



УНИВЕРЗИТЕТ У НОВОМ САДУ

Правни факултет



# УГОВОР О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Ментор:  
Проф. др Атила Дудаш

Кандидат:  
Данијела Кукурузовић

Нови Сад, 2022. године

УНИВЕРЗИТЕТ У НОВОМ САДУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

КЉУЧНА ДОКУМЕНТАЦИЈСКА ИНФОРМАЦИЈА<sup>1</sup>

Врста рада:	Докторска дисертација
Име и презиме аутора:	Данијела Кукурузовић
Ментор (титула, име, презиме, звање, институција)	Проф. др Атила Дудаш, ванредни професор
Наслов рада:	Уговор о закупу грађевинског земљишта
Језик публикације (писмо):	Српски (ћирилица)
Физички опис рада:	Број: Страница 343 Поглавља 32 Референци 814 Табела 0 Слика 0 Графикона 0 Прилога 0
Научна област:	Право
Ужа научна област (научна дисциплина):	Грађанскоправна (Облигационо право)
Кључне речи / предметна одредница:	грађевинско земљиште, уговор, закуп, друштвена својина, јавна својина, приватна својина, облигационо право
Резиме на језику рада:	Предмет изучавања овог рада је уговор о закупу грађевинског земљишта. У питању је уговор који има одређене сличности са другим правним институтима, почев од суперфициеса римског права, па до права грађења, којег познају бројни савремени правни системи. Специфичност уговора о закупу грађевинског земљишта у односу на друге врсте закупа се огледа у предмету закупа – грађевинском земљишту, чијом редовном употребом настаје нова ствар – грађевински објекат. С обзиром на то да су земљиште и тако изграђени објекат у својини различитих лица, долази до

<sup>1</sup> Аутор докторске дисертације потписао је и приложио следеће Обрасце:

5б – Изјава о ауторству;

5в – Изјава о истоветности штапане и електронске верзије и о личним подацима;

5г – Изјава о коришћењу.

Ове Изјаве се чувају на факултету у штапаном и електронском облику и не корице се са тезом.

одступања од општеприхваћеног начела *superficies solo cedit*, које потиче из римског права. Чињеница да се разликују власник земљишта и објекта изграђеног на њему отвара бројна спорна питања на која закон не даје одговор. Нека од њих су: каква је правна судбина објекта у случају престанка важења уговора о закупу; да ли је могуће установљивање хипотеке одвојено на земљишту и на објекту, с обзиром на то да су у својини различитих лица, те како би активирање једне од тих хипотека утицало на права власника друге непокретности; која би била права власника објекта, а која права власника земљишта у случају експропријације, било земљишта, било објекта и бројна друга питања.

Имајући у виду да је претежни део грађевинског земљишта код нас у другој половини XX века био у друштвеној својини, специфичности овог облика својине, као и то да се овлашћења која из ње проистичу разликују од овлашћења које има титулар неког од данашњих облика својине (јавна, приватна и задружна), посебан део рада је посвећен могућности издавања у закуп грађевинског земљишта у друштвеној својини, анализирању услова под којима је то било могуће, намене за коју се земљиште могло издати у закуп, субјеката који су се могли наћи у улози закупадавца и закупца, као и сличности и разлика између закупа и права коришћења.

Правила о закупу грађевинског земљишта у нашем праву разликују се у зависности од тога да ли је земљиште у јавној или приватној, односно задружној својини. Само је закуп грађевинског земљишта у јавној својини детаљније регулисан законом и то одредбама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“ бр. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13, 50/13, 98/13, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19, 9/20 и 52/21), док се на сва питања која нису регулисана тим законом примењују одредбе Закона о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“ бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89, „Службени лист СРЈ“ бр. 31/93, бр. 22/99 и 44/99), као и када је реч о закупу било које друге ствари. Законом о планирању и изградњи детаљно је уређен поступак и начин избора закупца, садржина уговора о закупу, као и случајеви у којима се грађевинско земљиште у јавној својини може издати у закуп. Међутим, Закон је недоречен у погледу бројних питања, као што је питање односа уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини и уговора о јавно-приватном партнерству или уговора о концесији, ради чијег остваривања се земљиште издаје у закуп. Надаље, нејасна је правна природа уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини без обавезе закупца да плаћа закупнину, као и која правила из Закона о облигационим односима (о уговору о закупу или уговору о послужу) ће се у том случају супсидијарно примењивати. Указано је и на специфичности уговора о закупу који садржи одредбу према којој се земљиште може дати закупцу у својину. У раду је направљен осврт и на неке посебне случајеве издавања земљишта у закуп, као што је случај у поступку реституције или у поступку претварања права коришћења грађевинског земљишта у право својине уз накнаду. Са друге стране, закуп грађевинског земљишта у приватној и у задружној својини није посебно регулисан ниједним законом, па се на питања везана за закључење, садржину, правно дејство и престанак таквих уговора примењују само одредбе Закона о облигационим односима о уговору о закупу. То и није изненађујуће, будући да су случајеви издавања у закуп грађевинског земљишта у наведеним облицима својине у пракси ретки, нарочито ради изградње

	<p>објеката. Међутим, како наше право оставља могућност за закључење и таквих уговора, упоредо са анализом правила о закупу грађевинског земљишта у јавној својини приказан је и преглед решења која би требало применити када би земљиште које се издаје у закуп било у приватној, односно задружној својини. У раду је приказано преко 50 примера из судске праксе који на најбољи начин илуструју какви се све проблеми јављају у правном промету због постојања правних празнина у овој материји, те су дати предлози решења како би се могло поступити у наведеним нерегулисаним ситуацијама.</p>
Датум прихватања теме од стране надлежног већа:	25. 04. 2019. године
Датум одбране: (Попуњава одговарајућа служба)	
Чланови комисије: (титула, име, презиме, звање, институција)	<p>Председник: др Бојан Пајтић, редовни професор Правног факултета у Новом Саду, Универзитета у Новом Саду  Члан: др Марко Ђурђевић, ванредни професор Правног факултета у Београду, Универзитета у Београду  Члан: др Атила Дудаш, ванредни професор Правног факултета у Новом Саду, Универзитета у Новом Саду</p>
Напомена:	Нема напомена.

KEY WORD DOCUMENTATION<sup>2</sup>

Document type:	Doctoral dissertation
Author:	Danijela Kukuruzovic
Supervisor (title, first name, last name, position, institution)	Atila Dudas, Ph. D., Associate Professor
Thesis title:	Building Lease Agreement
Language of text (script):	Serbian language (cyrilic)
Physical description:	Number of: Pages 343 Chapters 32 References 814 Tables 0 Illustrations 0 Graphs 0 Appendices 0
Scientific field:	Law
Scientific subfield (scientific discipline):	Civil Law (Law of Obligations)
Subject, Key words:	building land, contract, lease, social ownership, public ownership, private ownership, law of obligations
Abstract in English language:	<p>The subject of study of this thesis is the building lease agreement. It is an agreement that has certain similarities to other legal institutes, starting from <i>superficies</i> from the Roman law to the right to build, known to numerous contemporary legal systems. The specificity of the building lease agreement as opposed to other types of lease is reflected on the leasing subject – building land, whose regular use yields a new property – a construction project (facility). Given that the land and the facility constructed on it are owned by different parties, the generally accepted principle of <i>superficies solo cedit</i>, originating from the Roman law is abandoned. The fact that the owners of the land and the facility constructed are different opens numerous disputable questions to which the law does not provide an answer. Part of them are: what is the legal ownership outcome of the facility in case the land lease agreement is terminated? Is it feasible to establish a mortgage separately on the land and</p>

---

<sup>2</sup> The author of doctoral dissertation has signed the following Statements:

56 – Statement on the authority,

5B – Statement that the printed and e-version of doctoral dissertation are identical and about personal data,

5r – Statement on copyright licenses.

The paper and e-versions of Statements are held at the faculty and are not included into the printed thesis.

on the facility, given that they are owned by different parties and how would activating a single mortgage affect the rights of the owner of the other property? What would be the rights of the facility owner as opposed to the land owner in case of an expropriation of either the land or the facility? Numerous other questions arise.

Taking into account that the majority of building land in Serbia in the second half of the 20<sup>th</sup> century was socially-owned, the specifics of the ownership form as well as authorizations arising from it that differed from the authorizations claimed by the holder of the present-day ownership forms (public, private, cooperative), a special part of the study was dedicated to the possibilities of leasing socially-owned building land, analyzing conditions under which it was possible, the purpose for which the land could have been leased, subjects that could have acted as the lease holder and the landlord, as well as the similarities and differences between leasing and the right of use.

The rules on building lease in Serbian legal system are different depending on whether the land is in private, public or cooperative ownership. Only the building lease of publicly-owned land is regulated by law in more detail by provisions in the Planning and Building Act (“Official Gazette of the Republic of Serbia” no. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13, 50/13, 98/13, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19, 9/20 and 52/21) whereas provisions in the Law of Obligations (“Official Gazette of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia” no. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89, “Official Gazette of the Federal Republic of Yugoslavia” no. 31/93, 6p. 22/99 and 44/99) apply to all questions not regulated by the Act as well as to questions of leasing any other property. The procedure and the method of selection of the lease holder and the content of the lease agreement are regulated in detail by the Planning and Building Act as well as cases where publicly-owned building land may be leased. However, the Act is vague in terms of numerous questions such as the relation between the building lease agreement of the publicly-owned land and the agreement on public and private partnership or concession agreements for which execution the land is leased. Moreover, it is unclear about legal nature of the building lease agreement of publicly-owned land without the lease holder being obliged to pay for the lease as well as which rules from the Law of Obligations (either rules on lease or service) shall be applied in a subsidiary way. It has been pointed out to the specifics of a lease agreement that contains a provision under which the lease holder may obtain ownership of the land. A review is made within the study on certain special cases of land leasing such as the case of restitution procedure or the procedure of converting the right of use of the building land into the right of ownership for a fee. On the other hand, privately-owned and cooperatively-owned land leasing is not specially regulated by any specific act and therefore, questions related to conclusions, contents, legal fact and termination of such agreements are settled only by the provisions of the Law of Obligations on lease agreements. It is not surprising at any rate since cases of building lease in the stated forms of ownership are rare in practice, especially for project construction. However, given that Serbian law also leaves the possibility of concluding such agreements, in parallel with the analysis of the building lease rules of publicly-owned land, there is an overview of solutions that should be applied when leased land is privately or cooperatively-owned. The study shows more than 50 examples from case law that best illustrate which problems occur in legal transactions due to the existence of legal gaps in this matter and solutions on how to act in the stated unregulated situations have been proposed.

Accepted on Scientific Board on:	25 <sup>th</sup> April, 2019
Defended: (Filled by the faculty service)	
Thesis Defend Board: (title, first name, last name, position, institution)	President: Bojan Pajtic, Ph. D., Full Professor, Faculty of Law, University of Novi Sad Member: Marko Djurdjevic, Ph. D., Associate Professor, Faculty of Law, University of Belgrade Member: Atila Dudas, Ph. D., Associate Professor, Faculty of Law, University of Novi Sad
Note:	None.

## САДРЖАЈ

1. УВОД.....	1
2. ПОЈАМ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА.....	4
3. ЗАКОНСКЕ ДЕФИНИЦИЈЕ И ПОДЕЛЕ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА.....	6
4. ГРАЂЕВИНСКА ПАРЦЕЛА И КАТАСТАРСКА ПАРЦЕЛА.....	10
5. НАМЕНА ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА.....	14
5.1. УТИЦАЈ ПРОМЕНЕ НАМЕНЕ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА НА УГОВОР О ЗАКУПУ.....	16
6. ВРСТЕ ОБЈЕКТА КОЈИ МОГУ БИТИ ПОСТАВЉЕНИ ИЛИ ИЗГРАЂЕНИ НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ.....	21
7. НАЧЕЛО SUPERFICIES SOLO CEDIT И УСТАНОВЕ ПРАВНОГ РАЗДВАЈАЊА ЗЕМЉИШТА И ЗГРАДЕ КРОЗ ИСТОРИЈУ.....	25
7. 1. РИМСКО ПРАВО.....	25
7. 2. СУПЕРФИЦИЕС (SUPERFICIES).....	28
7. 3. ПРАВНЕ УСТАНОВЕ РАЗДВАЈАЊА ЗЕМЉИШТА И ЗГРАДЕ У ЕВРОПСКИМ ЗЕМЉАМА.....	31
7. 4. ПРАВНО РАЗДВАЈАЊЕ ЗЕМЉИШТА И ЗГРАДЕ У ПОСЛЕРАТНОМ ПЕРИОДУ У НАШЕМ ПРАВУ.....	34
7. 5. НАЧЕЛО SUPERFICIES SOLO CEDIT И ЗАКУП ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У ЈАВНОЈ СВОЈИНИ У СЛУЧАЈУ ДАВАЊА КОНЦЕСИЈЕ.....	37
8. ОБЛИЦИ СВОЈИНЕ НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ.....	39
8. 1. ДРУШТВЕНА СВОЈИНА КАО ПРЕОВЛАЂУЈУЋИ ОБЛИК СВОЈИНЕ НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ.....	39
8. 2. ПЛУРАЛИЗАМ ОБЛИКА СВОЈИНЕ НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ.....	43
9. ЗАКУП ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У ДРУШТВЕНОЈ СВОЈИНИ.....	50
9. 1. ОБЛАШЋЕЊЕ РАСПОЛАГАЊА СТВАРИМА У ДРУШТВЕНОЈ СВОЈИНИ И УГОВОР О ЗАКУПУ.....	67
10. ОДНОС УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА И ПРАВА КОРИШЋЕЊА ИСТОГ.....	72
10. 1. ПРАВО КОРИШЋЕЊА ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У ДРУШТВЕНОЈ СВОЈИНИ.....	72
10. 2. СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКЕ ИЗМЕЂУ ПРАВА КОРИШЋЕЊА И ПРАВА ЗАКУПА ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА.....	76
11. ПРАВНА РЕГУЛАТИВА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА ПРЕ ДОНОШЕЊА ЗАКОНА О ОБЛИГАЦИОНИМ ОДНОСИМА У НАШЕМ ПРАВУ.....	80
12. ПРАВНА ПРИРОДА УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА.....	84
12. 1. ОБЛИГАЦИОНОПРАВНИ И СТВАРНОПРАВНИ ЕЛЕМЕНТИ.....	84
12. 2. ПРАВНА ПРИРОДА УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА СА ОДРЕДБОМ ДА ЋЕ ЗАКУПЉЕНА ПАРЦЕЛА ПРЕЋИ У СВОЈИНУ ЗАКУПЦА.....	92
12. 3. ПРАВНА ПРИРОДА УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У ЈАВНОЈ СВОЈИНИ БЕЗ ОБАВЕЗЕ ПЛАЋАЊА ЗАКУПНИНЕ.....	94



