

ISSN 0353-9644



# БРАНИЧ

Часопис за правну теорију и праксу  
Адвокатске коморе Србије

Година СХХХVI • Нова серија

Број 4/2023

Београд

2023

**Власник и издавач:**  
**АДВОКАТСКА КОМОРА СРБИЈЕ**  
11000 Београд, Дечанска бр. 13/II  
Телефон: +381 11/32 39 875 – Факс: 32 37 082  
www.aks.org.rs

**Досадашњи главни и одговорни уредници:**

Милан Ст. МАРКОВИЋ (1887. и 1897–1901); Ђорђе НЕНАДОВИЋ (1888–1890);  
Добривоје–Добра ПЕТКОВИЋ (1902–1906. и 1925–1926); Љубомир СТЕФАНОВИЋ  
(1927–1930); Др Обрад БЛАГОЈЕВИЋ (1931–1933); Др Видан БЛАГОЈЕВИЋ (1934);  
Др Радоје ВУКЧЕВИЋ (1935–1937); Владимир СИМИЋ (1938–1941); Др Александар  
МИКУЛИЋ (Адвокатура, 1976–1981); Горазд ОГУРЕК (Адвокатура, 1982–1984);  
Михаило МЛАДЕНОВИЋ (Адвокатура, 1985–1990); Мирослав ДИНЧИЋ (1991–1995);  
Живојин ШЕСТИЋ (1995–2002); Др Недељко ЈОВАНЧЕВИЋ (2002–2017)

Главни и одговорни уредник

———— \* —————

**др Мирослав ПАУНОВИЋ**

адвокат

Уређивачки одбор

———— \* —————

**Nevena FÜRST**, адвокат • **Владимир П. МИЉЕВИЋ**, адвокат •  
**Оливер Б. ИЊАЦ**, адвокат

*Припрема за штампу: Душан Тасић*

*Адреса редакције*

———— \* —————

**АДВОКАТСКА КОМОРА СРБИЈЕ**

11000 БЕОГРАД, Дечанска 13/II – Тел.: +381 11/32 39 875 – Факс: 32 37 082  
www.aks.org.rs; e-mail: a.k.srbije@gmail.com

БРАНИЧ излази тромесечно. Годишња претплата износи 800 динара, а појединачни број  
је 250 динара. Рукописи се не враћају. Сарадња у часопису се не хонорише.

*Претплата:* **Адвокатска комора Србије** – 11000 Београд, Дечанска 13/II,  
са назнаком: за Бранич. Жиро-рачун број: 205-12358-68

На основу мишљења Републичког министарства за културу, број 413-00-1737/2001-04,  
од 21. 12. 2001. године, часопис је ослобођен од обавеза плаћања пореза на промет.

Штампано у 1000 примерака

Штампа Службени гласник, Београд

Овај број *Бранича* штампан је у децембру 2023. године.



Stamp  
Bar Association of Serbia

# BRANIČ

Journal of Legal Theory and Practice  
of the Bar Association of Serbia

Year CXXXVI • New series

**Number 4/2023**

Belgrade

---

2023

**Owner and publisher:**  
**BAR ASSOCIATION OF SERBIA**  
11000 Beograd, Dečanska 13/II  
Telephone: +381 11 32 39 875 – Fax: 32 37 082  
www.aks.org.rs

**Previous editors-in-chief:**

Milan St. MARKOVIĆ (1887 and 1897–1901); Đorđe NENADOVIĆ (1888–1890);  
Dobrivoje – Dobra PETKOVIĆ (1902–1906 and 1925–1926); Ljubomir STEFANOVIĆ  
(1927–1930); Obrad BLAGOJEVIĆ, PhD (1931–1933); Vidan BLAGOJEVIĆ, PhD  
(1934); Radoje VUKČEVIĆ, PhD (1935–1937); Vladimir SIMIĆ (1938–1941);  
Aleksandar MIKULIĆ, PhD (Advocacy; 1976–1981); Gorazd OGUREK  
(Advocacy; 1982–1984); Mihailo MLADENOVIĆ (Advocacy, 1985–1990);  
Miroslav DINČIĆ (1991–1995); Živojin ŠESTIĆ (1995–2002);  
Nedeljko JOVANČEVIĆ, PhD (2002–2017)

