавештава да постоји претходно питање, има негативни карактер, али како се не ради о управном акту, то подносилац захтева нема право на улагање правног лека. По потврђивању пројекта парцелације, стичу се услови за поновно подношење захтева за утврђивање могућности уписа права својине без накнаде, у складу са одредбама Закона. Пре поновног подношења захтева Агенцији, носилац права коришћења спроводи упис новоформиране катастарске парцеле у јавни регистар и подноси захтев Агенцији само за новоформирану катастарску парцелу, која није у режиму јавне намене.

-Посебно се напомиње да се ова одредба односи искључиво на земљиште у обавезној јавној својини за које је предвиђено утврђивање јавног интереса, што искључује забрану конверзије на земљишту за које су прописана ограничења изградње, с обзиром да је законодавац предвидео само случајеве у којима није могуће стећи право својине, али не и ограничења која постоје у планском документу а тичу се ограничења изградње, што ће будући власник, односно инвеститор свакако морати да поштује, односно биће власник грађевинског земљишта на коме ће, у складу са важећим планским документом, постојати ограничење у погледу могућности изградње на таквом земљишту (на пример: зона забране изградње објеката услед близине војних објеката и сл.), али што не утиче на остварење његовог права на конверзију без накнаде.

-Ако су испуњени наведени услови, Министарство односно Агенција издаје информацију о локацији и потврду да предметна катастарска парцела, односно катастарске парцеле које су предмет захтева, испуњавају услове за упис права својине без накнаде.

-Све наведене законске одредбе односе се на изграђено и неизграђено грађевинско земљиште, уз посебну напомену да ако се на земљишту налазе објекти изграђени без грађевинске дозволе или привремени објекти, такво земљиште се сматра неизграђеним, у смислу одредбе члана 90. Закона.

-Потврда коју издаје Министарство односно Агенција, да постоји могућност уписа права својине, по форми је типска, односно садржи идентичан сет података, који су потребни за упис права својине. По својој правној природи, у смислу закона којим се уређује упис права својине у јавни регистар непокретности, потврда представља исправу подобну за упис непокретности.

-Правни основ за издавање потврде садржан је у члану 102. став 7. Закона.

-По утврђивању испуњености законских услова и сачињавању потврде, Министарство односно Агенција, доставља надлежној служби за катастар непокретности, кроз Е-шалтер само потврду, а информацију о локацији, уз обавештење о испуњености услова доставља подносиоцу захтева.

-За издавање информације о локацији подносилац захтева плаћа накнаду стварних трошкова за издавање, у висини која је прописана за издавање Информације о локацији.

V Поступање надлежне службе за катастар непокретности

-По добијању потврде надлежног органа, односно Агенције о могућности уписа права својине без накнаде, надлежна служба за катастар непокретности врши упис права на непокретности у складу са законом којим се уређује упис права својине на непокретностима.

-У складу са чланом 102. став 2. Закона, орган надлежан за послове државног премера и катастра има обавезу да изврши упис права својине по службеној дужности, а према ставу 8. истог члана прописано је да надлежна служба за катастар непокретности, по добијању потврде од стране Агенције, уписују право својине у корист лица коме је то право утврђено у поступку пред Министарством односно Агенцијом.

-У случају да захтев подноси лице које је уписано као сукорисник парцеле, право се утврђује као право сусвојине, односно удела у својини или заједничкој својини, уз испуњење Законом прописаних услова.

-Ако се служби за катастар непокретности обрати неко од лица из става 3. овог члана, надлежни орган такав захтев одбацује, јер се исти сматра преурањеним, до доношења посебних закона, односно окончања сукцесије, односно приватизације друштвених предузећа.

-Како је ставом 2. самосталног члана 88. Закона, прописано да се поступци за претварање права коришћења у право својине на грађевинском земљишту, који су започети по одредбама закона којим се уређује претварање права коришћења у право својине уз накнаду, обустављају даном ступања на снагу Закона, то значи да се сви поступци покренути по раније важећем закону обустављају, а примењује се Закон који је на правну снагу ступио 4. августа 2023. године. Ова одредба односи се искључиво на лица из ст. 3. и 7. Закона, док за остале категорије лица из члана 102. Закона, остају на снази одредбе Закона које су примењиване и до ступања на снагу овог Закона, односно упис се врши по службеној дужности, а на ову категорију лица примењује се и правна фикција о моменту уписа, односно стицања права без формалног уписа, од 11. септембра 2009. године. Дакле, сви започети поступци за лица која нису садржана у ст. 3. и 7. члана 102. Закона, окончавају се по прописима по којима су започети, док се за лица из ст. 3. и 7. истог члана започети поступци обустављају.