12. 4. ОДНОС УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У ЈАВНОЈ СВОЈИНИ И УПРАВНИХ УГОВОРА.....	98
13. ПОЈАМ, САДРЖИНА И ЗАКЉУЧЕЊЕ УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА.....	101
13. 1. ПОЈАМ УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА.....	101
13. 2. БИТНИ ЕЛЕМЕНТИ УГОВОРА.....	102
13. 2. 1. ПОСЕБНО О РОКУ И НАЧИНУ ПЛАЋАЊА ДОПРИНОСА ЗА УРЕЂИВАЊЕ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА КАО ОБАВЕЗНОМ ЕЛЕМЕНТУ УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У ЈАВНОЈ СВОЈИНИ.....	104
13. 3. ОВЛАШЋЕЊЕ ЗА ПРОПИСИВАЊЕ УСЛОВА ИЗДАВАЊА У ЗАКУП ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У ЈАВНОЈ СВОЈИНИ.....	106
13. 4. НАЧИНИ ИЗБОРА ЗАКУПЦА.....	108
13. 4. 1. ПРАВНИ ЛЕК У ПОСТУПКУ ИЗБОРА ЗАКУПЦА.....	113
13. 4. 1. 1. НАЧИНИ ИЗБОРА ЗАКУПЦА У ДРУГИМ ЗЕМЉАМА.....	116
13. 5. РОК НА КОЈИ СЕ ЗАКЉУЧУЈЕ УГОВОР.....	117
13. 6. СУБЈЕКТИ КОЈИ СУ ОВЛАШЋЕНИ НА ЗАКЉУЧЕЊЕ УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА (УГОВОРНЕ СТРАНЕ).....	123
13. 6. 1. СУВЛАСНИЦИ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА КАО ЗАКУПОДАВЦИ.....	125
13. 6. 2. НОСИОЦИ ПРАВА ЗАЈЕДНИЧКЕ СВОЈИНЕ КАО ЗАКУПОДАВЦИ.....	130
13. 6. 3. ЛИЦА У СВОЈСТВУ ЗАКУПОДАВАЦА КОЈА НИСУ ВЛАСНИЦИ ЗЕМЉИШТА.....	131
13. 6. 4. НОСИОЦИ ПРАВА КОРИШЋЕЊА И КОРИСНИЦИ СТВАРИ У ЈАВНОЈ СВОЈИНИ КАО ЗАКУПОДАВЦИ.....	133
14. ПРЕДМЕТ УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА.....	137
15. ПРАВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ УГОВОРА О ЗАКУПУ.....	141
16. ФОРМА УГОВОРА.....	149
17. САДРЖИНА УГОВОРА.....	153
17. 1. ОВЛАШЋЕЊА ЗАКУПЦА.....	153
17. 1. 1. ОВЛАШЋЕЊЕ КОРИШЋЕЊА.....	153
17. 1. 2. ОВЛАШЋЕЊЕ ПРИБИРАЊА ПЛОДОВА.....	155
17. 2. ОБАВЕЗЕ ЗАКУПОДАВЦА.....	156
17. 2. 1. ПРЕДАЈА ПАРЦЕЛЕ.....	156
17. 2. 1. 1. ОДГОВОРНОСТ ЗА МАТЕРИЈАЛНЕ И ПРАВНЕ НЕДОСТАТКЕ.....	160
17. 2. 2. ОДРЖАВАЊЕ СТВАРИ У ИСПРАВНОМ СТАЊУ.....	167
17. 2. 3. ОБАВЕЗА ТРПЉЕЊА ЗАКУПЧЕВОГ КОРИШЋЕЊА ПАРЦЕЛЕ.....	168
17. 3. ОБАВЕЗЕ ЗАКУПЦА.....	169
17. 3. 1. ЧУВАЊЕ ПАРЦЕЛЕ.....	169
17. 3. 2. ВРАЋАЊЕ ПАРЦЕЛЕ ЗАКУПОДАВЦУ У ДРЖАВИНУ.....	170
17. 3. 2. 1. ПОСЛЕДИЦЕ КОРИШЋЕЊА ПАРЦЕЛЕ ОД СТРАНЕ ЗАКУПЦА И НАКОН ПРЕСТАНКА ВАЖЕЊА УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА.....	172
17. 3. 3. ПЛАЋАЊЕ ЗАКУПНИНЕ.....	179
17. 3. 3. 1. ВИСИНА ЗАКУПНИНЕ.....	182
17. 3. 3. 1. 1. УСКЛАЂИВАЊЕ ВИСИНЕ ЗАКУПНИНЕ СА ПРОМЕНАМА ТРЖИШНЕ ВРЕДНОСТИ ЗЕМЉИШТА У ПРАКСИ ДРУГИХ ДРЖАВА.....	186

17. 4. ОВЛАШЋЕЊА ЗАКУПОДАВЦА .....	190
18. ИЗМЕНА УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА.....	191
18. 1. ИЗМЕНА УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА ЗБОГ ПРОМЕНЕ ВЛАСНИКА ОБЈЕКТА ИЛИ ДЕЛА ОБЈЕКТА КОЈИ СЕ ГРАДИ ИЛИ ЈЕ ИЗГРАЂЕН НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ УЗЕТОМ У ЗАКУП.....	191
18. 2. ИЗМЕНА УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА ЗБОГ ЛЕГАЛИЗАЦИЈЕ БЕСПРАВНО ИЗГРАЂЕНОГ ОБЈЕКТА.....	202
19. ПРЕСТАНАК УГОВОРА .....	205
19. 1. ИСПУЊЕЊЕ.....	205
19. 2. ОТКАЗ.....	205
19. 3. СМРТ ЈЕДНЕ УГОВОРНЕ СТРАНЕ .....	210
19. 4. ПРОПАСТ СТВАРИ .....	210
19. 5. КОНВЕРЗИЈА ПРАВА ЗАКУПА У ПРАВО СВОЈИНЕ .....	211
19. 6. РАСКИД УГОВОРА.....	214
19. 7. ПОНИШТАЈ И УТВРЂЕЊЕ НИШТАВОСТИ УГОВОРА .....	222
21. ПОДЗАКУП.....	227
22. УПИС ПРАВА ЗАКУПА ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У КАТАСТАР НЕПОКРЕТНОСТИ .....	230
23. ХИПОТЕКА НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ ИЗДАТОМ У ЗАКУП И НА ОБЈЕКТУ ИЗГРАЂЕНОМ НА ТОМ ЗЕМЉИШТУ .....	236
23. 1. ПОЈАМ ХИПОТЕКЕ .....	236
23. 2. ОДСТУПАЊЕ ОД НАЧЕЛА ЈЕДИНСТВА НЕПОКРЕТНОСТИ .....	238
23. 3. ЕКСТЕНЗИВНОСТ ХИПОТЕКЕ И ЗАКУП ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА.....	240
23. 4. ХИПОТЕКА НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ ИЗДАТОМ У ЗАКУП .....	241
23. 5. ХИПОТЕКА НА ИЗГРАЂЕНОМ ОБЈЕКТУ И НА ОБЈЕКТУ У ИЗГРАДЊИ НА ЗАКУПЉЕНОМ ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ .....	246
24. ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО .....	250
24.1. ПОЈАМ, ЦИЉЕВИ И ОБЛИЦИ ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА .....	250
24. 2. ЗАКУП ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У СВРХУ РЕАЛИЗАЦИЈЕ ЈАВНО- ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА.....	255
25. ЗАКУП ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА КАО ОБЛИК ЕКСПРОПРИЈАЦИЈЕ .....	261
25. 1. ПОТПУНА И НЕПОТПУНА ЕКСПРОПРИЈАЦИЈА .....	261
25. 2. ОДСТУПАЊЕ ОД НАЧЕЛА АУТОНОМИЈЕ ВОЉЕ.....	265
25. 3. ЈАВНИ ИНТЕРЕС ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЕКСПРОПРИЈАЦИЈЕ.....	266
25. 4. ЕКСПРОПРИЈАЦИЈА ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У ПРИВАТНОЈ СВОЈИНИ КОЈЕ ЈЕ ИЗДАТО У ЗАКУП.....	269
26. ЗАКУП ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У ПОСТУПКУ РЕСТИТУЦИЈЕ .....	271
27. ЗАКУП ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У ПОСТУПКУ ПРЕТВАРАЊА ПРАВА КОРИШЋЕЊА У ПРАВО СВОЈИНЕ УЗ НАКНАДУ .....	278
28. ОДНОС УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА СА СЛИЧНИМ УСТАНОВАМА .....	283
28. 1. ОДНОС УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА СА УГОВОРОМ О УСТАНОВЉАВАЊУ ПРАВА ГРАЂЕЊА.....	283
28. 1. 1. О ПРАВУ ГРАЂЕЊА .....	283

28. 1. 2. СЛИЧНОСТИ ПРАВА ГРАЂЕЊА СА УГОВОРОМ О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА .....	286
28. 1. 3. РАЗЛИКЕ ИЗМЕЂУ ПРАВА ГРАЂЕЊА И УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА .....	292
28. 2. РАЗЛИКОВАЊЕ УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА И КОРИШЋЕЊА ЈАВНИХ ПОВРШИНА УЗ НАКНАДУ .....	297
29. ПОРЕСКИ ТРЕТМАН УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА.....	302
30. НЕКА СПЕЦИФИЧНА ПРАВИЛА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У УПОРЕДНОМ ПРАВУ .....	309
31. ЗАКЉУЧАК .....	318
32. ЛИТЕРАТУРА .....	323

## Резиме

Предмет изучавања овог рада је уговор о закупу грађевинског земљишта. У питању је уговор који има одређене сличности са другим правним институтима, почев од суперфициеса римског права, па до права грађења, којег познају бројни савремени правни системи. Специфичност уговора о закупу грађевинског земљишта у односу на друге врсте закупа се огледа у предмету закупа – грађевинском земљишту, чијом редовном употребом настаје нова ствар – грађевински објекат. С обзиром на то да су земљиште и тако изграђени објекат у својини различитих лица, долази до одступања од општеприхваћеног начела *superficies solo cedit*, које потиче из римског права. Чињеница да се разликују власник земљишта и објекта изграђеног на њему отвара бројна спорна питања на која закон не даје одговор. Нека од њих су: каква је правна судбина објекта у случају престанка важења уговора о закупу; да ли је могуће установљивање хипотеке одвојено на земљишту и на објекту, с обзиром на то да су у својини различитих лица, те како би активирање једне од тих хипотека утицало на права власника друге непокретности; која би била права власника објекта, а која права власника земљишта у случају експропријације, било земљишта, било објекта и бројна друга питања.

Имајући у виду да је претежни део грађевинског земљишта код нас у другој половини XX века био у друштвеној својини, специфичности овог облика својине, као и то да се овлашћења која из ње проистичу разликују од овлашћења које има титулар неког од данашњих облика својине (јавна, приватна и задружна), посебан део рада је посвећен могућности издавања у закуп грађевинског земљишта у друштвеној својини, анализирању услова под којима је то било могуће, намене за коју се земљиште могло издати у закуп, субјеката који су се могли наћи у улози закупадвца и закупца, као и сличности и разлика између закупа и права коришћења.

Правила о закупу грађевинског земљишта у нашем праву разликују се у зависности од тога да ли је земљиште у јавној или приватној, односно задружној својини. Само је закуп грађевинског земљишта у јавној својини детаљније регулисан законом и то одредбама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“ бр. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13, 50/13, 98/13, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19, 9/20 и 52/21), док се на сва питања која нису регулисана тим законом примењују одредбе Закона о облигационим односима („Службени лист СФРЈ” бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89, „Службени лист СРЈ” бр. 31/93, бр. 22/99 и 44/99), као и када је реч о закупу било које друге ствари. Законом о планирању и изградњи детаљно је уређен поступак и начин избора закупца, садржина уговора о закупу, као и случајеви у којима се грађевинско земљиште у јавној својини може издати у закуп. Међутим, Закон је недоречен у погледу бројних питања, као што је питање односа уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини и уговора о јавно-приватном партнерству или уговора о концесији, ради чијег остваривања се земљиште издаје у закуп. Надаље, нејасна је правна природа уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини без обавезе закупца да плаћа закупнину, као и која правила из Закона о облигационим односима (о уговору о закупу или уговору о послузи) ће се у том случају супсидијарно примењивати. Указано је и на специфичности уговора о закупу који садржи одредбу према којој се земљиште може дати закупцу у својину. У раду је направљен

осврт и на неке посебне случајеве издавања земљишта у закуп, као што је случај у поступку реституције или у поступку претварања права коришћења грађевинског земљишта у право својине уз накнаду. Са друге стране, закуп грађевинског земљишта у приватној и у задружној својини није посебно регулисан ниједним законом, па се на питања везана за закључење, садржину, правно дејство и престанак таквих уговора примењују само одредбе Закона о облигационим односима о уговору о закупу. То и није изненађујуће, будући да су случајеви издавања у закуп грађевинског земљишта у наведеним облицима својине у пракси ретки, нарочито ради изградње објеката. Међутим, како наше право оставља могућност за закључење и таквих уговора, упоредо са анализом правила о закупу грађевинског земљишта у јавној својини приказан је и преглед решења која би требало применити када би земљиште које се издаје у закуп било у приватној, односно задружној својини. У раду је приказано преко 50 примера из судске праксе који на најбољи начин илуструју какви се све проблеми јављају у правном промету због постојања правних празнина у овој материји, те су дати предлози решења како би се могло поступити у наведеним нерегулисаним ситуацијама.

## Abstract

The subject of study of this thesis is the building lease agreement. It is an agreement that has certain similarities to other legal institutes, starting from *superficies* from the Roman law to the right to build, known to numerous contemporary legal systems. The specificity of the building lease agreement as opposed to other types of lease is reflected on the leasing subject – building land, whose regular use yields a new property – a construction project (facility). Given that the land and the facility constructed on it are owned by different parties, the generally accepted principle of *superficies solo cedit*, originating from the Roman law is abandoned. The fact that the owners of the land and the facility constructed are different opens numerous disputable questions to which the law does not provide an answer. Part of them are: what is the legal ownership outcome of the facility in case the land lease agreement is terminated? Is it feasible to establish a mortgage separately on the land and on the facility, given that they are owned by different parties and how would activating a single mortgage affect the rights of the owner of the other property? What would be the rights of the facility owner as opposed to the land owner in case of an expropriation of either the land or the facility? Numerous other questions arise.