*Editor-in-chief*

— \* —

**Miroslav PAUNOVIĆ, PhD**  
Attorney at law

*Editorial Board:*

— \* —

**Nevena FÜRST**, attorney at law, **Vladimir P. MILJEVIĆ**, attorney at law  
**Oliver B. INJAC**, attorney at law

*Prepress:* **Dušan Ćasić**

*Address of the Editor*

— \* —

**ADVOKATSKA KOMORA SRBIJE**

11000 Beograd, Dečanska 13/II – Tel.: +381 11/32 39 875 – Fax: 32 37 082

www.aks.org.rs; e-mail: a.k.srbije@gmail.com

*Branich* is published quarterly. Annual subscription is 800 dinars, and a single issue is 250 dinars. Manuscripts are withheld. Contributions to the journal are not paid.

*Subscription:* **ADVOKATSKA KOMORA SRBIJE** – 11000 Beograd, Dečanska 13/II,  
attention: *for Branich*. Bank account number: 205-12358-68

According to the opinion of the Ministry of Culture of the Republic of Serbia,  
number 413-00-1737/2001-04, of December 21<sup>st</sup> 2001,  
the journal is exempt from paying VAT.

Circulation: 1000 copies

Printed by Službeni glasnik, Belgrade

# КОМЕНТАРИ, РАСПРАВЕ, ИСТРАЖИВАЊА

UDK

*Марија Луковић*

адвокатски приправник у Београду\*

## ПРЕГЛЕД НАЈЗНАЧАЈНИЈИХ ИЗМЕНА И ДОПУНА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ

### Сажетак:

У овом тексту детаљно су изложене главне измене и допуне које су ступиле на снагу усвајањем Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи. Најзначајнија измена, која је најспорније прихваћена у јавности, јесте укидање Закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду. На овај начин укинута је конверзија права коришћења у право својине уз накнаду и проширен је круг лица која ће моћи да је изврше без накнаде. Додатно, разрађена је зелена агенда кроз измену постојећих и увођење нових елемената, извршена је делегација појединих надлежности државних органа, основана је Агенција за просторно планирање и урбанизам, уведени су нови појмови, институти и обавезе за инвеститоре.

**Кључне речи:** конверзија, право својине, право коришћења, земљиште, зелена агенда, катастар непокретности

---

\* Адвокатска канцеларија „ТСГ Адвокати”, Београд.

## I. Увод

Закон о планирању и изградњи<sup>1</sup> доживео је своју једанаесту Измену, када је 4. августа 2023. године на снагу ступио нов Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи<sup>2</sup>. Четврто ванредно заседање Народне скупштине у Тринаестом сазиву обележило је усвајање сета закона, при чему су највећу расправу изазвале измене и допуне које се односе на ЗПИ.

Усвајањем овог закона предузет је нов корак са циљем окончања својинске трансформације на грађевинском земљишту која траје готово две деценије, на начин што је укинут Закон о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду<sup>3</sup> и тиме проширен круг лица која ће наведено право моћи да остваре без плаћања накнаде.

Стручна јавност је била свесна потребе за променом начина на који је регулисано претварање права коришћења у право својине на грађевинском земљишту,<sup>4</sup> имајући у виду да у пракси нису били постигнути очекивани резултати и да је сам закон био јако проблематичан за примену и подложен различитим тумачењима од стране надлежних органа.

## II. Претварање права коришћења у право својине на грађевинском земљишту

Институт конверзије уз накнаду први пут је уведен 2009. године,<sup>5</sup> када је на снагу ступио Закон о планирању и изградњи. Тадашњим ЗПИ је питање конверзије било у целости регулисано једним прописом, обухватајући институте конверзије уз накнаду и конверзије без накнаде.

---

<sup>1</sup> Закон о планирању и изградњи – ЗПИ, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 81/2009 – испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 – одлука УС, 98/2013 одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 – др. закон, 9/2020, 52/2021 и 62/2023.

<sup>2</sup> Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи – *Службени гласник РС*, бр. 62/2023.

<sup>3</sup> Закон о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду – Закон о конверзији, *Службени гласник РС*, бр. 64/2015 и 9/2020.

<sup>4</sup> Претварање права коришћења у право својине на грађевинском земљишту – Конверзија.

<sup>5</sup> Чл. 103 Закона о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, 72/2009 и 81/2009 – испр.

