Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, у складу са чланом 15. Закона о државној управи („Сл. Гласник PC" бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014) доноси

**УПУТСТВО**

**о примени појединих одредби Закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду („Службени гласник РС“, број 64/2015)**

**I Предмет упутства**

Овим упутством детаљније се одређује начин извршавања појединих одредби Закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду (у даљем тексту: Закон), те се у том смислу ближе одређују: критеријуми за претварање права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду (у даљем тексту: конверзија), правно следбеништво у статусном смислу, накнада за конверзију, појмови застрте и незастрте површине, могућност конверзије земљишта у реституцији за које је утврђено да постоји могућност обештећења, закуп.

Ситуације на које се примењује овај закон одређене су преко три критеријума који морају да буду испуњени кумулативно.

**II Критеријуми за конверзију уз накнаду**

1. Грађевинско земљиште

Закон се односи само на земљиште које има статус грађевинског земљишта. Статус земљишта одређује се планским документом, без обзира на то како је исто уписано у јавној књизи о евиденцији непокретности и правима на њима. Ради избегавања недоумица, информација о статусу земљишта добија се из информације о локацији. У случају да је у питању земљиште из члана 88. Закона о планирању и изградњи, потребно је неспорно утврдити да ли постоји забележба обавезе плаћања накнаде за промену намене земљишта из пољопривредног у грађевинско, док је у случају из члана 89... Нема значаја да ли је реч о изграђеном или неизграђеном грађевинском земљишту. Код одређења шта чини грађевинско земљиште, треба имати у виду да се Закон определио за катастарску парцелу, а не за грађевинску парцелу.

1. Јавна својина на земљишту

Да би се Закон применио, потребно је и да је власник земљишта неко од субјеката који могу бити власници добара у јавној својини. То значи да се као власници одређене парцеле могу појавити само Република Србија, Аутономна Покрајина, или јединице локалних самоуправа. Ако грађевинско земљиште није у јавној својини, онда се овај закон не примењује на то земљиште. Својински статус утврђује се према стању у регистру непокретности (катастру непокретности).

1. Субјект коме припада право коришћења

Закон таксативно набраја субјекте којима припада право коришћења на грађевинском земљишту, односно на одређеној парцели. Ако није реч о неком од ових субјеката, онда треба испитати могућност конверзије применом одредби Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 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 и 145/14), без обавезе плаћања накнаде.

Законом су у члану 1. став 2. таксативно одређена лица на које се одредбе Закона односе и то:

1) 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;

2) 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;

3) лица чији је положај одређен законом којим се уређује спорт, као и удружења;

4) друштвена предузећа, носиоци права коришћења на грађевинском земљишту;

5) 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).

Реч је дакле о пет категорија лица.

**III Правни следбеник у статусном смислу**

Када је реч о категорији лица прописаној у тачки 1) став 2. члана 1, Закон је прецизирао да су то 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 **искључиво** у статусном смислу. Оваквим прецизирањем Закон је отклонио недоумице на шта се мисли када се говори о правном следбеништву. Претходна формулација, која није садржала синтагму „у статусном смислу“, омогућавала је нпр. примену закона и на лица према којима се макар једном водио поступак принудног извршења. Сада је извесно да се мисли само на правна лица која су приватизована, било да је то учињено у поступку предвиђеном неким од закона којим је била уређена приватизација, било да је то учињено у стечајном поступку или у извршном поступку. Дакле нагласак је на приватизацији, а не на поступку (стечај, извршење...).

Осим тога, ранија формулација која је говорила о правним следбеницима остављала је дилему да ли је ту реч о било каквом правном следбеништву. Да би била могућа примена овог Закона, потребно је да се правно следбеништво извлачи из статуса претходника и следбеника, а не из правног посла. Нема дилеме да правно следбеништво постоји нпр. по основу статусних промена у смислу Закона о привредним друштвима ("Сл. гласник РС", бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - др. закон и 5/2015), али не и по основу куповине непокретности, па чак ни по основу улагања непокретности у основни капитал друштва, куповине удела или акција и слично.

Са друге стране, уколико не би постојала одредница „у статусном смислу“, у пракси би се могао догодити случај да је лице које је привредно друштво, или друго правно лице које је приватизовано на основу закона којима се уређује приватизација, стечајни и извршни поступак заједно са објектима теретним правним послом отуђило и право коришћења на изграђеном грађевинском земљишту трећем лицу које није привредно друштво, или друго правно лице приватизовано на основу закона којима се уређује приватизација, стечајни и извршни поступак и на кога се не могу применити одредбе Закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду. С обзиром на то да би у овом случају то треће лице у поступку пред надлежном службом за катастар непокретности уписало као нови титулар права коришћења на изграђеном грађевинском земљишту, то лице би поступак конверзије права коришћења у право својине на грађевинском земљишту спровело по одребама Закона о планирању и изградњи, јер се на њега не односе одредбе Закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду.