Taking into account that the majority of building land in Serbia in the second half of the 20<sup>th</sup> century was socially-owned, the specifics of the ownership form as well as authorizations arising from it that differed from the authorizations claimed by the holder of the present-day ownership forms (public, private, cooperative), a special part of the study was dedicated to the possibilities of leasing socially-owned building land, analyzing conditions under which it was possible, the purpose for which the land could have been leased, subjects that could have acted as the lease holder and the landlord, as well as the similarities and differences between leasing and the right of use.

The rules on building lease in Serbian legal system are different depending on whether the land is in private, public or cooperative ownership. Only the building lease of publicly-owned land is regulated by law in more detail by provisions in the Planning and Building Act (“Official Gazette of the Republic of Serbia” no. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13, 50/13, 98/13, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19, 9/20 and 52/21) whereas provisions in the Law of Obligations (“Official Gazette of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia” no. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89, “Official Gazette of the Federal Republic of Yugoslavia” no. 31/93, 6p. 22/99 and 44/99) apply to all questions not regulated by the Act as well as to questions of leasing any other property. The procedure and the method of selection of the lease holder and the content of the lease agreement are regulated in detail by the Planning and Building Act as well as cases where publicly-owned building land may be leased. However, the Act is vague in terms of numerous questions such as the relation between the building lease agreement of the publicly-owned land and the agreement on public and private partnership or concession agreements for which execution the land is leased. Moreover, it is unclear about legal nature of the building lease agreement of publicly-owned land without the lease holder being obliged to pay for the lease as well as which rules from the Law of Obligations (either rules on lease or service) shall be applied in a subsidiary way. It has been pointed out to the specifics of a lease agreement that contains a provision under which the lease holder may obtain ownership of the land. A review is made within the study on

certain special cases of land leasing such as the case of restitution procedure or the procedure of converting the right of use of the building land into the right of ownership for a fee. On the other hand, privately-owned and cooperatively-owned land leasing is not specially regulated by any specific act and therefore, questions related to conclusions, contents, legal fact and termination of such agreements are settled only by the provisions of the Law of Obligations on lease agreements. It is not surprising at any rate since cases of building lease in the stated forms of ownership are rare in practice, especially for project construction. However, given that Serbian law also leaves the possibility of concluding such agreements, in parallel with the analysis of the building lease rules of publicly-owned land, there is an overview of solutions that should be applied when leased land is privately or cooperatively-owned. The study shows more than 50 examples from case law that best illustrate which problems occur in legal transactions due to the existence of legal gaps in this matter and solutions on how to act in the stated unregulated situations have been proposed.

# 1. УВОД

Током скоро читаве друге половине XX века грађевинско земљиште код нас је било у друштвеној својини. Она је крајем прошлог века замењена државном својином. Тек доношењем Устава Републике Србије<sup>3</sup> из 2006. године успостављена је приватна својина на грађевинском земљишту, која је сада преовлађујући облик својине на овој врсти непокретности. Данас, грађевинско земљиште може бити у три облика својине: јавној (са својим подврстама – државна, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе), приватној и задружној. Како је од својинског облика на земљишту зависила и могућност преношења овлашћења на земљишту на друга лица, услови и садржина уговора о закупу грађевинског земљишта су се разликовали у периодима када је преовлађивала друштвена, односно државна својина од данашњих услова, када грађевинско земљиште може бити и у приватној својини.

Правна регулатива у погледу ове врсте уговора у домаћем праву је непотпуна, с обзиром на то да важећи закони и подзаконски акти на многа питања која се могу појавити у пракси не дају одговор. У Закону о планирању и изградњи<sup>4</sup> (у даљем тексту: ЗПИ, Закон) садржана су правила о начину закључења, садржини и измени уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини, при чему су таксативно набројани случајеви када такав уговор може бити закључен. На сва питања која тим законом нису регулисана, примењују се правила из Закона о облигационим односима<sup>5</sup> (у даљем тексту: ЗОО), као и из других закона чије одредбе су релевантне за поједина питања, као што је Закон о јавној својини,<sup>6</sup> Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова<sup>7</sup> и други. Постоји потреба да се одређене врсте уговора о закупу регулишу посебним прописом (као што је то случај са уговором о закупу грађевинског

---

<sup>3</sup> Устав Републике Србије („Службени гласник РС“ бр. 98/06).

<sup>4</sup> Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“ бр. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13, 50/13, 98/13, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19, 9/20 и 52/21).

<sup>5</sup> Закон о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, број 29/78, 39/85, 45/89, 57/89, “Службени лист СРЈ”, бр. 31/93, бр. 22/99 и 44/99).

<sup>6</sup> Закон о јавној својини („Службени гласник РС“ број 72/11, 88/13, 105/14, 104/16, 108/16 и 113/17, 95/18 и 153/20).

<sup>7</sup> Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова („Службени гласник РС“ број 41/18, 95/18, 31/19 и 15/20).



земљишта у јавној својини) како би се постигла што већа заштита одређених друштвених интереса јер институт закупа од своје појаве па до данас има елементе који се могу злоупотребити у спекулативне и експлоататорске сврхе.<sup>8</sup> Када је реч о закупу грађевинског земљишта у приватној својини, он није посебно регулисан ниједним законом, већ се у случају таквог закупа примењују одредбе о закупу из ЗОО. Из наведеног се може закључити да се правна правила која важе за закуп грађевинског земљишта у нашем праву разликују у зависности од облика својине на истом.

Закључење уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини дозвољено је само у законом предвиђеним случајевима, на начин и под условима прописаним законом и подлеже бројним ограничењима, садржаним у императивним законским нормама, које штите јавни интерес. Постојање наведених ограничења је разумљиво; она су прописана како би се рационално управљало грађевинским земљиштем, које је ограничен и необновљив ресурс, те како би се спречиле злоупотребе какве су се дешавале током извршења уговора о дугорочном закупу грађевинског земљишта. С друге стране, ЗПИ предвиђа могућност закључења уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини без накнаде. Ово решење је спорно са аспекта заштите јавног интереса, о чему ће бити више речи у одговарајућем делу рада.

За разлику од закупа других врста ствари, приликом редовне употребе грађевинског земљишта као закупљене ствари долази до стварања нове ствари, тј. објекта, физички чврсто повезаног са земљиштем, уколико је реч о трајном објекту. То овај уговор чини специфичним. Имајући у виду да је тако изграђени објекат у својини закупца, а земљиште у својини закуподавца, током извршења наведеног уговора могу се појавити различити проблеми и спорна питања. Нека од њих су, на пример, могућност одвојеног залагања закупљеног земљишта и објекта изграђеног на њему, начин уписа објекта и права на објекту изграђеном на закупљеном земљишту у катастар непокретности и друга. На наведена и друга спорна питања покушаћемо да дамо одговор у овом раду.

---

<sup>8</sup> В. Борис Визнер у Иван Букљаш, Борис Визнер, „Коментар Закона о обвезним (облигационим односима)“, III књига, Загреб 1979, 1827.

У оквиру рада биће приказана правила која важе за закуп грађевинског земљишта у јавној и у приватној својини, док закуп земљишта у задружној својини неће бити посебно разматран, с обзиром на то да се оно што буде речено за земљиште у приватној својини може применити и на земљиште у задружној својини, које се у пракси ни не среће често. При томе, већи део рада ће бити посвећен закупу грађевинског земљишта у јавној својини, с обзиром на то да су ситуације када се грађевинско земљиште у приватној својини издаје у закуп у пракси ретке, нарочито ради изградње објекта.

## 2. ПОЈАМ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА

Земљиште је најзначајнија врста непокретности, док према неким мишљењима оно представља и једину врсту непокретности. Наиме, у неким модерним правима (Немачка, Швајцарска) ствари се деле на земљишта и покретне ствари. Земљишта су у посебном правном режиму, пошто служе као средство обезбеђења приликом различитих кредитних операција, а остале непокретности које не представљају земљиште потчињене су правном режиму који важи за покретне ствари.<sup>9</sup> Када говоримо о грађевинском земљишту као предмету уговора о закупу, не говоримо о некој великој, неодређеној површини земљишта, већ о омеђеном делу земљишта, који представља посебну катастарску парцелу (једну или више). Катастар непокретности, за чије одржавање је задужен Републички геодетски завод, води евиденцију грађевинског земљишта и права на њему, при чему издаје две врсте листова непокретности: реални лист непокретности – по катастарским парцелама и персонални лист непокретности – по власнику.<sup>10</sup>

Да би земљиште било објекат стварних или облигационих права, мора бити индивидуализовано својом ознаком у евиденцији непокретности, док сам појам земљишта као дела природе, без ближих одредница, не представља ствар у грађанскоправном смислу, као што то не представљају ни вода или ваздух. Према Андрији Гамсу, „земљиште као општи појам, без одељеног, омеђеног постојања, могло би да буде ствар у јавном праву: управном, уставном, међународном, пошто чврста ограниченост није битан елемент појма ствари јавног права“.<sup>11</sup> С друге стране, исти аутор наводи да „ствар у грађанскоправном смислу мора да задовољава следеће критеријуме: да представља део материјалне природе који може да се потчини људској власти, телесност, одељено, ограничено постојање у простору и прометљивост“.<sup>12</sup> Петар Симонети налази да је „земљиште, као појам стварног права, просторно омеђена површина – земљишна честица, катастарска или грађевинска честица, објект одређеног стварног права у

<sup>9</sup> Драгољуб Стојановић, „*Стварно право*“, Београд 1968, 12.

<sup>10</sup> Славко Станојевић, „Коментар Закона о планирању и изградњи у односу на надлежност Републичког геодетског завода у поступку уписа у јавни регистар непокретности – „Службени гласник Републике Србије“ бр. 72/09: Уписи геодетских радова и стварних права, *E-press*, 316/2009, Правна база „*Paragraflex*“.

<sup>11</sup> Андрија Гамс, „*Основи стварног права*“, Београд 1980, 18.

<sup>12</sup> В. А. Гамс (1980), 15.

субјективном смислу“.<sup>13</sup> У имовинскоправним односима, када је предмет правног посла земљиште, оно се означава као катастарска парцела, која је основна јединица у катастру.<sup>14</sup> Стога је и предмет уговора о закупу конкретно одређена катастарска парцела, која у уговору о закупу мора бити прецизно одређена својим ознакама у катастру непокретности. Наравно, предмет уговора о закупу може бити и више парцела.

---

<sup>13</sup> Петар Симонети, „Некретнине као објекти права власништва и права грађења“, *Правни живот*, 11/2009, 521.

<sup>14</sup> Драгољуб Лазаревић, Стефан Лазаревић, „Коментар Закона о јавној својини“, Београд 2018, 165.

### 3. ЗАКОНСКЕ ДЕФИНИЦИЈЕ И ПОДЕЛЕ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА

Грађевинско земљиште је земљиште које је одређено законом или планским документом за изградњу и коришћење објеката, као и земљиште на којем су изграђени објекти у складу са законом.<sup>15</sup> Поред наведене, у законима који су раније важили и у правној литератури срећу се и бројне друге дефиниције грађевинског земљишта, чија се садржина разликовала у зависности од актуелних законских решења у време њиховог настајања. Законом се може одредити да је земљиште грађевинско, без обзира на то да ли је законом или на други начин (планским актом или подзаконским актом) одређено да ће се на том земљишту градити објекат. Међутим, када се земљиште планским актом одређује као грађевинско, оно се може као такво одредити само ако је на њему предвиђена изградња објеката.<sup>16</sup> Земљиште постаје грађевинско даном ступања на снагу закона или планског акта којим је добило тај статус, а упис те промене у катастар непокретности је декларативног карактера.

Закони који су регулисали ову материју код нас предвиђали су различите поделе грађевинског земљишта. Према Закону о грађевинском земљишту из 1979. године,<sup>17</sup> постојало је градско грађевинско земљиште и земљиште у грађевинском подручју. Као градско грађевинско земљиште било је одређено изграђено и неизграђено земљиште у градовима и насељима градског карактера које је до ступања на снагу тог закона одређено законом или на основу закона и земљиште у градовима и насељима градског карактера и другим подручјима предвиђеним за стамбену и другу комплексну изградњу које у складу са условима и у поступку утврђеним законом одреди општина, док је као земљиште у грађевинском подручју било одређено друго земљиште које се одговарајућим актом у општини предвиди за дугорочне потребе развоја градова и насеља градског карактера, за потребе изградње и уређивања других насељених места и за уређење или очување одређеног простора посебне намене. Исту поделу и дефиниције врста

---

<sup>15</sup> Чл. 82 ЗПИ.

<sup>16</sup> Душан Павловић, „Приручник за примену Закона о планирању и изградњи“, Нови Сад 2015, 31.

<sup>17</sup> Закон о грађевинском земљишту („Службени гласник СРС“ број 20/79, 16/83, 38/84, 14/86).

грађевинског земљишта предвиђао је и Закон о грађевинском земљишту из 1990. године.<sup>18</sup> Закон о грађевинском земљишту из 1995. године разликовао је три врсте грађевинског земљишта: градско грађевинско земљиште, грађевинско земљиште у грађевинском подручју и грађевинско земљиште изван грађевинског подручја. Градско грађевинско земљиште је представљало грађевинско земљиште у градовима и другим насељеним местима за која се, према закону којим се уређује планирање простора, доноси генерални план. С тим у вези, Законом о планирању и уређењу простора и насеља<sup>19</sup> из 1995. године били су прописани случајеви у којима се доноси генерални план града, односно насеља, као врста урбанистичког плана, и то тако да се исти доноси за град, за насеље које има више од 20 000 становника, за седиште општине, за седиште округа, за насеље чија се заштита и уређење због његовог изузетног значаја обезбеђује посебним законом и за насеље које је одређено за бању. Градско грађевинско земљиште је могло бити одређено на основу закона, као и на основу акта надлежног органа донетог на основу закона, а које је приведено намени сагласно одредбама тог закона.<sup>20</sup> Грађевинско земљиште у грађевинском подручју се одређивало просторним, односно урбанистичким планом или другим општим актом општине, док је грађевинско земљиште изван грађевинског подручја било изграђено земљиште, као и земљиште намењено за изградњу објеката у складу са прописима о планирању и уређењу простора и изградњи објеката, а које није било одређено за градско грађевинско земљиште, односно за грађевинско земљиште у грађевинском подручју.