Потом је – са циљем да се институт претварања права коришћења у право својине уз накнаду детаљније регулише, уз очекивања да ће то донети велике позитивне економске ефекте – 2015. године донет Закон о конверзији, као *lex specialis* у овој области. Ипак, овај пропис је, супротно очекивањима, допринео смањењу правне сигурности, настанку великих проблема и дилема у пракси, како за инвеститоре и остале субјекте који су претендовали да претворе право коришћења у право својине, тако и за адвокате и државне органе који су поступали у предметима конверзије.

Тако су досадашњи покушаји да се питање конверзије права коришћења у право својине на грађевинском земљишту реши довели до раздвајања института на конверзију која би подразумевала плаћање накнаде и конверзију без накнаде. Оба института су водила истом крајњем циљу (окончању својинске трансформације у Србији), али су била регулисана различитим законима.

## 1. Економски ефекти института конверзије

Доношење ових измена и допуна представља још један корак који прате очекивања да ће коначно окончати својинску трансформацију на грађевинском земљишту. Према статистичким подацима који су изнети у образложењу закона,<sup>6</sup> за 13 година колико се институт конверзије уз накнаду примењивао, наплаћено је око 30 милиона евра, што је значајно испод очекиваног нивоа, с обзиром на то да се 2015. године приликом доношења Закона о конверзији говорило о потенцијалним приходима чија би се вредност мерила у милијардама евра. Статистички подаци кажу да се, упркос примени овог закона, чак 98% конверзија извршило без накнаде. Томе је допринела одредба која је предвиђала да се тржишна вредност катастарске парцеле умањује за износ тржишне вредности земљишта под објектима и земљишта за редовну употребу.<sup>7</sup>

Субјекти конверзије су стога годинама покушавали да докажу намену земљишта, односно да је баш то земљиште на катастарској парцели неопходно за редовну употребу, те да је било могуће спровести конверзију без плаћања накнаде.

---

<sup>6</sup> Предлог Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи са образложењем објављен је на „веб-сајту” Народне скупштине Републике Србије, дана 8. маја 2023 – Образложење закона <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-.871.html>.

<sup>7</sup> Закон о конверзији, чл. 8.

Тренутно је услед нерешеног питања конверзије спречено издавање око 5.000 грађевинских дозвола, односно спречена су инвестирања на око 5.000 локација, што према проценама које је Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре спровело, кочи изградњу објеката у површини од око 15.000.000 м<sup>2</sup>. Када се у рачуницу узму приходи по основу административних такси, ПДВ-а, пореза на добит правних лица, али и прихода по основу пореза и доприноса на зараде, јер се предвиђа могућност запошљавања око 300.000 грађевинских радника, крајња је рачуница да ће, након спровођења конверзије без накнаде, држава по овом основу на дуже стазе брже и више профитирати него што би износили приходи по основу накнаде за конверзију.

Због дугих процеса који су се водили приликом утврђивања права на конверзију, као и различитог тумачења прописа од стране првостепених и другостепених органа, сами поступци претварања права коришћења у право својине трајали су годинама, док највећи број поступака и даље није окончан. Због непоступања државних органа и нерешавања у прописаном року, велики је број спорова који се воде против државе због ћутања управе и повреде права на суђење у разумном року.

Поступак конверзије ће се сада, како је то предвиђено ЗПИ, одвијати знатно брже и ефикасније, уз укључивање нових органа у сам поступак.

Осим окончања процеса својинске трансформације на грађевинском земљишту, неопходно је да многи домаћи и страни инвеститори изврше претварање права коришћења у право својине како би се омогућиле додатне инвестиције, односно како би инвеститори били у могућности да добију грађевинску дозволу, имајући у виду да се право коришћења не сматра одговарајућим правом на земљишту за потребе њеног прибављања.

## 2. Субјекти конверзије без накнаде

Након ступања на снагу Закона о изменама и допунама ЗПИ, ЗПИ у целости регулише питање конверзије права коришћења у право својине на грађевинском земљишту у члану 102.

Сада је у ЗПИ направљена разлика у погледу две групе лица која имају право на конверзију без накнаде.

У прву групу се убрајају лица која су и пре дана ступања на снагу Закона о изменама и допунама ЗПИ имала право да изврше конверзију без накнаде, односно лица која су уписана као власници објекта на предметној катастарској парцели, односно имаоци права коришћења



на неизграђеном грађевинском земљишту. За њих, упис права својине врши орган надлежан за послове државног премера и катастра, по службеној дужности.