**IV Накнада за коверзију и умањење накнаде (појам застртих и незастртих површина)**

Основно правило је да се за конверзију плаћа накнада у висини тржишне вредности грађевинског земљишта које се стиче у својину. Ова вредност утврђује се у складу са актом о утврђивању просечне цене квадратног метра одговарајућег земљишта по зонама за утврђивање пореза на имовину, одређеним од стране јединице локалне самоуправе на територији на којој се налази грађевинско земљиште, по тржишној вредности предметног грађевинског земљишта, у складу са прописом којим се уређује порез на имовину. Моменат према коме се одређује висина накнаде је дан подношења уредног захтева за конверзију.

Од овог општег правила постоје изузеци, те с тим у вези, Закон предвиђа неколико основа по којима се висина накнаде може умањити:

- **умањење по основу положаја земљишта**:

Висина накнаде се умањује ако се земљиште налази на територији јединице локалне самоуправе за коју је према прописима којима се уређује регионални развој утврђено да је реч о недовољно развијеној јединици локалне самоуправе, односно о јединици локалне самоуправе са изузетно ниским животним стандардом или високом стопом незапослености. Узима се у обзир стање у односу на претходну календарску годину у односу на годину у којој се утврђује накнада за конверзију.

- **умањење по основу трошкова стицања или улагања у земљиште**:

Кориснику се признаје право на умањење накнаде и ако је приликом стицања платио накнаду за прибављање. Признају се како трошкови прибављања, тако и трошкови улагања који су били нужни и учињени су у циљу обезбеђења функционалности земљишта. Корисник доказује да је учинио трошкове и њихову висину. У односу на чињеницу да су трошкови учињени, они се доказују на одговарајући начин, зависно од тога како су учињени (признаницама, одлукама надлежних органа, уговорима и слично). У погледу висине, вредност улагања се доказује вештачењем, и то вештака грађевинске струке, што значи да се вредност улагања процењује према садашњем стању, имајући у виду вредност улагања у одређеном моменту раније.

- **умањење за изграђено грађевинско земљиште**:

Закон је прописао и начин израчунавања умањења. Тржишна вредност парцеле се умањује за тржишну вредност земљишта потребног за редовну употребу објекта у односу на површину парцеле. Норма предвиђа да се површина земљишта за редовну употребу објекта израчунава тако што се укупна површина земљишта под објектима на тој парцели подели са максималном површином коју дозвољава индекс заузетости на тој парцели, а према важећем планском документу. Добијени количник треба помножити са укупном површином катастарске парцеле. То даје резултат - површину земљишта за редовну употребу објекта за потребе умањења накнаде. Када се укупна површина парцеле умањи за овако срачунату површину добија се површина за коју се обрачунава накнада за конверзију. Приликом израчунавања површине за редовну употребу објеката узима се у обзир површина земљишта испод свих објеката који се налазе на одређеној парцели, како главних, тако и помоћних. Узимају се у обзир и објекти који се не уписују у регистар непокретности. Површину земљишта испод објеката који се не уписују у регистар непокретности утврђује вештак геодетске струке са списка сталних судских вештака. На подносиоцу захтева је терет обезбеђења доказа о површини земљишта испод објеката.

Како се у пракси често јавља проблем прецизирања тремина застртих/незастртих површина, на овом месту ће се извршити прецизирање наведених појмова.

* **Незастрте површине** су зелене површине у директном контакту са тлом и порозне су. Могу бити и површине без уређеног зеленила и по правилу су без објеката (слободне земљане површине које се временом природно затравне). Могуће је постављање објеката уколико је то, изузетно планским документом (урбанистичко-техничким документом), дозвољено.
* **Застрте површине** су површине које настају застртањем чврстим застртом или слојем земље, тако да могу бити без зеленила или озелењене. Најчешће, застрте површине настају у оквиру површина за инфраструктуру (улице, подземне гараже, подијуми и слично) или неких других површина за јавну намену (јавно коришћење) – сеталишта, игралишта, површине за спорт и рекреацију и сл. Ове површине могу да буду у укупном билансу зеленила уколико се у правилима у планским документима експлицитно не наводи услов процентуалне заступљености незастртих и застртих земелних поврсина, већ се прописује проценат зелених површина. Уколико се у планским документима (урбанистичко – техничким документима) експлицитно наводе правила у погледу процената заступљености незастртих (слободних зелених површина) и застртих (где се обично наводи минимална дебљина земљишног слоја), потребно је посебно водити рачуна у погледу испуњавања планских услова. Уколико у планским документима нема експлицитно навођења ових правила за целине, зоне или појединачне парцеле, примењују се општа правила озељењавања која вазе за целокупно подручје планског документа (урбанистичко техничког документа).