Затим, према Закону о планирању и изградњи из 2003. године<sup>21</sup> као грађевинско земљиште било је одређено земљиште на којем су изграђени објекти и земљиште које служи за редовну употребу тих објеката, као и земљиште које је, у складу са законом, одговарајућим планом било предвиђено за изградњу и редовно коришћење објеката, при чему су постојале две врсте овог земљишта: јавно грађевинско земљиште и остало грађевинско земљиште. Као јавно грађевинско земљиште било је одређено земљиште на којем су, до дана ступања на снагу тог закона, изграђени јавни објекти од општег интереса и јавне површине и које је било у државној

---

<sup>18</sup> Закон о грађевинском земљишту („Службени гласник СРС“ бр. 23/90 и „Службени гласник РС“ бр. 3/90).

<sup>19</sup> Закон о планирању и уређењу простора и насеља („Службени гласник РС“ бр. 44/95, 16/97 и 46/98).

<sup>20</sup> В. чл. 17 Закона о грађевинском земљишту („Службени гласник РС“ бр. 44/95 и 16/97).

<sup>21</sup> Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“ број 47/03 и 34/06).

својини, као и земљиште које је планом, донетим у складу са тим законом, било намењено за изградњу јавних објеката од општег интереса и за јавне површине и које је, такође, било у државној својини. С друге стране, остало грађевинско земљиште је представљало изграђено земљиште, као и земљиште намењено за изградњу објеката у складу са законом, а које није било одређено као јавно грађевинско земљиште. Као што је већ речено, дефиниција грађевинског земљишта је садржана и у важећем ЗПИ из 2009. године, према којој је то земљиште које је одређено законом или планским документом за изградњу и коришћење објеката, као и земљиште на којем су изграђени објекти у складу са законом. Дакле, према овој дефиницији, да би се земљиште на којем су изграђени објекти сматрало грађевинским, они морају бити изграђени у складу са законом, за разлику од дефиниције из Закона о планирању и изградњи из 2003. године, која је захтевала само да су на њему изграђени објекти. То је могло довести до погрешног тумачења да је неко земљиште грађевинско, чак и ако је објекат на њему изграђен без дозволе или ако је изграђен на земљишту које планским документом није предвиђено за изградњу објеката, и то на основу саме чињенице што на њему постоји објекат.

Грађевинско земљиште се може налазити у грађевинском подручју или изван њега. Грађевинско подручје је уређени и изграђени део насељеног места, као и неизграђени део подручја одређен планским документом за заштиту, уређење или изградњу објекта.<sup>22</sup> Обухват грађевинског подручја се одређује просторним планом јединице локалне самоуправе, односно просторним планом подручја посебне намене, уколико је реч о таквом подручју.

Не може свако грађевинско земљиште бити предмет уговора о закупу. Грађевинско земљиште у јавној својини не може бити предмет уговора о закупу ако није донет плански документ за подручје на којем се оно налази, на основу којег се издају локацијски услови, односно грађевинска дозвола.<sup>23</sup> Наведена одредба се односи само на грађевинско земљиште у јавној својини, из чега произлази да се не примењује на грађевинско земљиште у приватној својини које није обухваћено планским документом. С обзиром на то да плански документ може

---

<sup>22</sup> Чл. 2 ст. 1 т. 19 ЗПИ.

<sup>23</sup> Чл. 99 ст. 7 ЗПИ.

да важи најдуже 25 година, намеће се питање како би престанак његовог важења утицао на већ закључени уговор о закупу грађевинског земљишта, уколико би исти престао да важи током трајања уговора о закупу. Такође, неизвесна је правна судбина уговора о закупу и у ситуацији када би новим планским документом била одређена другачија намена закупљене парцеле.



## 4. ГРАЂЕВИНСКА ПАРЦЕЛА И КАТАСТАРСКА ПАРЦЕЛА

За разумевање предмета уговора о закупу грађевинског земљишта, поред појма грађевинског земљишта, потребно је одредити и појмове грађевинске и катастарске парцеле. Наведени појмови се у свакодневном говору често употребљавају као синоними, иако између њих постоји разлика. Према законској дефиницији, катастарска парцела је основна катастарска територијална јединица и представља део земљишта у катастарској општини одређен границом (међом) и означен јединственим бројем, на којем постоји право својине.<sup>24</sup> То је најмања катастарска територијална јединица. С друге стране, грађевинска парцела је део грађевинског земљишта, са приступом јавној саобраћајној површини, која је изграђена или планом предвиђена за изградњу и која се дефинише координатама преломних тачака у државној пројекцији.<sup>25</sup>

Целокупна површина Републике Србије је издељена на катастарске парцеле. Оне се даље групишу у катастарске општине. Границе катастарских парцела су одређене извршеним снимањима на терену. С друге стране, границе грађевинских парцела се одређују планским документима. Грађевинске парцеле су визија доносиоца планског документа како би требало да се одреде границе земљишта на терену, имајући у виду урбанистичка решења за одређена подручја, односно површине земљишта.<sup>26</sup> Како би се фактичко стање на терену ускладило са оним у планским документима, предвиђено је усклађивање граница катастарских парцела са границама грађевинских парцела.

Грађевинска парцела је, заправо, површина грађевинског земљишта која је потребна за изградњу и редовну употребу објекта. Она се формира од земљишта које се налази испод објекта

---

<sup>24</sup> Чл. 42 ст. 1 Закона о државном премеру и катастру („Службени гласник РС“ бр. 72/09, 18/10, 65/13, 15/15, 96/15, 113/17, 27/18 и 41/18).

<sup>25</sup> Чл. 2 ст. 1 т. 20 ЗПИ.

<sup>26</sup> Славко Станојевић, Златко Стефановић, Татјана Живковић, „Стручни коментар – Правни инструктор: Одговори на питања постављена на саветовањима „Примена најновијих измена и допуна Закона о планирању и изградњи“ одржаним током јануара месеца 2015. године“, *Правни инструктор*, 89/2015, Правна база „*Paragraflex*“.

и од земљишта које се налази око објекта, а које испуњава услове за грађевинску парцелу.<sup>27</sup> Може имати облик правоугаоника или трапеза, а настаје деобом или спајањем целих или делова катастарских парцела<sup>28</sup>, односно парцелацијом или препарцелацијом. Под парцелацијом се подразумева образовање већег броја грађевинских парцела на једној катастарској парцели на начин и под условима утврђеним у планском документу, на основу пројекта парцелације, док се под препарцелацијом подразумева образовање једне или више грађевинских парцела на већем броју катастарских парцела на начин и под условима утврђеним у планском документу, на основу пројекта препарцелације.<sup>29</sup> Препарцелација се врши у ситуацијама када на одређеном простору постоји више катастарских парцела од којих ниједна појединачно не испуњава услове одређене планским актом за образовање грађевинске парцеле, али заједно својим обликом и величином задовољавају услове за формирање исте.<sup>30</sup> Парцелација и препарцелација се могу вршити и на подручју за које није донет плански документ, али грађевинске парцеле морају задовољавати критеријуме из важећег Правилника о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу. Дакле, од катастарских парцела које су предвиђене за изградњу објекта формирају се грађевинске парцеле. Катастарска парцела може и сама представљати грађевинску парцелу ако има приступ јавној саобраћајници и задовољава услове у погледу површине и облика потребне за изградњу одређеног објекта. Уколико то није случај, поступцима парцелације и препарцелације се од једне или од више катастарских парцела стварају грађевинске парцеле. Након извршене парцелације или препарцелације, надлежна служба за катастар непокретности доноси решење о формирању грађевинске парцеле, те се тако формирана парцела уписује у катастар непокретности.

Поред наведених облика формирања грађевинске парцеле, закон предвиђа још један специфичан облик формирања грађевинске парцеле, а то је исправка граница суседних катастарских парцела. Исправка граница суседних катастарских парцела врши се у случајевима

---

<sup>27</sup> Златко Стефановић, „Коментар најновијих измена и допуна Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“ бр. 24/11) – осврт на најзначајније новине“, *E-Press*, 350/2011, Правна база „*Paragraflex*“.

<sup>28</sup> Чл. 3 и 4 Правилника о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу („Службени гласник РС“ бр. 22/15).

<sup>29</sup> В. чл. 65 ЗПИ и Невенка Петровић, „Коментар Закона о планирању и изградњи“, Београд 2009, 42.

<sup>30</sup> Славица Мирић, Константин Вујовић, „Коментар Закона о планирању и изградњи“, Београд 2003, 143.

када катастарска парцела не испуњава услове за грађевинску парцелу, а поред ње се налази катастарска парцела чијим би припајањем могла да се формира грађевинска парцела. При томе, да би катастарска парцела у јавној својини могла да се припоји другој катастарској парцели, потребно је да она сама не испуњава услове за грађевинску парцелу и да је мање површине од парцеле којој се припаја.<sup>31</sup> Катастарска парцела у јавној својини не би могла да се припоји другој парцели ако она улази у састав пута, уколико би на тај начин био пресечен пролаз кроз улицу.<sup>32</sup> Припајање суседне парцеле се врши на захтев власника или закупца парцеле којој ће друга парцела бити припојена у циљу стварања грађевинске парцеле. Поред могућности припајања целе суседне парцеле, могуће је и да се припоји само део те парцеле. У том случају, потребно је претходно извршити деобу катастарске парцеле чији део ће се припојити катастарској парцели чији је власник или закупца подносилац захтева за исправку граница суседних парцела, односно од које се формира грађевинска парцела. Ако је та катастарска парцела у јавној својини општине, она треба да иницира поступак деобе, односно цепања предметне катастарске парцеле. Власник суседне парцеле не може да покрене поступак деобе нити је то његова обавеза.<sup>33</sup> Заинтересовано лице треба да прибави сагласност општинског јавног правобраниоца за исправку граница суседних парцела на наведени начин, а након што добије сагласност, треба да поднесе захтев за закључење уговора о купопродаји или уговора о закупу дела парцеле у јавној својини, који се закључује непосредном погодбом. Дакле, новоформирана грађевинска парцела ће се састојати од делова две катастарске парцеле, на којима могу постојати различити имовинскоправни режими, с обзиром на то да подносилац захтева за исправку граница суседних парцела може бити власник или закупца постојеће парцеле и може да постане власник или закупца парцеле или дела парцеле који ће јој бити припојен. Када буду решени имовинскоправни односи на неки од наведених начина, заинтересовано лице подноси захтев за исправку граница суседних парцела надлежној служби за катастар непокретности према месту налажења непокретности, уз који прилаже доказ о праву својине или праву закупа на парцели, односно делу парцеле који жели да припоји и елаборат геодетских радова. Уколико нађе да су испуњени

---

<sup>31</sup> В. чл. 68 ст. 7 ЗПИ.

<sup>32</sup> В. пресуду Управног суда 9 У. 2697/2012 од 25. 6. 2014. године.

<sup>33</sup> Бојана Јакшић Ковачевић, „Питање и одговор: Правник у правосуђу: Исправка граница суседних парцела“, *Правник у правосуђу*, 171/2018, Правна база „*Paragraflex*“.

услови, надлежна служба за катастар непокретности доноси решење о исправци граница суседних парцела, којим се формира грађевинска парцела.

Значајно је споменути и да су Правилником о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу из 2015. године детаљно уређена правила формирања грађевинских парцела и изградње објеката на њима, у зависности од зоне у којој се парцела налази. Одређене су минималне површине грађевинских парцела, максималне димензије објеката који могу бити изграђени на парцелама, у зависности од њеног места налажења и намене, спратност објеката, међусобно растојање више објеката на истој грађевинској парцели, положај објекта у односу на границе грађевинске парцеле, као и друга правила изградње. Сва наведена правила обавезују и закупца грађевинског земљишта и он их мора узети у обзир приликом одабира парцеле која ће бити предмет закупа и приликом изградње објекта. Ова правила нарочито ограничавају право закупца да користи земљиште када је предмет закупа делимично изграђена парцела, с обзиром на то да објекат закупца са већ изграђеним објектом не сме прелазити дозвољени индекс заузетости нити индекс изграђености парцеле.

## 5. НАМЕНА ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА

Намена земљишта је начин његовог коришћења одређен планским документом.<sup>34</sup> Према овом критеријуму, разликују се пољопривредно, грађевинско, водно, шумско и земљиште друге намене. Дакле, земљиште је по намени грађевинско ако је планским актом предвиђено да се на њему могу градити објекти (стамбени, пословни, инфраструктурни и др.). Ако неко земљиште због својих карактеристика није погодно за изградњу, увек се може користити у неку другу сврху. Такође, земљиште може пропасти за одређену намену, као што би било у случају када се грађевинско земљиште због тектонских или геомеханичких промена не би могло користити за изградњу зграда или када би на њему била забрањена градња због измене просторног (урбанистичког) плана или плана детаљне регулације.<sup>35</sup> Међутим, оно би и даље егзистирало као ствар у природи и могло би бити коришћено на неки други начин.

Надаље, површине које су планским документом одређене као грађевинско земљиште служе за задовољавање различитих потреба грађана, па се и у том смислу разликују по намени. Тако, грађевинско земљиште у грађевинском подручју чине површине за становање, површине за мешовите намене (центар насеља или дела насеља, површине на којима се налазе објекти намењени за обављање пословних, комерцијалних и услужних делатности, институције управе), површине за јавне намене (простор и објекти намењени за јавно коришћење од стране великог броја грађана), површине за привредне делатности (као што су површине за индустријску производњу) и површине за рекреацију и зеленило.<sup>36</sup> По правилу, само се грађевинско земљиште може користити за изградњу објеката, али ово правило трпи одређене изузетке. И на пољопривредном, водном и на шумском земљишту дозвољена је изградња неких објеката, али то су углавном помоћни и пратећи објекти који нису грађени од трајног и чврстог материјала и који

---

<sup>34</sup> Чл. 2 ст. 1 т. 4 ЗПИ.

<sup>35</sup> Петар Симонети, „Правно јединство некретнине“, *Правни живот*, 11/2007, 441.

<sup>36</sup> Драгана Бига, Ратка Чолић, Ђорђе Милић, Харалд Милер, Зоран Радосављевић, Маја Стошић, Синиша Тркуља, „Класификација намена земљишта и планских ознака у планским документима“, Београд 2017, 23–26.