У другу групу спадају лица из члана 102 став 7 ЗПИ. Овде се ради о лицима која су, у складу са укинутим прописом, имала право на конверзију уз накнаду, а управо су овим изменама и допунама стекла право да претварање права коришћења у право својине изврше без накнаде. Нова одредба члана 102 став 7 прописује следеће:

„По захтеву лица, која су била или јесу 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, 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 лица-носилаца 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, као лица која су овим законом стекла право на претварање права коришћења у право својине на грађевинском земљишту без накнаде, Агенција за просторно планирање и урбанизам Републике Србије издаје информацију о локацији са потврдом из које се утврђује намена предметне катастарске, односно катастарских парцела и могућношћу уписа права својине без накнаде у корист подносиоца захтева.”

На основу анализе ове одредбе ЗПИ и члана 1 став 2 укинутог Закона о конверзији јасно је да није свим лицима из Закона о конверзији дато право да конверзију изврше без накнаде, односно да питање начина на који ће је они извршити није регулисано у ЗПИ.

Наиме, ЗПИ и сада у члану 102 став 3. предвиђа лица која ће бити изузета од конверзије без накнаде, односно чије регулисање није предмет овог закона:

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

- 1) лица чија је позиција одређена законом којим се уређују спортови, као и удружења;
- 2) земљорадничке и стамбене задруге;
- 3) лица на која се примењују одредбе прописа Републике Србије и билатералних међународних уговора којима се уређује спровођење Анекса Г

- Споразума о питањима сукцесије („Службени лист СРЈ – Међународни уговори”, број 6/02); и
- 4) друштвена предузећа.”

ЗПИ предвиђа да ће питање конверзије за лица чији је положај одређен законом којим се уређује спорт, удружења, и земљорадничке и стамбене задруге бити уређено посебним прописима, док ће за лица из члана 102 став 3 тачка 3 стицање права својине на грађевинском земљишту у јавној својини бити уређено у складу са Анексом Г споразума о питањима сукцесије.<sup>8</sup>

Последњи изузетак, у погледу чијег регулисања права конверзије је законодавац остао прилично нејасан, представљају друштвена предузећа. Члан 102 став 6 прописује следеће: „*За лица из става 3. тачка 4) овог члана, стицање права својине на грађевинском земљишту у јавној својини биће уређено по окончању приватизације тих правних лица.*”

Недореченост се огледа у томе што је, осим што је наведен начин на који ће ово питање бити регулисано, остало неуређено и када ће се то догодити. Отворено је питање да ли ће ова лица и даље плаћати накнаду и на који начин и којим прописом ће њихово право на конверзију бити уређено.

У образложењу закона наведено је да према дотадашњим подацима свега три правна лица потпадају у групу друштвених предузећа. С обзиром на то да, према званичним подацима Агенције за лиценцирање стечајних управника – Центар за стечај, тренутно у Србији постоји 1.734 друштвених предузећа,<sup>9</sup> није прецизно одређен критеријум на основу кога је број изнет у образложењу закона утврђен. Недоречено је остало да ли ће привредна друштва која су тренутно у поступку стечаја и приватизације имати право на конверзију без накнаде или потпадају под групу лица из члана 102 став 3 тачка 4 ЗПИ. У складу са образложењем закона, потенцијално тумачење ове одредбе може бити да ће питање претварања права коришћења у право својине за активна друштвена предузећа бити регулисано у складу са ставом 6 члана 102 ЗПИ.

Овај очигледни недостатак ће потенцијално у даљој примени закона унети правну несигурност, посебно из разлога опште и широке формулације која је подложна различитим тумачењима, те је неопходно извршити одређена прецизирања у овом погледу. Законодавац је пропустио да дефинише појам друштвеног предузећа из става 3 тачка 4 ЗПИ.

<sup>8</sup> Службени лист СРЈ – Међународни уговори, бр. 6/02.

<sup>9</sup> Податак Агенције за лиценцирање стечајних управника, на дан 15. новембар 2023. године [http://195.222.96.125:7778/web\\_alsu/stecaj\\_pretraga.aspx?lang=ci](http://195.222.96.125:7778/web_alsu/stecaj_pretraga.aspx?lang=ci).