- **умањење у оквиру комплекса**:

Ако се захтева конверзија катастарске парцеле која се налази у оквиру комплекса, конверзија је могућа и само за поједине парцеле из састава комплекса. Међутим, тада се висина накнаде обрачунава другачије, и то тако да се има у виду читав комплекс, а висина накнаде уједначава тако да буде иста за парцеле у оквиру комплекса. Комплекс може бити стамбени или индустријски. Иако формулација није до краја прецизна, може се закључити да умањење вредности треба увек обрачунавати према комплексу. У том циљу се предвиђа, пре свега, утврђивање комплекса што подразумева и навођење свих парцела које чине комплекс. Након тога се утврђене површине умањују за вредност (а то значи површину) земљишта које је важећим планским документом одређено као земљиште за изградњу објеката јавне намене и јавних површина. Овим се не искључује примена одредаба о умањењу о којима је претходно било речи (нпр. умањење по основу изграђености грађевинског земљишта). Тако се ово умањење вредности појављује као додатно умањење по основу објеката јавне намене или јавних површина. Идеја норме је у томе да корисник не плаћа накнаду за површину која му реално неће припасти, јер је на њој предвиђена изградња објеката јавне намене или јавних површина.

**V Земљиште које је у поступку реституције (случај обештећења)**

Закон је у члану 11. прописао да ако надлежни орган утврди да је парцела, предмет захтева, у поступку реституције дужан је да без одлагања донесе закључак о прекиду поступка, док се правоснажно не оконча поступак враћања одузете имовине.

У пракси се појавио већи број случајева када за предметне парцеле Агенција за реституцију, у поступку враћања одузете имовине, у конкретној ситуацији утврди да није могућ натурални повраћај имовине, већ само обештећење. У таквим случајевима, поступак враћања одузете имовине биће правноснажно окончан тек по исплати утврђеног износа у поступку. Имајући у виду наведено, произлази да би поступак конверзије био окончан тек по исплати утврђеног износа, што би довело до ситуације да се поступак претварања права коришћења у право својине на грађевинском земљишту, пролонгира.

С тим у вези, за потребе спровођења поступка претварања права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду, поступајућем органу ће довољан доказ бити решење Агенције за реституцију којим је утврђено право на обештећење, без обзира на чињеницу да ли је исзнос обештећења исплаћен, односно да ли је решење постало правноснажно.

**VI „Правни вакуум“?**

У пракси су се појавиле ситуације када није могуће применити одредбе ниједног од два закона (Закона о планирању и изградњи и Закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду).

Са једне стране, одредбе члана 1. Закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду, таксативно набрајају субјекте на које се односи примена навденог закона, а које не обухватају све потенцијалне случајеве.

Међутим, закључењем уговора се може доћи у ситуацију да нпр. лице које купује одређену непокретност **не постане правни следбеник** **у статусном смислу** (нпр. купи само једну непокретност одређеног предузећа које и даље постоји као правно лице), те се самим тим не спада у круг лица одређених у члану 1.

Са друге стране, таква лица не испуњавају ни услове из одредбе члана 6. Закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду (која упућује на примену Закона о планирању и изградњи), будући да се као услов предвиђа и да је уговор закључен до доношења Закона о планирању и изградњи ( „Службени гласник РС“ број 72/09) односно до 11.09.2009. године, што у пракси може да не буде случај, тј. да је уговор закључен пре тог момента.

ШТА ТАДА?

**VII Закуп**

Носиоци права коришћења на грађевинском земљишту уз накнаду могу закључити уговор о закупу до стицања и уписа права својине на грађевинском земљишту.

Могућност стицања закупа повољнија у том смислу да није потребно да се спроводи одговарајући поступак давања у закуп према општим прописима и поступку давања у закуп добара у јавној својини, већ применом одредби Закона о планирању и изградњи.

Законом није прописана обавеза закључења уговора о закупу, остављајући тиме на вољу корисника парцеле да захтева његово закључење или да то не захтева. Као корисник, односно ималац права коришћења он већ има правни основ за коришћење, а његово право коришћења је уписано и у регистар непокретности. Из угла корисника, он нема потребе за новим правним основом, али ако то жели, може и да закључи уговор о закупу, непосредном погодбом, без спровођења неког од поступака са оглашавањем.