служе лакшем искоришћавању земљишта за његову основну намену.<sup>37</sup> Намена појединачне катастарске парцеле одређује се урбанистичким планом детаљне регулације. Овим планом, чији су саставни део и правила грађења, одређује се да ли се на конкретној парцели може изградити објекат за становање, за обављање неке привредне делатности или за неку другу намену. Правилима грађења одређују се и други услови под којима може бити изграђен објекат на тој парцели, тј. спратност објекта, дозвољена висина објекта, дозвољени индекс изграђености парцеле, дозвољени индекс заузетости парцеле и сл. У наведеном смислу, Јелена Коцић наводи да су „урбанистички планови инструменти који одређују дубину захвата државе у приватну својину и постављају границе унутар којих могу да се врше својинска овлашћења на грађевинском земљишту“.<sup>38</sup> Исто важи и за право закупца, будући да и објекат који се гради на закупљеном земљишту мора испуњавати услове предвиђене урбанистичким планом детаљне регулације. Поред тога, органи јавне власти као закуподавци могу одредбама уговора о закупу грађевинског земљишта наметнути инвеститорима као закупцима још стриктнија ограничења у погледу начина употребе парцеле, карактеристика, димензија, изгледа или намене објекта који ће бити изграђен на конкретној парцели него што је то предвиђено општим актима. Уколико би ти исти инвеститори градили објекат на сопственом земљишту, били би ограничени само императивним нормама из општих правних аката које регулишу ова питања, а као закупце их везују и општи правни акти и уговорне одредбе. Са тог аспекта посматрано, овај правни институт може послужити носиоцима јавне власти као инструмент спровођења политике урбаног развоја у жељеном правцу.

---

<sup>37</sup> Према чл. 21 Правилника о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу, на пољопривредном земљишту могу се градити стамбени објекти за пољопривредно домаћинство; економски објекти (за смештај стоке, производни објекти, објекти за прераду пољопривредних производа, производни и сервисно-радни објекти у функцији пољопривреде (хладњаче, магацини, прехранбени производни погони и сл.); објекти за складиштење пољопривредних производа, као и гараже за пољопривредну механизацију, машине и возила); помоћни објекти који су у функцији пољопривреде (гараже, кошеви, амбари, оставе, надстрешнице и сл.); инфраструктурни објекти, уз сагласност надлежног министарства. На шумском земљишту се могу градити објекти за туристичко-рекреативне сврхе; пратећи објекти (шанк-барови, надстрешнице, одморишта, просторије за опрему и сл.); и партерно уређење (одморишта, стазе и сл.). Објекти се не могу градити од бетона, већ се препоручује употреба природних материјала (дрво, камен, шиндра) и традиционалних форми, уз сагласност надлежног министарства. Уз воде и водозахватне површине могу се градити објекти за туристичко-рекреативне сврхе; пратећи објекти (шанк-барови, просторије за пресвлачење и сл.); дрвене сојенице и надстрешнице; и партерно уређење (спортски терени, опрема, мобилијар, плаже и сл.), уз сагласност надлежног министарства.

<sup>38</sup> Јелена Коцић, „Ограничења приватне својине на грађевинском земљишту“, *Зборник радова студената докторских студија права*, Ниш 2014, 186.

У сваком појединачном уговору о закупу одређује се намена будућег објекта. Поред тога, могуће је и да поједини делови исте парцеле буду издати у закуп различитим инвеститорима за изградњу објеката различите намене. Такве примере можемо срести у Холандији, у којој се граде комплекси мешовите намене, у оквиру којих се налазе стамбени објекти, тржни центри, канцеларијски простор и сл.<sup>39</sup> Овакви комплекси могу да се простиру преко једне или више парцела, а могу да се граде и на закупљеном јавном грађевинском земљишту. Предност ових комплекса је у томе што нуде различит садржај на малом простору, али могу настати бројни проблеми у управљању њима.

Пример мешовите употребе закупљеног грађевинског земљишта постоји и у случају вертикалне поделе парцеле, тако да се једном лицу издаје у закуп подземни део парцеле, а другом сама површина парцеле, односно надземни део. На пример, у подземном делу парцеле може да се изгради гаража, а на надземном делу стамбени објекат и да егзистирају као два одвојена објекта у својини различитих лица. У том случају би за оба закупца постојала одређена ограничења у коришћењу парцеле и то би на међусобно сагласан начин морало бити дефинисано у уговорима о закупу.

## **5.1. УТИЦАЈ ПРОМЕНЕ НАМЕНЕ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА НА УГОВОР О ЗАКУПУ**

Земљиште може променити своју намену. Тако земљиште које је било грађевинско може добити неку другу намену, као што и друге врсте земљишта по намени могу постати грађевинско земљиште. Промена намене земљишта се врши планским документом. У неким случајевима до промене намене земљишта долази и због промене закона, када нови закон предвиђа другачије критеријуме за одређивање грађевинског земљишта него ранији закон. Тада све земљиште које је

---

<sup>39</sup> О томе в. у Danielle A. Groetelaers, Hendrik D. Ploeger, „Management of Redeveloped Industrial Areas with Mixed Use in The Netherlands“, *Journal of Legal Affairs and Dispute Resolution in Engineering and Construction*, Volume 2, Issue 1, February 2010, 73–81.

према ранијем закону било грађевинско, а не задовољава критеријуме из новог закона, губи то својство и прелази у неку другу врсту земљишта по својој намени.

До таквих промена је дошло и након ступања на снагу ЗПИ. Наиме, према овом закону, земљиште може бити одређено за изградњу објеката само законом или планским документом, а не и неким другим подзаконским актима, као што је то било могуће до његовог ступања на снагу. Ако је на дан ступања на снагу ЗПИ за одређену парцелу било предвиђено да представља грађевинско земљиште, овакво одређење важи и даље ако је то било предвиђено законом или планским документом. Међутим, ако је то произлазило из неког другог акта, а не из закона или планског документа, онда таква законска претпоставка не важи и свако лице које има правни интерес за то, може доказивати да то земљиште више није грађевинско земљиште.<sup>40</sup>

Уколико би дошло до промене намене грађевинског земљишта које је предмет уговора о закупу у току трајања тог уговора, та чињеница би била од утицаја на даљу правну судбину тог уговора. Разматраћемо ситуацију да је предмет уговора о закупу парцела која је по својој намени била грађевинско земљиште пре ступања на снагу ЗПИ, а по критеријумима из овог закона то више није. На пример, ако је у питању земљиште које није ни законом ни планским документом одређено као грађевинско већ неким другим подзаконским актом, што, према важећем закону, више није могуће. Овде треба разликовати ситуације да ли је на таквој парцели изграђен објекат или није. У случају да је на њој изграђен објекат, она и даље остаје грађевинско земљиште, без обзира на чињеницу што није као таква предвиђена законом или планским документом, те и уговор о закупу и даље остаје на снази.

Друга ситуација би постојала у случају да на земљишту које законом или планским документом није одређено као грађевинско, а било је грађевинско пре ступања на снагу ЗПИ, још увек није изграђен објекат, односно није приведено намени. Уколико би таква парцела била предмет закупа, наведена чињеница би довела до немогућности остварења сврхе уговора, с обзиром на то да закупцу не би било дозвољено да гради објекат на таквом земљишту. Након

---

<sup>40</sup> Д. Павловић, нав. дело, 30.



ступања на снагу ЗПИ, уговор о закупу који би за предмет имао земљиште које је било грађевинско, а према том закону то више није, не би могао да се изврши у складу са уговорним одредбама, односно закупац на њему не би могао да изгради планирани објекат. Промена намене грађевинског земљишта у току трајања уговора о закупу би се могла тумачити као промењена околност, у смислу чл. 133 ЗОО. Такав догађај је непредвидљив, па за његово наступање не би била одговорна ниједна уговорна страна. Став да измена закона представља промењену околност може се пронаћи и у судској пракси Врховног касационог суда.<sup>41</sup>

С обзиром на то да закупац не би могао остварити сврху уговора и да уговор више не би одговарао његовим очекивањима, исти би био овлашћен да захтева раскид уговора. Према Атили Дудашу, „под сврхом уговора треба подразумевати побуде за закључење уговора, каузу у субјективном смислу“,<sup>42</sup> при чему је у оваквом случају „остварење каузе у објективном смислу и даље могуће, није дошло до немогућности испуњења обавезе из уговора, али се тим испуњењем не остварују побуде које су страну навеле на закључење уговора“.<sup>43</sup> Међутим, може се поставити питање шта се подразумева под немогућношћу испуњења сврхе уговора. Има мишљења да немогућност остварења сврхе уговора не би требало тумачити као немогућност извршења уговорне обавезе, јер би у том случају уговор *ipso iure* престао, а стране би биле ослобођене свих обавеза за убудуће, већ треба тумачити као могуће извршење уговорне обавезе уз појачане

---

<sup>41</sup> Овакав став је заузео Врховни касациони суд у пресуди Рев. 164/16 од 29. 11. 2017. године. Иако предмет расправљања у том случају није био закуп грађевинског земљишта, став заузет у том поступку се може аналогно применити и на ситуацију када дође до промене намене грађевинског земљишта. Наиме, у наведеном случају, правни претходник тужиоца и тужена су закључили уговор о регулисању међусобних права и обавеза дана 26. 2. 2004. године, којим се тужена обавезала да ће обављати одређене културне активности које су од интереса за локалну самоуправу и ширу друштвену заједницу, а да ће правни претходник тужиоца (Општина Врање), на име обављених програмских активности, туженој обезбедити финансијска средства за плате запослених у складу са законом, за материјалне трошкове и део програмских активности. Овај уговор је закључен на основу Закона о делатностима од општег интереса у областима културе („Службени гласник РС” бр. 49/92) и извршаван је све до 2010. године, када је ступио на снагу Закон о култури („Службени гласник РС” бр. 72/09), којим су измењени услови за финансирање и начин расподеле средстава за пројекте у култури, тако да уговор није био у складу са тим законом. Полазећи од овако утврђених битних чињеница, Врховни касациони суд је нашао да је правилан закључак нижестепених судова да се због ових промењених околности, за које није одговорна ни једна уговорна страна, сврха овог двострано теретног уговора више не може остварити, посебно имајући у виду немогућност одржавања на снази уговора који је противан важећем закону. Осим наведеног, ступањем на снагу Закона о култури постало је немогуће испуњење обавеза које је тужилац преузео закљученим уговором (чл. 354 ЗОО).

<sup>42</sup> Атила Дудаш, „Кауза уговорне обавезе према Закону о облигационим односима Републике Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/2010, 161.

<sup>43</sup> Исто.

физичке и економске напоре, па чак и губитке.<sup>44</sup> С обзиром на то да закупац не би могао да гради објекат на парцели која након измене закона више не представља грађевинско земљиште ни уз појачане физичке и економске напоре, па ни уз губитке, према овом ставу, у конкретном случају не би се радило о немогућности испуњења уговора, па не би ни били испуњени услови за раскид уговора због промењених околности, већ би уговор по сили закона престао да производи правно дејство. При томе, овде није реч о фактичкој немогућности градње од стране закупца већ о правној.

Треба напоменути да се у теорији разликују две групе промењених околности, полазећи од критеријума њиховог утицаја на остварење резултата понашања предвиђеног уговором. Према Марку Ђурђевићу, „прву чине оне околности које спречавају повериоца да добије тражени резултат и поред тога што се дужник у испуњењу своје обавезе понашао са потребном пажњом, као што су пропаст индивидуално одређене ствари, смрт лица када је обавеза преузета с обзиром на личност, накнадна правна забрана одређеног понашања и сл., док другу групу чине околности које својим дејством не спречавају повериоца да добије тражени резултат, али ремете однос сразмере који треба да постоји у односу између узајамних престација“.<sup>45</sup> У случају настанка околности из прве групе, уговор по сили закона престаје да важи, јер је испуњење уговорне обавезе постало немогуће, док у другом случају још увек постоји могућност испуњења уговорне обавезе, али због нарушене сразмере између уговорних престација страна која трпи штету и која под таквим околностима не би закључила уговор, може да захтева његов раскид.

Наведени случај промењених околности се односи на ситуацију када грађевинско земљиште пређе у неку другу врсту земљишта. Међутим, као што је већ речено, под променом намене земљишта не подразумева се само ситуација када се грађевинско земљиште претвара у земљиште са неком другом наменом, већ и она када земљиште неке друге намене постаје грађевинско. Уколико је пољопривредно земљиште у тренутку претварања у грађевинско било издато у закуп, та чињеница ће бити од утицаја на уговор о закупу, с обзиром на то да се након

---

<sup>44</sup> Пресуда Привредног суда у Пожаревцу П. 593/14 од 9. 4. 2015. године.

<sup>45</sup> Марко Ђурђевић, „Раскидање или измена уговора због промењених околности“, магистарски рад, Београд 1994, 9.

промене намене земљиште не може више користити у складу са правилима о закупу пољопривредног земљишта, садржаним у Закону о пољопривредном земљишту.<sup>46</sup> Закупац ће фактички моћи да га користи као пољопривредно све до привођења новој намени.<sup>47</sup> Наравно, ако је земљиште постало грађевинско због тога што је на њему изграђен објекат у складу са законом, онда је оно већ приведено намени и не може се више користити у пољопривредне и друге сврхе. Ако је то земљиште у јавној својини, дотадашњи закупца који га је користио као пољопривредно не може након промене намене у грађевинско земљиште наставити аутоматски да га користи у складу са одредбама о закупу грађевинског земљишта, садржаним у ЗПИ, с обзиром на то да су тим одредбама прописани посебни услови под којима се издаје у закуп грађевинско земљиште у јавној својини и поступак избора лица са којим ће бити закључен уговор о закупу.

---

<sup>46</sup> Закон о пољопривредном земљишту („Службени гласник РС“ број 62/06, 65/08, 41/09, 112/15, 80/17 и 95/18).

<sup>47</sup> Чл. 88 ст. 3 ЗПИ је прописано да се пољопривредно земљиште којем је планским документом промењена намена у грађевинско, до привођења земљишта намени може користити за пољопривредну производњу. Такође, према чл. 3 Закона о пољопривредном земљишту, пољопривредно земљиште које је у складу са посебним законом одређено као грађевинско земљиште, до привођења планираној намени, користи се за пољопривредну производњу.