С обзиром на велики број инвеститора који су чекали ступање на снагу овог закона како би дефинитивно стекли право на конверзију без накнаде, и на велики број захтева којима су већ током августа месеца 2023. године иницирани поступци конверзије, како би се обезбедила уједначеност у поступању органа и ефикасна примена закона, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је објавило Упутство о примени члана 102 Закона у коме је детаљно објашњено како ће изгледати и како ће се спроводити поступак конверзије.<sup>10</sup>

Како би све наведено било оправдано и како би заправо били постигнути значајни резултати у погледу решавања овог питања, биће неопходно да се уједначи рад државних органа која ће спроводити поступак, али и да се поштује законом предвиђени временски оквир. То је начин на који ће се избећи даље потребе за довијањем и тражењем решења за окончање спорних ситуација.

### 3. Поступак конверзије

У складу са чланом 102 ЗПИ, с обзиром на то да постоји подела на две врсте субјеката конверзије, разликују се и два одвојена поступка.

За прву групу лица, поступак конверзије ће се спроводити по службеној дужности, пред надлежном службом за Катастар непокретности. Иако је предвиђено да ће надлежан орган извршити конверзију по службеној дужности, не постоји препрека да ова лица поднесу захтев за упис права својине без накнаде, што ће се, имајући у виду честу преоптерећеност и неажурност служби за Катастар непокретности, сматрати пожељним. Упис права својине у јавни регистар непокретности за ова лица имаће *ex tunc* дејство.

Са друге стране, за лица из члана 102 став 7 ЗПИ, то јест за лица која су управо овим изменама и допунама стекла право на конверзију без накнаде, упис права својине се неће обављати по службеној дужности и подразумеваће учешће два различита органа. Уколико желе да остваре своје право на бесплатну конверзију, ова лица ће морати да се обратe новооснованој Агенцији за просторно планирање и урбанизам. Потом је предвиђено да ће Агенција издати информацију о локацији са потврдом о могућности уписа права својине на предметној парцели у корист подносиоца захтева. Наведена потврда ће се путем *e-шалтера*

---

<sup>10</sup> Упутство о примени члана 102 Закона о планирању и изградњи објављено је на „веб-сајту” Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије, дана 30. августа 2023 – Упутство.

проследити надлежној служби за Катастар непокретности која ће извршити упис права својине у јавни регистар. Како би се у највећој могућој мери убрзао поступак и омогућио упис права својине, подносиоци захтева, осим што морају бити активно легитимисани, морају имати уписано право коришћења на одређеној катастарској парцели, док је од доказа потребно приложити основ стицања права коришћења. Да ли је поднет захтев уредан, цениће се у складу са начелима Закона о општем управном поступку.<sup>11</sup> Упис права својине у јавни регистар непокретности за ова лица ће имати *ex nunc* дејство.

Како ће овај закон решити питање конверзије за многа лица, недуго по ступању закона на снагу поднет је велики број захтева. Међутим, и поред прописаног рока од 8 дана, многим подносиоцима информације о локацији и даље нису издате.

Укидање Закона о конверзији изазвало је и незадовољство међу лицима која су већ платила накнаду за конверзију у складу са раније важећим одредбама, сматрајући да су доведена у неравноправан положај, јер су испунила тадашњу законску обавезу која од 4. августа 2023. године више не постоји. Како је ретроактивна примена закона у Републици Србији ограничена само на изузетне случајеве, ова лица неће имати право на повраћај уплаћених средстава, што се правда чињеницом да су раније стекла право својине на земљишту, и да су била у могућности да се тим правом користе. Уколико лица која су платила накнаду за конверзију у складу са укинутим законом поднесу пријаву са захтевом за повраћај средстава, она ће бити одбачена као недопуштена, у складу са чланом 88 став 3 Закона о изменама и допунама ЗПИ.

У складу са начелом јединства непокретности, по окончању претварања права коришћења у право својине на грађевинском земљишту, катастарска парцела и на њој изграђен објекат ће постати јединствени предмет права својине, па ће се тако сва права и терети који су постојали на објекту, укључујући и хипотеку, пренети и на предметну катастарску парцелу.

ЗПИ је следећом одредбом предвидео и изузетак у погледу катастарских парцела на којима лица из члана 102 став 7 неће моћи да стекну право својине:

„Лица из става 7. овог члана не могу стећи право својине на катастарским парцелама које су планским документом одређене за уређење или изградњу објеката јавне намене или јавних површина, који су по одредбама посеб-

---

<sup>11</sup> Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС.