-Посебно се напомиње да, без обзира што је Законом прописана обавеза уписа по службеној дужности, *ex lege*, за лица која нису садржана у ст. 3. и 7. члана 102. Закона, не постоји сметња да та лица подносе захтев за упис права својине без накнаде, у ком случају надлежни орган катастра поступа у складу са прописима који се односе на упис права својине, али је правна последица таквог уписа прописана Законом и сматра се да је такво лице власник непокретности од 11. септембра 2009. године. Таква лица немају обавезу обраћања Агенцији, већ захтев подносе директно надлежној служби за катастар непокретности.

-„Златни“ пресек стања је дан ступања на снагу Закона за лица из члана 102. ст. 3. и 7. Закона.

-Због значаја које ове одредбе имају и очекиваних финансијских ефеката, односно утицаја на бруто друштвени производ, препоручује се Републичком геодетском заводу да по приоритету решава по овим предметима.

-У случају да постоје претходни нерешени поступци, препоручује се Републичком геодетском заводу да претпостави постојање услова ефикасности и економичности за спајање поступака и доношење јединствене одлуке у смислу члана 35. став 3. Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова („Службени гласник РС“, бр. 41/18, 95/18, 31/19 и 15/20).

VI Прелазне одредбе и правне последице уписа

Поступци за претварање права коришћења у право својине на грађевинском земљишту започети по одредбама закона којим се уређује претварање права коришћења у право својине уз накнаду обустављају се даном ступања на снагу закона.

Како је одредбама закона који је престао да важи било прописано да орган надлежан за имовинско правне послове јединице локалне самоуправе решава по захтевима за претварање права коришћења у право својине уз накнаду, за лица из члана 102. став 7. Закона, то се даном ступања на снагу Закона стичу услови за доношење решења о обустави поступка. Поступак, по службеној дужности, води и решење доноси службено лице које је било овлашћено и за његово доношење, у складу са чланом 101. Закона о општем управном поступку и чланом 88. став 2. Закона.

Носилац права коришћења на грађевинском земљишту који је на основу Закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду, уписао право својине на грађевинском земљишту, нема право на повраћај накнаде по овом основу. У случају да неко лице поднесе захтев за повраћај средстава, надлежни орган јединице локалне самоуправе одбиће захтев као недопуштен, у складу са чланом 88. став 3. Закона.

Даном ступања на снагу овог закона стичу се услови за споразумни раскид уговора о закупу, закључених у складу са одредбама Закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду, уз обавезу измирења свих доспелих обавеза до дана ступања на снагу овог Закона. Према сазнању овог органа управе, једино је РДИ закључивала уговоре о закупу по овом основу, у складу са одредбама закона који је престао да важи. Сходно томе, РДИ је дужна да поступи по овој законској одредби, уз обавезу закупца да до дана ступања на снагу измири све доспеле обавезе у складу са Уговором о закупу. Исплата доспелих новчаних средстава је једини услов за закључење Уговора о споразумном раскиду Уговора о закупу. Уговорне стране су закуподавац и купац, са препоруком да обавезни члан тог уговора буде и констатација да купац нема право на повраћај средстава које је исплатио по основу Уговора о закупу.

Посебно се напомиње да се горе наведене одредбе односе искључиво на лица из члана 102. став 7. Закона, док остала лица право остварују у складу са Законом.

У односу на категорију лица која од 11. септембра остварују ово право без накнаде и на које се примењује правна фикција и изузетак о моменту стицања права, категорија лица из члана 102. став 7. Закона право својине стиче даном уписа у јавни регистар непокретности, дакле има дејство *ex nunc*, за разлику од осталих стичалаца овог права, где је дејство нормe *ex tunc*.

VI Објављивање и достављање Упутства

Ово Упутство, по потписивању, објавити на интернет страници Министарства: <https://www.mgsi.gov.rs/> и доставити: Министарству финансија, Републичком геодетском заводу, Републичкој дирекцији за имовину Републике Србије, Државном правобранилаштву, Канцеларији за Косово и Метохију, Привредној комори Србије, као и свим јединицама локалне самоуправе.

У Београду, 30.8.2023. године


МИНИСТАР
Горан Весин