## 6. ВРСТЕ ОБЈЕКТА КОЈИ МОГУ БИТИ ПОСТАВЉЕНИ ИЛИ ИЗГРАЂЕНИ НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ

Када се говори о изградњи објеката, било на грађевинском земљишту које је узето у закуп или на сопственом земљишту, прво се помисли на објекте затвореног типа намењене за становање или за вршење различитих послова, тј. зграде. Према ЗПИ, зграда је објекат са кровом и спољним зидовима, изграђена као самостална употребна целина, која пружа заштиту од временских и спољних утицаја, а намењена је за становање, обављање неке делатности или за смештај и чување животиња, робе, опреме за различите производне и услужне делатности и др.<sup>48</sup> Зградама се сматрају и објекти који имају кров, али немају (све) зидове (нпр. надстрешнице), као и објекти који су претежно или потпуно смештени испод површине земље (склоништа, подземне гараже и сл.).<sup>49</sup> Међутим, на грађевинском земљишту које се користи на основу уговора о закупу могу бити изграђени или постављени и бројни други објекти, који се не могу подвести под наведену дефиницију зграде. Стога је појам објекта шири од појма зграде. Објекат је грађевина спојена са тлом, изведена од сврсисходно повезаних грађевинских производа, односно грађевинских радова, која представља физичку, функционалну, техничко-технолошку или биотехничку целину (зграде и инжењерски објекти и сл.), који може бити подземни или надземни.<sup>50</sup> Поред зграда, у објекте спадају и инжењерски објекти, а то су сви остали објекти који нису зграде: железнице, путеви, мостови, аеродромске стазе, цевоводи, комуникациони и електрични водови и др.<sup>51</sup> Нешто ужи појам од појма инжењерског објекта је појам линијског инфраструктурног објекта.<sup>52</sup> Уговор о закупу грађевинског земљишта у јавној својини се често закључује управо ради изградње таквих објеката приликом давања концесија или остваривања јавно-приватних партнерстава. Приликом изградње оваквих објеката, грађевинска парцела се

---

<sup>48</sup> Чл. 2 ст. 1 т. 23 ЗПИ.

<sup>49</sup> Исто.

<sup>50</sup> Чл. 2 ст. 1 т. 22 ЗПИ.

<sup>51</sup> Чл. 2 ст. 1 т. 2 ЗПИ и чл. 2 ст. 3 Правилника о класификацији објеката („Службени гласник РС“ број 22/15).

<sup>52</sup> Према чл. 2 ст. 1 т. 26 ЗПИ, линијски инфраструктурни објекти су јавни пут, јавна железничка инфраструктура, метро, ваздушна саобраћајна инфраструктура (полетно-слетна стаза, рулна стаза, платформа и сл., као и објекти у њиховој функцији), оперативна обала у лучком подручју, електроенергетски вод, нафтовод, продуктовод, гасовод, деривациони цевовод, објекат висинског превоза, линијска инфраструктура електронских комуникација, водоводна и канализациона инфраструктура и сл., који може бити надземни или подземни, чија изградња је предвиђена одговарајућим планским документом, као и објекти у њиховој функцији.

формира само унутар катастарске парцеле на којој се гради главни надземни објекат, док се за стубове далековода, надземне и подземне водове не формира грађевинска парцела јер не заузимају велику површину. Они се сматрају повласним добрима у односу на земљишта других власника на којима или изнад којих се налазе, а која у тим случајевима представљају послужна добра.<sup>53</sup>

Објекти на грађевинском земљишту могу се груписати по критеријуму да ли је за њихову изградњу потребно прибавити грађевинску дозволу или решење о одобрењу за извођење радова. Објекте који се граде на основу решења о одобрењу за извођење радова одређује Влада својим актом. За изградњу већине објеката потребно је прибавити грађевинску дозволу. У случају да се ти објекти граде само привремено, како би у неком краћем временском периоду послужили за одређене сврхе, за њих се издаје привремена грађевинска дозвола. Такви објекти су, на пример, градилишни кампови, привремене саобраћајнице, асфалтне базе, привремене наплатне станице и сл. Појам привремених објеката је дефинисан Законом о посебним поступцима ради реализације пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију,<sup>54</sup> тако да су као привремени објекти одређени позајмишта материјала, депоније и девијације који су у функцији изградње или реконструкције линијског инфраструктурног објекта, а на њих се примењују одговарајуће одредбе закона којим се уређује изградња објеката.

Привремени објекти се не уписују у катастар непокретности. Према ставу Врховног суда Србије,<sup>55</sup> на привременом објекту се не може стећи право својине као на непокретности, већ се може стећи право својине само на грађевинском материјалу од кога је сачињен. Он се може користити на основу привремене грађевинске дозволе док њено дејство траје, али коришћење таквог објекта не спада у корпус својинских овлашћења. Са престанком могућности коришћења привременог објекта, он се мора уклонити као покретна ствар. Стога је он само привидно

---

<sup>53</sup> О томе в. у З. Стефановић (2011).

<sup>54</sup> В. чл. 3 т. 20 Закона о посебним поступцима ради реализације пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију („Службени гласник РС“ бр. 9/20).

<sup>55</sup> В. пресуду Врховног суда Србије Рев. 990/06 од 14. 12. 2006. године.

непокретна ствар, јер његова привременост указује на то да ће после одређеног времена бити уклоњен с места на којем се налази.

У судској пракси је забележен и случај када је једном лицу по основу уговора о закупу дато на коришћење грађевинско земљиште ради постављања привременог објекта, а он је, мимо одредаба уговора, на њему изградио трајни објекат, те као власник објекта стекао право коришћења на земљишту. Наиме, пресудом Основног суда у Новом Саду, Судске јединице у Темерину, потврђеном од стране Апелационог суда у Новом Саду,<sup>56</sup> донетом у поступку вођеном по тужби физичког лица – закупаца земљишта против Републике Србије, као власника земљишта и ЈП „Железнице Србије“, као имаоца права коришћења на том земљишту, утврђено је право коришћења на грађевинском земљишту у корист лица које га је до тада користило по основу уговора о закупу и на њему изградило објекат. Према утврђеном чињеничном стању, физичко лице је закључило уговор о закупу грађевинског земљишта и то дела парцеле у површини од 400 m<sup>2</sup> са Републиком Србијом, као власником те парцеле и закуподавцем, на којој је право коришћења имало Јавно предузеће „Железнице Србије“. Уговорено је да ће на закупљеном делу катастарске парцеле бити подигнут монтажни објекат за продају намештаја. Међутим, закупач је изградио објекат од чврстог материјала површине 276 m<sup>2</sup>, за који је прибавио одобрење за изградњу. Након што је објекат завршен, закупач је уписан у катастар непокретности као власник истог. На његов захтев, утврђена је површина земљишта потребна за редовну употребу објекта на закупљеној парцели у укупној површини од 06 а и од тог земљишта је формирана посебна парцела. Полазећи од тога да је тужилац својим средствима изградио објекат на закупљеном земљишту, да је тужена Република Србија признала тужиоцу право коришћења на земљишту испод објекта и на земљишту потребном за редовно коришћење објекта, као и да је надлежни орган утврдио земљиште потребно за редовну употребу објекта у законом прописаном поступку, од кога је формирана посебна парцела, првостепени и другостепени суд су усвојили тужбени захтев којим је тражено утврђење права коришћења на том земљишту. Овај пример из судске праксе сликовито показује колики може бити значај чињенице да ли се на грађевинском

---

<sup>56</sup> В. пресуду Апелационог суда у Новом Саду Гж. 3720/12 од 23. 11. 2012. године.

земљишту узетом у закуп гради привремени или трајни објекат. На овај начин је фактички извршена конверзија права закупа у право коришћења грађевинског земљишта.

## 7. НАЧЕЛО *SUPERFICIES SOLO CEDIT* И УСТАНОВЕ ПРАВНОГ РАЗДВАЈАЊА ЗЕМЉИШТА И ЗГРАДЕ КРОЗ ИСТОРИЈУ

### 7. 1. РИМСКО ПРАВО

Историјски посматрано, могу се пронаћи примери различитих права која су њиховим титуларима давала овлашћења да граде на земљишту на којем нису имали право својине. Нека од њих су само привидно доводила до одступања од начела *superficies solo cedit* и јединства непокретности, и то она које су се појавила у римском праву, док су друга, настала касније, представљала изузетке од ових општих правних принципа. Све наведене установе имају одређене сличности са закупом грађевинског земљишта.

Из римског права потиче начело *superficies solo cedit*, према којем све што је чврсто спојено са земљом (уграђено, сазидано на земљишту или израсло на земљишту) дели правну судбину земљишта, тј. у својини је власника земљишта. Полазило се од претпоставке да су сви објекти који се изграде на земљишту у власништву субјекта чије је и земљиште. Међутим, са развојем привреде и ширењем града, у старом Риму појавио се проблем недостатка земљишта за изградњу објеката. Велика површина земље је била у јавној својини, а тек мањи део у својини грађана. Немогућност набавке земљишта за изградњу објеката представљао је проблем трговцима, занатлијама и банкарима, али и бројним досељеницима, који нису имали својину на земљишту, а имали су потребу за изградњом стамбених и трговинских објеката. Овај проблем недостатка довољно расположивог земљишта за изградњу објеката је решен тако што је град Рим уступао земљиште на дуготрајно коришћење појединачним корисницима, а они су се обавезивали да ће плаћати накнаду периодично.<sup>57</sup> Тада се први пут јављају правне установе које су представљале одступање од начела *superficies solo cedit*, с обзиром на то да су омогућавале да на земљишту у јавној својини или у приватној својини богатих грађана граде зграде лица која

---

<sup>57</sup> О томе више у Антун Маленица, Валентина Цветковић Ђорђевић, „Римско право: институти римског права“, Нови Сад 2018, 125.



нису била власници тог земљишта, при чему је било више права која су садржала таква овлашћења.

Однос између органа јавне власти и појединаца који су градили објекте на јавном земљишту у почетку је био искључиво облигационог карактера и заснивао се на уговору о закупу. Међутим, временом је положај тих градитеља побољшаван пружањем одређених видова заштите у односу на трећа лица, а правни однос између органа власти и појединаца попримао је све више одлике стварних права. У почетку је у закуп издавано само земљиште у јавној својини, а касније су предмет закупа постала и земљишта у приватној својини. Тако су магистрати издавали јавна земљишта (*ager publicus*) на дугорочно коришћење за накнаду (*canon* или *solarium*) лицима који су се називали *argentarii*, а они су на том земљишту зидали објекте у којима су држали трговинске радње.<sup>58</sup>

Дугорочни закуп пољопривредног земљишта називао се *ius in agro vectigali*. Земљиште се обично давало у закуп на период од 100 година, па је због своје дуготрајности ово право називано и *ius perpetuum*. Према Жики Бујуклићу, радило се о „стварном праву на туђој ствари, које је имало хибридни карактер, облигациони између странака и стварноправни између закупца и свих трећих лица“.<sup>59</sup> Анте Ромац наводи да је „*Ius in agro vectigali* добило карактер посебног стварног права на туђој ствари, стапајући се са сличном институцијом која је била развијена у источном делу царства, тј. са емфитевзом (*Emphyteusis*)“.<sup>60</sup> Оба наведена права су била отуђива и наследива. Емфитевза је давала титулару право потпуног коришћења земљишта, али је оно по том основу, као и у случају *ius in agro vectigali*, коришћено у земљорадничке сврхе, за разлику од суперфициеса, који је омогућавао изградњу објекта на туђем земљишту.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> Миодраг Орлић, „Неимарско право у Преднацрту грађанског законика Србије“, *Правна ријеч: часопис за правну теорију и праксу*, 47/16, 32.

<sup>59</sup> Жика Бујуклић, „*Римско приватно право*“, Београд 2018, 280.

<sup>60</sup> Анте Ромац, „*Рјечник римског права*“, Загреб, 1975, 49.

<sup>61</sup> О разликовању наведених права в. у Миодраг Орлић, „*Правна природа закупа*“, докторска дисертација, Београд 1974, 112–119.

Правне установе које су омогућавале изградњу и коришћење зграде на туђем земљишту су биле концесија на јавном земљишту (*concessio ad aedificandum in solo publico*) и закуп земљишта у приватном власништву ради изградње зграде (*conductio plenior* или *conductio ad modum irregularis*).<sup>62</sup> Ове установе су уједно биле и претече суперфициеса. Концесионар је имао право да изгради објекат на јавном земљишту, на којем је стицао право употребе и располагања. Његово право је било отуђиво и наследиво. Концесијом се преносило право употребе изграђеног објекта на њеног имаоца, али не и право власништва, које концедент није ни имао,<sup>63</sup> па га није ни могао пренети на концесионара. С обзиром на наведено, концесијом се није успостављао различит својински режим на земљишту и објекту, већ је концесионар имао по обиму уже право од права својине на објекту који је сам изградио. Стога се не може рећи да је концесија доводила до потпуног одступања од начела *superficies solo cedit*, али, имајући у виду да је њоме ипак на објекту изграђеном на земљишту у јавној својини успостављано право неког другог субјекта, различитог од власника земљишта, са разлогом се сврстава у категорију права чија садржина је (донекле) одступала од наведеног начела. Даваоци концесије су били органи јавне власти, али, за разлику од решења у нашем законодавству, према којем је концесија повезана са закупом грађевинског земљишта у јавној својини тако што се оно даје у закуп, између осталог, и ради реализације концесије, у римском праву није било тако. Концесија није била заснована на уговорном односу, већ је то био однос јавноправног карактера између органа јавне власти и примаоца концесије. Они нису били равноправне стране у том послу. Такође, концесионар, према нашем позитивном праву, може имати и право својине на објекту изграђеном на закупљеном земљишту за време трајања концесије, уколико је тако уговорено, што није био случај код концесије у римском праву. Пандан овом институту, када је у питању земљиште у приватној својини, био је уговор о закупу. Ту треба разликовати обични закуп (*simplex*), код кога је закупац имао овлашћење уживања плодова земљишта, од закупа земљишта ради изградње (*conductio plenior* или *ad modum irregularis*).<sup>64</sup> Како Жика Бујуклић наводи, „друштвена и економска криза с почетка III века, а поготово у доминату, приморала је власнике земљишта да

---

<sup>62</sup> Петар Симонети, „Установе правног раздвајања земљишта и зграде и право служности (службености) грађења према нацрту Законика о својини и другим стварним правима Републике Србије“, *Правни живот*, 11/2008, 116.

<sup>63</sup> Иван Белај, „Од римскога *superficiеса* до права грађења“, *Правни вјесник*, бр. 1/2013, стр. 125.

<sup>64</sup> И. Белај, нав. дело, 125–126.