них закона у обавезној јавној својини и за које је предвиђено утврђивање јавног интереса, на земљишту 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 овог закона, а који се односи на ту катастарску парцелу, као ни на земљишту у отвореном стамбеном блоку које је у јавном коришћењу.”

### III. Агенција за просторно планирање и урбанизам

У року од 3 месеца од дана ступања на снагу Закона о изменама и допунама ЗПИ предвиђено је оснивање Агенције за просторно планирање и урбанизам, као стручно-развојне агенције надлежне за послове припреме, координације и праћења израде планских докумената на коју ће бити делегиране и одређене надлежности из ресора других државних органа. Агенција за просторно планирање и урбанизам ће од сада имати главну улогу у поступку конверзије. До оснивања Агенције, све послове из њене надлежности обавља Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, у складу са чланом 77 Закона о изменама и допунама ЗПИ.

Улога Агенције за просторно планирање и урбанизам у поступку конверзије огледаће се у томе што ће лица из става 7 члана 102 ЗПИ захтев иницијално подносити Агенцији, која ће о њему решавати у року од 8 дана. Задатак Агенције ће бити да изда специфичну информацију о локацији са потврдом у којој ће бити назначено да ли је могуће уписати право својине на катастарској парцели у корист подносиоца захтева. Наведена потврда ће се потом путем *e-шалтера* проследити надлежној служби за Катастар непокретности која ће извршити упис права својине у јавни регистар.

Агенција за просторно планирање и урбанизам ће бити задужена и за вођење регистра *brownfield* локација у Републици Србији, што је заправо још један нов појам који је овим законом дефинисан.<sup>12</sup> Такође, делегирана је и надлежност органа надлежног за послове државног премера и катастра, па ће Агенција водити и Централни регистар планских докумената, као и надлежност Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у погледу издавања информација о локацији из њиховог ресора.

Члан 166г ЗПИ детаљно је набројао надлежности које ће обављати Агенција. Извесно је да ће Агенција имати бројне надлежности, али

<sup>12</sup> ЗПИ, чл. 2, ст. 1, тач. 2.

ипак остаје да се види како ће се нов орган снаћи у вршењу свих додељених надлежности.

## IV. Зелена агенда

### 1. Сертификат о енергетским својствима зграда

Сертификат о енергетским својствима зграде представља документ који приказује енергетска својства зграде, има прописани садржај, изглед, услове и начин издавања и издат је кроз Централни регистар енергетских пасоша.<sup>13</sup>

Иако сам појам ових сертификата не представља новину, изменама и допунама ЗПИ у члану 4 појачана је њихова вредност тиме што њихово поседовање постаје обавезно. Од дана ступања на снагу Закона о изменама и допунама ЗПИ све нове зграде, односно њихови посебни делови, мораће да поседују сертификате о енергетским својствима.

Најбитнија новина у овом погледу јесте да овера уговора о купопродаји непокретности и уговора о закупу неће бити могућа без прилагања наведених сертификата. На овом месту су изнете критике стручне јавности на рачун несразмерне санкције која је предвиђена за непоседовање сертификата, а која се огледа у ограничавању располагања правом својине.

Међутим, законодавац је прописао рокове за прибављање сертификата, који су, по оцени предлагача Закона, примерени и реални. У складу са тим, од дана ступања на снагу Закона о изменама и допунама ЗПИ све нове зграде морају поседовати наведени сертификат, док је рок за његово прибављање за власнике постојећих зграда јавне намене у јавној својини 3 године, за власнике постојећих пословних зграда 5, а за власнике стамбених зграда 10 година од дана ступања на снагу. Као услов за оверу уговора о купопродаји непокретности и уговора о закупу предвиђено је само њихово поседовање, не и неопходан енергетски разред. Временско важење сертификата је ограничено на 10 година од дана издавања.

У области енергетске ефикасности овим су имплементирани чланови 12 и 13 Директиве ЕУ о енергетским перформансама зграда.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> ЗПИ, чл. 2, ст. 1, тач 69.

<sup>14</sup> Директива Европске уније о енергетским перформансама зграда од 19. маја 2010. године, (*DIRECTIVE 2010/31/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL OF 19 May 2010 on the energy performance of buildings*).