све чешће уступају своје парцеле на дуготрајно коришћење закупцима, уз одговарајућу надокнаду у новцу или у натури“.<sup>65</sup>

## 7. 2. СУПЕРФИЦИЕС (SUPERFICIES)

Најзначајнија установа која је омогућавала изградњу и држање зграде на туђем земљишту је суперфициес (*superficies*). Миодраг Орлић наводи да је *superficies* било „преносиво и наследиво право коришћења зграде, које се заснивало уговором о дугорочном или вечитом закупу и за које је суперфицијар плаћао накнаду која се звала *solarium*“.<sup>66</sup> Разлог настанка и опстанка суперфициеса може се пронаћи у две супротстављене друштвене појаве: у привредном просперитету и у економској кризи. У време просперитета, растао је број градског становништва и било је потребно пронаћи начин решавања њиховог стамбеног питања. С друге стране, у време економског опадања, то је био начин на који су власници земљишта стицали приходе од њега.<sup>67</sup> Зачецима *superficies*-а могу се сматрати *tabernae*. То су биле мале трговине (пословне просторије) подигнуте око Форума, које су трговци и банкарски користици за обављање својих делатности.<sup>68</sup> Први писани траг о постојању суперфициеса потиче из 193. г.н.е. У питању је натпис на мраморним плочама, према којем се царским службеницима даје упутство да царском ослобођенику Адрасту испоруче грађевински материјал и одреде место за грађење. Такође, пронађен је још један натпис на камену који је настао крајем II века нове ере, који садржи одлуку општинског сената града Путеола да се извесни Лелије Атимет ослободи обавезе да плаћа *solarium* за држање зграде на општинском земљишту, под условом да зграда након његове смрти припадне граду.<sup>69</sup> Суперфицијар је био дужан и да плаћа порез за земљиште док траје његово право. Како Драгана Кнежић Поповић наводи, „суперфициес је настајао и продајом (*emptio venditio*) права коришћења земљишта, с тим што је тада *solarium* представљала заправо

---

<sup>65</sup> Ж. Бујуклић, нав. дело, 279.

<sup>66</sup> М. Орлић (1974), 115.

<sup>67</sup> О томе в. у Драгана Кнежић Поповић, „Почеци развоја суперфициеса“, *Годишњак Правног факултета у Сарајеву*, бр. 29/1981, 245.

<sup>68</sup> И. Белај, нав. дело, 124.

<sup>69</sup> О овим натписима в. у Д. Кнежић Поповић, нав. дело, 246–247.

купопродајна цена“.<sup>70</sup> Има података да је основ његовог настанка могао бити и уговор о поклону, замени, да је могао настати судском одлуком и на друге начине, али у пракси је најраспрострањенији правни основ његовог настанка био закуп земљишта (*locatio conductio rei*).<sup>71</sup> С обзиром на то да је суперфицијар имао обавезу да плаћа *solarium*, чији износи су периодично доспевали на наплату, као и обавеза плаћања закупнине, уговор о закупу као начин заснивања суперфициеса највише је одговарао потребама учесника овог правног посла.

Из наведеног се може уочити јасна разлика између суперфициеса и уговора о закупу грађевинског земљишта, будући да је закуп био само један од могућих правних основа настанка суперфициеса. Уговор о закупу је најбоље штитио интересе власника земљишта. У време економског раста и досељавања великог броја људи у град, када је расла потражња за земљиштем, расла је и његова цена. Уколико је суперфициес заснован уговором о закупу, власник земљишта је кроз обавезу да плаћа *solarium* као периодичну накнаду, чија висина је расла са порастом вредности земљишта, стицао додатне приходе од саме чињенице да због промењених друштвених околности вредност земљишта расте. С друге стране, ако је правни основ настанка суперфициеса био уговор о продаји, суперфицијар је једнократно исплаћивао цену за стечено право уживања земљишта, па власник земљишта није могао да извлачи корист од пораста његове вредности док суперфициес траје.<sup>72</sup>

Као ни концедент, ни суперфицијар није стицао право својине на згради коју је изградио на туђем земљишту. Због тога се каже да ни ово право не представља изузетак од начела *superficies solo cedit*, иако на први поглед тако изгледа. С обзиром на то да није био власник зграде, суперфицијар није имао овлашћење да је сруши, већ је морао да је одржава у употребљивом стању. Суперфициес је у почетку имао особине облигационог права, али је временом попримио карактеристике стварног права.<sup>73</sup> То је било дугорочно, отуђиво и наследиво

---

<sup>70</sup> Исто, 250.

<sup>71</sup> Исто.

<sup>72</sup> О томе в. више у М. Орлић (1974), 115–119.

<sup>73</sup> И. Белај, нав. дело, 121.

право коришћења грађевинског земљишта<sup>74</sup>, које је било стварноправног карактера. Суперфицијар је имао право да на земљишту изгради било какву зграду, која је одговарала његовим потребама (стамбену, пословну), а ако се зграда сруши, имао је право да подигне нову и да је користи до истека његовог права. Имајући у виду наведена овлашћења суперфицијара, те да то право није било везано за његову личност, већ се могло преносити на друга лица, у литератури се истиче да је „гола својина сопственика зграде након заснивања суперфициеса била још ужа од оне коју је имао сопственик земљишта на којем постоји плодуживање“.<sup>75</sup> Суперфицијар је временом стекао овлашћење да подиже тужбе ради заштите свог права, те у случају узнемиравања од стране трећег лица више се није морао обраћати власнику земљишта да га заштити, већ је могао то и сам да учини. Имајући у виду стварноправне карактеристике овог права и разлоге због којих је настало, можемо закључити да је оно по садржини и дејству ближе данашњем праву грађења него уговору о закупу грађевинског земљишта.

Положај лица које је имало зграду на туђем земљишту временом је побољшаван тако што су проширивани механизми заштите његовог права на земљишту, које је еволуирало од облигационог до стварног права. У класичном римском праву купац није био сматран за држаоца ствари, већ само за детентора.<sup>76</sup> Међутим, у посткласичном праву заштита закупца је проширена тако да је добио државинску заштиту и према купцу закупљене ствари, тј. земљишта у овом случају. Уколико би купац силом одузео државину земљишта закупцу, купац је могао повратити државину подношењем државинске тужбе (*interdictum unde vi*).<sup>77</sup>

Из наведеног се може извући закључак да ниједна од установа насталих у римском праву, које су садржале овлашћење изградње објекта на туђем земљишту, није представљала потпуно одступање од начела *superficies solo cedit*. Ово из разлога што титулари тих права нису стицали право својине на објекту изграђеном на туђем земљишту, већ само право да користе изграђени објекат док траје њихово право на земљишту.

---

<sup>74</sup> М. Орлић (1974), 115.

<sup>75</sup> В. А. Маленица, В. Цветковић Ђорђевић, нав. дело, 124.

<sup>76</sup> В. М. Орлић (1974), 99–105.

<sup>77</sup> В. М. Орлић (1974), 104.

### 7. 3. ПРАВНЕ УСТАНОВЕ РАЗДВАЈАЊА ЗЕМЉИШТА И ЗГРАДЕ У ЕВРОПСКИМ ЗЕМЉАМА

У земљама чији се правни системи заснивају на правилима преузетим из римског права дошло је до настанка посебног стварног права, суперфицијарног права. Иако му назив води порекло од римског суперфициеса, садржина ових права је различита. Карактеристично је за романске земље, као што су Италија и Француска. Оно, као и право грађења, које је настало у германским земљама, доводи до правног раздвајања земљишта и зграде изграђене на њему. Има доста сличности са правом грађења, али се разликује од њега по томе што је код суперфицијарног права зграда потпуно самостална непокретност, док код права грађења постоји правна фикција да зграда са правом грађења чини посебну непокретност, за коју се отвара нови земљишнокњижни уложак, односно лист непокретности и као таква се уписује у евиденцију непокретности. Суперфицијарно право постоји и у Швајцарској, а уведено је у њихов правни систем Швајцарским грађанским закоником из 1907. године.<sup>78</sup>

Поред суперфицијарног права, у Француској је од 1964. године посебним законом (*Code de la construction et de l'habitation*) уведена установа *bail a construction* (закуп ради изградње), која је давала закупцу право да изгради зграду на земљишту другог лица и да је на њој држи све до престанка важења уговора.<sup>79</sup> Уговор о закупу склапао се на најмање 18, а највише 99 година, без права закупадавца да откаже уговор пре истека уговореног рока.<sup>80</sup>

За разлику од римског права у којем није било изузетака од начела правног јединства земљишта и зграде, иако је било установа које су својим дејством нагињале ка томе, у грађанским законцима који су доношени на тлу Европе у XIX и почетком XX века постојали су изузеци од њега. Тако је Француски грађански законик из 1804. године допуштао могућност да се писаним уговором од земљишта правно одвоје зграде, дрвеће и растиње, а немачки *Erbbaurecht*, аустријски *Baurecht* и италијанско суперфицијарно право су раздвајали земљиште и

---

<sup>78</sup> О садржини суперфицијарног права у наведеним државама в. у И. Белај, нав. дело, 126–127, као и у Петар Симонети, „*Право грађења*“, докторска дисертација, Загреб 1983, 61–98.

<sup>79</sup> Verbeke, Alain, Van der Merwe, C.G, "*Time Limited Interests in Land*", Cambridge 2012, 88.

<sup>80</sup> Исто.

зграду на површини или испод његове површине као две сасвим самосталне непокретности.<sup>81</sup> Француски Code civil и први Италијански грађански законик су из практичних разлога допуштали право раздвајања земљишта и зграде (па чак и стабала) на темељу правног посла, односно било је могуће доказивати на основу писаног правног посла да су земљиште и зграда у власништву различитих лица, тј. да зграда и стабла припадају другој особи, различитој од власника земљишта.<sup>82</sup> У појединим покрајинама СР Немачке право коришћења грађевинског земљишта у јавној својини претворено је у наследно право грађења (*Erbbaurecht*), при чему је његов титулар имо обавезу да плаћа ренту (*Erbbauzins*), а власник зграде је имао могућност откупа изграђеног земљишта по тржишној цени, која је, под одређеним условима, могла бити снижена до 50%.<sup>83</sup> Ова установа је била регулисана Правилима о наследном праву грађења (*Erbbaurechtverordnung*) из 1919.<sup>84</sup> Осим тога што је било наследиво, ово право је било и отуђиво, а носилац права грађења је био власник изграђеног објекта за све време трајања тог права.<sup>85</sup> У немачким локалним правима, до XIX века, настало је још неколико института чкоји су правно раздвајали земљиште и зграду, као што су рентно право, наследни закуп или улемерско право коришћења туђег земљишта са правом назадкупње, али најраширенија је била установа посуђивања грађевинског земљишта.<sup>86</sup>

Према Аустријском грађанском законнику, постоје две врсте закупа: обичан закуп (*Miete*), код кога купац има само право да користи закупљену ствар и закуп са овлашћењем закупца за убирање плодова (*Pacht*).<sup>87</sup> Уговор о закупу је могао бити уписан у јавне књиге, како би производио правно дејство према трећим лицима, при чему је аустријски Врховни суд раније дозвољавао само упис уговора о закупу закључених на одређено време, а сада је дозвољена регистрација свих уговора.<sup>88</sup>

---

<sup>81</sup> О томе в. у П. Симонети (2007), 429–447.

<sup>82</sup> П. Симонети (2008), 118.

<sup>83</sup> Исто, 116.

<sup>84</sup> Verbeke A, Van der Merwe, C.G, нав. дело, 93.

<sup>85</sup> Исто.

<sup>86</sup> П. Симонети (2008), 118.

<sup>87</sup> Verbeke A, Van der Merwe, C.G, нав. дело, 66.

<sup>88</sup> Исто, 68.

У средњовековној српској држави није било установа сличних суперфициесу римског права, које би доводиле до правног раздвајања зграде и земљишта. Начело *superficies solo cedit* је у нашем праву први пут прихваћено у Српском грађанском законнику, а преузето је из Аустријског грађанског законика, који је послужио као основа за његову израду. Иако Српски грађански законик из 1844. године није познавао установу правног раздвајања земљишта и зграде, и након његовог ступања на снагу важила је Уредба од 03.04.1840. године, која је, у циљу да предупреди спорове између „господара здања“ и „господара земљишта“, одржала на правној снази све до тада закључене уговоре о грађењу на туђем земљишту, било да су закључени у усменом или писаном облику, са уговореним роком важења или без њега.<sup>89</sup> Према поменутој Уредби, правни однос из уговора о закупу прелазео је на универзалне и сингуларне сукцесоре уговорних страна, без обзира на то да ли је пренос био извршен теретним или бестеретним правним послом. И власник земљишта и власник зграде су имали право прече куповине непокретности у својини оног другог, а у случају да се њихов однос поремети тако да се не могу договорити, страна чије је добро веће вредности имала је право откупа другог добра (земљишта, односно зграде).<sup>90</sup> Поред тога, како је и код нас постојала потреба уређења односа између власника земљишта у јавној својини и људи који су желели да на том земљишту зидају стамбене објекте, Град Београд је временом почео да додељује земљиште преко Дунава у Банату у дугорочни закуп на 99 година.<sup>91</sup>

У Босни и Херцеговини је постојала једна установа која је за последицу имала правно раздвајање зграде и земљишта - право хаве. То је, заправо, било право коришћења ваздушног стуба изнад земљишта ради изградње зграде. У градовима је била распрострањена пракса да је вакуф издавао земљиште ради изградње стамбених и пословних објеката, уз обавезу плаћања закупнине на годишњем нивоу (мукате).<sup>92</sup> На овом правном основу били су изграђени бројни објекти у Сарајеву.

---

<sup>89</sup> П. Симонети (2008), 120.

<sup>90</sup> Исто.

<sup>91</sup> М. Орлић (2016), 33.

<sup>92</sup> П. Симонети (2008), 119.



## 7. 4. ПРАВНО РАЗДВАЈАЊЕ ЗЕМЉИШТА И ЗГРАДЕ У ПОСЛЕРАТНОМ ПЕРИОДУ У НАШЕМ ПРАВУ

У теорији се наводе три начина правног раздвајања земљишта и зграде у ФНРЈ, односно СФРЈ у послератном периоду. То су: правно раздвајање земљишта и зграде у друштвеној својини, правно раздвајање зграде у етажној својини и земљишта у приватној својини и правно раздвајање зграде и земљишта у приватној својини на основу правног посла.<sup>93</sup> Иначе, у нашем праву у послератном периоду први пут се одступа од начела правног јединства земљишта и зграде Уредбом о изградњи стамбених зграда радника и службеника од 9. 5. 1951. године, а потом и Уредбом о продавању стамбених зграда из опште народне имовине од 22. 4. 1953. године. Оба наведена прописа су предвиђала да се на земљишту у друштвеној својини може подићи зграда у приватној (грађанској) својини.<sup>94</sup> Закон о промету земљишта и зграда<sup>95</sup> из 1954. године је као опште правило предвиђао да се преносом својине на земљишту преноси својина и на згради, али је остављао могућност да стране уговоре другачије.<sup>96</sup> Ступањем на снагу Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта<sup>97</sup> из 1958. године напуштено је начело *superficies solo cedit* када је у питању грађевинско земљиште у градовима и насељима градског карактера, које је од тог тренутка прешло у друштвену својину. Одредбе о национализацији су се односиле и на изграђена и на неизграђена земљишта. Уколико је на национализованој парцели био изграђен објекат, правно јединство земљишта и зграде се доношењем наведеног закона раскида, с обзиром на то да објекат, изузев уколико и он није био предмет национализације, остаје у својини дотадашњег власника, док земљиште на којем је изграђен прелази у друштвену својину, а дотадашњи власник земљишта постаје само носилац права коришћења. Међутим, у правном промету веза између земљишта и зграде није била потпуно раскинута. Ако је циљ куповине био стицање права коришћења на земљишту, споредне зграде које су се налазиле на земљишту су аутоматски прелазиле у својину купца земљишта, односно и на њима је стицано право коришћења. Такође, ако је неко лице куповало зграду (циљ

---

<sup>93</sup> Исто, 121.