Већи енергетски разред показује да ће зграда имати бољу енергетску ефикасност, допринеће очувању животне средине, ствараће ниже трошкове што представља подстицај купцима да се одлуче за куповину таквих објеката, али и инвеститорима да своје објекте у највећој могућој мери граде тако да буду економски ефикасни.

Међутим, како није предвиђен начин на који ће се побољшати енергетска ефикасност старе градње, ова одредба неће остварити своју пуну сврху и једноставно намеће обавезу лицима да прибаве наведене сертификате, док их онемогућава да изврше слободно располагање својом имовном уколико их не поседују.

## 2. Сертификат зелене градње

Сертификат зелене градње је потврда издата од стране међународног система за сертификацију зелених зграда, којим се верификује да је објекат испунио задате критеријуме и служи за оцењивање квалитета и степена испуњености критеријума зелене градње.<sup>15</sup>

Законом је обавеза поседовања овог сертификата предвиђена за све нове зграде које имају преко 10.000 м<sup>2</sup> бруто развијене грађевинске површине. Ипак, како се инвеститорима не би наметале само додатне обавезе, ЗПИ у члану 97 став 8 предвиђа право на умањење доприноса у висни од 10% као стимулативну меру за повећање броја објеката који испуњавају услове за добијање сертификата.

У складу са Декларацијом о зеленој агенди потписаном у Софији новембра 2020. године, овим Законом је направљен корак ка усвајању појединих препорука и то посебно: подстицањем електромобилности, ближим дефинисањем појмова ветроелектрана и соларних паркова, праћењем кретања и складиштења грађевинског отпада, унапређењем степена заштите културних добара.

Ипак, одредбе ЗПИ које се односе на зелену агенду у многоне су остале недоречене и потребно је додатно регулисати овај институт подзаконским актима.

## V. Сет закона о катастру

Измене и допуне ЗПИ пратиле су и измене још два закона који су с њим уско повезани.

На Другом редовном заседању Народне скупштине усвојене су измене и допуне које се односе на Закон о поступку уписа у катастар

<sup>15</sup> ЗПИ, чл. 2, ст. 1, тач. 70.

непокретности и катастар инфраструктуре<sup>16</sup> и Закон о државном премеру и катастру.<sup>17</sup> Измене и допуне ових закона ступиле су на снагу 4. новембра 2023. године.

Тако је новим изменама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова предвиђено да ће за упис у катастар, уколико се не врши по службеној дужности, лица подносити захтев преко *e-шалтера*, али ће то бити дужна да учине преко професионалних корисника који су у складу са овим законом овлашћени да врше дигитализацију документа издатог у папирној форми.

Промењен је и назив Катастра водова у Катастар инфраструктурних и подземних објеката,<sup>18</sup> а појам листа непокретности замењен је појмом извода из базе података катастра непокретности.

У циљу убрзавања поступка предвиђено је да ће се упис у катастар вршити по службеној дужности по сили закона онда када је посебним законом предвиђено да се упис врши без доношења решења и без утврђивања испуњености услова за упис. Додатно, проширен је круг ситуација у којима ће се одступати од права првенства и на уписе за потребе експропријације, попут парцелације и препарцелације. С тим у вези, како би се избегло нарушавање редоследа одлучивања одредбама посебних закона, сада је експлицитно у члану 31 став 4 Закона о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре предвиђено да се не може прописати ни претпоставка извршеног уписа, пре доношења одлука којом се упис у катастар врши.

Основна идеја законодавца јесте да се поступци пред Катастром који се односе на конверзију посматрају као хитни и приоритетни, како би допринели окончању својинске трансформације. Проблем у пракси ће стварати чињеница и да се пред Катастром непокретности већ воде дуготрајни поступци који су управо у вези са утврђивањем права на бесплатно претварање права коришћења у право својине, те би сада, након покретања поступка по новом ЗПИ, те поступке требало објединити и о њима решити у целини.

---

<sup>16</sup> Закон о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре, *Службени гласник РС*, бр. 41/2018, 95/2018, 31/2019, 15/2020 и 92/2023.

<sup>17</sup> Закон о државном премеру и катастру, *Службени гласник РС* 72/2009, 18/2010, 65/2013, 15/2015 – одлука УС, 96/2015, 47/2017 – аутентично тумачење, 113/2017 – др. закон, 27/2018 – др. закон, 41/2018 – др. закон, 9/2020 – др. закон и 92/2023.

<sup>18</sup> Скраћено: Катастар инфраструктуре.



## VI. Остале измене и допуне

### 1. Делегирање надлежности

Чланом 53 став 3 ЗПИ извршена је делегација надлежности у погледу издавања информације о локацији: *„Изузетно, по захтеву подносиоца, информацију о локацији може издати и јавни бележник, односно јавно лице или предузетник, регистрован за израду докумената просторној и урбанистичкој планирања.“*

Иако намера проширења круга лица и самим тим олакшавања начина прибављања информације о локацији на први поглед делује задовољавајуће, њена примена у пракси и даље није заживела, а извесно је да ће је пратити одговарајући проблеми. Разлог за то је чињеница да јавни бележници нису стручна лица која су оспособљена да издају овај документ. Подзаконским актима и даље није регулисан начин на који ће они то обављати. Потенцијално решење било би ангажовање лица која поседују одговарајућу лиценцу архитектонске или грађевинске струке.

Иако је за сада прописана као могућност, општи је утисак да ће се овим додатно оптеретити јавни бележници додељивањем и овог задатка у њихову надлежност, те се тако ствара пут растерећењу државних органа. Додатно, иако је издавање информација о локацији од стране јавних бележника и правних лица или предузетника регистрованих за израду докумената просторног и урбанистичког планирања – предвиђено само као могућност, ЗПИ у члану 209б превиђа новчане казне у случају неиздавања.

Недоследно је и образложење ове одредбе кога су пратили наводи да ће се овако убрзати поступци издавања информација о локацији јер, уз недостатак објашњења на који начин ће је издавати, Закон не предвиђа ни краћи рок у коме ће ова лица бити обавезна да је издају.

### 2. Додатне обавезе инвеститора

Једна од додатних обавеза која је предвиђена за инвеститоре или извођаче радова јесте да је уз пријаву радова потребно приложити и полису осигурања од штете према трећим лицима.

Надаље, како би објекат добио употребну дозволу, ЗПИ предвиђа обавезу да се уз захтев за њено издавање мора обезбедити доказ о премештању или складиштењу грађевинског отпада.

## VII. Закључак

Услед потребе за усклађивањем са директивама Европске уније, али и потребе да законске норме и регулатива испрате модернизацију, нове стандарде, процесе и технологије из области планирања и изградње, неизоставно је редовно мењати и усклађивати прописе из ове области.

Из свега наведеног може се закључити да су измене и допуне ЗПИ у толикој мери обимне и свеобухватне, да је оправдано поставити питање да ли ће следећи корак бити доношење новог Закона о планирању и изградњи, у коме би се објединиле одредбе које су у вези са просторним планирањем, пројектовањем и изградњом, а у исти мах и извршити потребна усклађивања са европским прописима. На тај начин би се спречила правна несигурност која у овој веома комплексној области несумњиво постоји и која је, у крајњем случају, и довела до настанка великог броја нелегалних објеката, бесправне градње, различитог поступања органа, својинских али и других спорова који успоравају даљи развој привреде.

Како би се у пуном обиму видели ефекти донетих измена и допуна, потребно је да протекне одговарајући период, да се јавност, али и државни органи упознају са бројним новинама и своје поступање у пословању и обављању дужности им прилагоде.

Свакако, уследиће доношење нових и усклађивање постојећих подзаконских аката којима ће се детаљније разрадити поједини институти, поступци и прописати услови за спровођење одредби овог Закона.

**Marta Luković**

apprentice in law in Belgrade

OVERVIEW OF THE MOST SIGNIFICANT AMENDMENTS TO THE LAW ON PLANNING AND CONSTRUCTION

### Summary:

This text presents in detail the main amendments that came into force with the adoption of the Law on Amendments to the Law on Planning and Construction. The main change, which was most controversially accepted by the public, is the repeal of the Law on Converting the Right of Use into the Right of Ownership on Construction Land with a Fee. In this way, the conversion of the right of use into the right of ownership with fee was abolished and the circle of entities which will be able to perform the conversion without fee was expanded. In addition, the green

agenda was elaborated through the modification of the existing ones and the introduction of new elements, the delegation of certain responsibilities of state bodies was carried out, the Spatial Planning and Urbanism Agency was established, etc.

**Key words:** conversion, right of ownership, right of use, land, green agenda, real estate cadastre