<sup>94</sup> Андрија Гамс, „Својинска права у оквиру друштвене својине“, *Архив за правне и друштвене науке*, 3–4/1962, 267.

<sup>95</sup> Закона о промету земљишта и зграда („Службени лист ФНРЈ“ бр. 26/54).

<sup>96</sup> В. чл. 6 ст. 1 Закона о промету земљишта и зграда.

<sup>97</sup> Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта („Службени лист ФНРЈ“, бр. 52/58, 3/59, 24/59, 24/61 и 1/63).

куповине је био стицање права својине на згради као вреднијој непокретности од земљишта), у корист прибавиоца се заснивало и право коришћења на земљишту на којем се та зграда налазила. У овом случају је земљиште као мање вредан објекат делило правну судбину зграде. У погледу земљишта које је и након доношења овог закона остало у приватној својини, које није национализовано, и даље је важило начело да зграда дели правну судбину земљишта, односно да представља припадак земљишта. С обзиром на то да није било послератног прописа који је уређивао ову материју, у складу са чл. 4 ст. 1 Закона о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације<sup>98</sup>, примењивало се правило из параграфа 189 Српског грађанског законика, према којем ако се отуђује земљиште у приватној својини, отуђује се и трајна зграда као припадак земљишта, с тим што је било дозвољено уговорним странама да уговоре и другачије. Надаље, и Закон о основама својинскоправних односа<sup>99</sup> је тежио остварењу принципа јединства непокретности кроз одредбе о грађењу на туђем земљишту, регулишући случајеве када ће власник земљишта стећи право својине на изграђеном објекту, а када ће градитељ стећи право својине на земљишту. Наравно, ове одредбе су се могле примењивати само у случају грађења на земљишту у приватној својини, не и у друштвеној.

Јединство земљишта и зграде које је раскинуто ступањем на снагу Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта из 1958. године поново је успостављено тек доношењем ЗПИ 2009. године, иако је и Закон о планирању и изградњи из 2003. године дозвољавао да остало грађевинско земљиште буде у приватној својини. ЗПИ из 2009. године предвиђена је конверзија права коришћења изграђеног грађевинског земљишта у право својине у корист власника објекта изграђеног на земљишту, односно у право сусвојине у корист власника посебних делова зграде, ако је у питању објекат у етажној својини. На тај начин је реafirмисано начело јединства непокретности. При томе, права и терети који су до тада

---

<sup>98</sup> Закон о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације („Службени лист ФНРЈ“ бр. 86/46 и 105/46).

<sup>99</sup> В. чл. 24–26 Закона о основама својинскоправних односа („Службени лист СФРЈ“ бр. 6/80 и 36/90, „Службени лист СРЈ“ бр. 29/16 и „Службени гласник РС“ бр. 115/05).

постојали на објекту, проширивали се и на земљиште.<sup>100</sup> До успостављања јединственог својинског режима на земљишту и згради је дошло по обрнутом принципу, тј. по принципу *superficie soli cedit*, будући да је на земљиште проширен правни режим зграде.

Закуп грађевинског земљишта представља, такође, један од облика одступања од начела *superficies solo cedit*. Земљиште и зграда су правно раздвојени све док је уговор о закупу на снази. Ако објекат не буде уклоњен са земљишта када уговор о закупу престане да важи и пређе у својину власника земљишта, што је могуће по одредбама ЗПИ, долази до накнадног усклађивања фактичног стања са поменутиим начелом. С друге стране, ако објекат по престанку важења уговора буде срушен, односно ако парцела буде враћена у првобитно стање које је постојало у тренутку закључења уговора, не може ни доћи до успостављања правног јединства земљишта и зграде, јер нема више зграде која би следила правну судбину земљишта.

На грађевинском земљишту издатом у закуп могу бити постављени и објекти привременог карактера, као што су монтажни објекти, киосци и сл. Ни они не следе правну судбину земљишта. Куповином таквог објекта купац не стиче право својине на земљишту испод њега и не може доказивати да је од стране продавца био доведен у заблуду да је стекао право својине и на земљишту, у прилог чему говори и судска пракса.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Д. Павловић, нав. дело, 21.

<sup>101</sup> У једном предмету Апелационог суда у Крагујевцу, тужилац је тражио поништај уговора о купопродаји објекта монтажно-демонтажног типа, који се налазио на јавној површини – градском грађевинском земљишту у Кучеву, који је закључио као купац. Тврдио је да је доведен у заблуду од стране продавца, те да је сматрао да је куповином објекта купио и земљиште испод објекта. Његов тужбени захтев је одбијен од стране првостепеног суда, а та пресуда је потврђена од стране другостепеног суда. Према чињеничном утврђењу, тужилац је, као купац, дана 7. 2. 2017. године закључио уговор о купопродаји наведеног објекта, са туженим, као продавцем. Овај објекат је користила супруга тужиоца за обављање угоститељске делатности. Она је у својству закупца, са Општином Кучево, као закуподавцем, закључила уговор о закупу градског грађевинског земљишта – дела катастарске парцеле број 187 КО Кучево, на којем се налазио предметни монтажни објекат. Уговор је закључен 14. 8. 2017. године, на рок од годину дана, а купац је, према уговорним одредбама, требало да уклони објекат са земљишта у јавној својини у року од 30 дана од дана истека уговора. Како по истеку важења уговора о закупу објекат није уклоњен са јавне површине, решењем Општинске управе Кучево, Одељења за инспекцијске послове од 12. 3. 2019. године тужиоцу је наложено да у року од 5 дана од дана пријема решења, то учини. Након тога, тужилац је поднео предметну тужбу против продавца монтажно-демонтажног објекта као туженог, тврдећи да га је тужени довео у заблуду да је са привременим објектом купио и градско грађевинско земљиште испод објекта. Првостепени и другостепени суд су нашли да тужбени захтев није основан, пре свега, зато што је у самом купопродајном уговору јасно дефинисано шта је предмет уговора. Надаље, тужилац је увидом у податке из катастра непокретности могао да утврди да тужени није био власник предметног земљишта на којем је био постављен привремени објекат, те да није ни могао да на

## 7. 5. НАЧЕЛО SUPERFICIES SOLO CEDIT И ЗАКУП ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У ЈАВНОЈ СВОЈИНИ У СЛУЧАЈУ ДАВАЊА КОНЦЕСИЈЕ

ЗПИ предвиђа могућност да се грађевинско земљиште у јавној својини издаје у закуп непосредном погодбом, између осталог, у случају давања концесије или поверавања комуналне делатности. Приликом закључења уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини ради реализације концесионог посла некада се одступа од начела *superficies solo cedit*, а некада не. Наиме, уговором о концесији орган јавне власти (концедент) дају дозволу приватном субјекту (физичком или правном лицу) – концесионару да обавља делатност од јавног значаја у уговореном временском периоду и под уговореним условима. Циљ закључења таквог посла за носиоце јавне власти је остварење већег степена ефикасности у обављању те делатности. Један облик концесије је концесија по БОТ моделу (build – operate – transfer). Код овог облика концесије концесионар се обавезује да својим средствима изгради одређени објекат од јавног значаја, којим ће управљати одређени временски период и на тај начин стицати добит, у чему се и састоји његов интерес у концесионом послу. По истеку уговора о концесији он предаје објекат на даље управљање јавном субјекту. Да би концесионар изградио предвиђени објекат, потребно му је земљиште, па у ту сврху закључује уговор о закупу грађевинског земљишта у јавној својини непосредном погодбом са надлежним органом јавне власти. Овако изграђени објекат, зависно од тога шта је уговорено, за време трајања концесије може бити у власништву концесионара – примаоца концесије или концедента – даваоца концесије, односно органа јавне власти. Од тога у чијем власништву је објекат, зависи и да ли долази до одступања од начела правног јединства земљишта и објекта. Уговором може бити предвиђено да концесионар стиче временски ограничено право својине на изграђеном објекту, које ће по истеку уговора о концесији бити пренето на концедента, али може бити уговорено и да концесионар као купац земљишта стиче само овлашћење да управља објектом који, у складу са уговорним одредбама, изгради на закупљеном земљишту, а да објекат све време трајања правног посла буде у својини

---

тужиоца пренесе право својине на земљишту. На закључак да тужилац није био у заблуди указивала је и чињеница да се након закључења купопродајног уговора супруга тужиоца пријавила на јавни оглас за издавање грађевинског земљишта у закуп јавним надметањем, објављен од стране Комисије за издавање у закуп непокретности у јавној својини, што, такође, указује да је све време на страни тужиоца постојала свест да није стекао право својине и на грађевинском земљишту. В. пресуду Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 4480/19 од 22. 9. 2020. године.

концедента. У овом другом случају, иако је грађевинско земљиште издато у закуп и објекат на њему изграђен од стране закупца, а не власника земљишта, не нарушава се начело правног јединства земљишта и зграде.

## 8. ОБЛИЦИ СВОЈИНЕ НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ

### 8. 1. ДРУШТВЕНА СВОЈИНА КАО ПРЕОВЛАЂУЈУЋИ ОБЛИК СВОЈИНЕ НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ

После Другог светског рата код нас је донет велики број прописа на основу којих је одузимана имовина лицима која су проглашена народним непријатељима, учесницима рата на страни окупатора или починиоцима кривичних дела против државе и државног уређења. Како наводи Бранислава Апостоловић, „у периоду од 1945. до 1963. године применом преко 40 закона и других прописа приватна имовина је прелазила у општенародну, односно друштвену и државну својину, по основу секвестрације, конфискације, национализације и експропријације без накнаде“.<sup>102</sup> Ради постизања тог циља, донето је више закона који су представљали правни основ и за одузимање грађевинског земљишта.<sup>103</sup>

Друштвена својина је уведена у наш правни систем Уставним законом<sup>104</sup> из 1953. године. Захваљујући поменутих мерама конфискације, национализације и другим сличним мерама, као и касније доношеним одлукама скупштина општина, друштвена својина је у другој половини ХХ века постала преовлађујући облик својине на грађевинском земљишту. При томе, значајно је напоменути да друштвена својина никада није била искључиви облик својине на овој врсти земљишта, с обзиром на то да је преостао мањи део земљишта који није био захваћен наведеним мерама.

---

<sup>102</sup> О томе в. у Бранислава Апостоловић, „Стручни коментар – е-press: Приватизација и режим грађевинског земљишта“, *E-press*, 255/2007, Правна база „*Paragraf lex*“.

<sup>103</sup> Као најзначајнији, наводимо Закон о конфискацији имовине и извршењу конфискације („Службени лист ДФЈ“ бр. 40/45 и 70/45), а поред њега, то су и Закон о поступању са имовином коју су сопственици морали напустити у току окупације и имовином која им је одузета од стране окупатора и његових помагача („Службени лист ДФЈ“ бр. 36/45), Закон о одузимању држављанства официрима и подофицирима бивше Југословенске војске, који неће да се врате у отаџбину, припадницима војних формација који су служили окупатору и одбегли у иностранство, као и лицима одбеглим после ослобођења („Службени лист ДФЈ“ бр. 64/45 и „Службени лист ФНРЈ“ бр. 86/46), Закон о прелазу у државну својину непријатељске имовине и о секвестрацији над имовином отсутних лица („Службени лист ФНРЈ“ бр. 63/46, 74/46 и 105/46) и други закони.

<sup>104</sup> Уставни закон („Службени лист ФНРЈ“ бр. 3/53).

Усвајањем Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта 1958. године направљен је преокрет у својинскоправном режиму грађевинског земљишта. На основу чл. 34 и 35<sup>105</sup> овог закона, национализовано је и прешло у друштвену својину све изграђено и неизграђено грађевинско земљиште које се налазило у ужим грађевинским рејонима градова и насеља градског карактера. Предмет национализације су биле и парцеле грађевинског земљишта на којима су изграђене зграде које су по сили закона прелазиле у друштвену својину, иако такве парцеле по свом положају, односно месту налажења, не би биле национализоване да на њима нису изграђене такве зграде. У овом случају, у друштвену својину је прелазило земљиште испод зграде и земљиште које је потребно за редовну употребу зграде, а од остатка парцеле се формирала посебна грађевинска парцела, која је остајала у својини дотадашњег сопственика, уколико је таква деоба парцеле била могућа. Приватна својина је могла постојати само на грађевинском земљишту изван градова и насеља градског карактера, односно у другом подручју предвиђеном за изградњу или за друге потребе планског уређења простора, које се називало грађевинско подручје.<sup>106</sup> Стога, може се закључити да је претежни део грађевинског земљишта прешао у друштвену својину, док је мањи део остао у својини грађана и грађанских правних лица, и то на оним подручјима која су била мање привлачна за градњу и инвестирање.

Грађевинско земљиште је по наведеном правном основу могло прелазити из приватне у друштвену својину све до 7. 4. 1965. године, који дан је био одређен као крајњи рок за усклађивање савезних закона са Уставом СФРЈ из 1963. године<sup>107</sup>, имајући у виду да је Одлуком

---

<sup>105</sup> Чл. 34 Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта („Службени лист ФНРЈ“ бр. 52/58, 3/59, 24/59, 24/61 и 1/63) било је прописано да се сматрају грађевинским земљиштима и национализују сва изграђена и неизграђена земљишта, која се налазе у ужим грађевинским рејонима градова и насеља градског карактера (ст. 1). Која се места сматрају градовима и насељима градског карактера, одређивало је републичко извршно веће (ст. 2), док је ужи грађевински реон, на предлог општинског народног одбора, одређивао срески народни одбор посебном одлуком донетом на седницама оба већа (ст. 3), коју потврђује републичко извршно веће (ст. 4). Према одредби чл. 35 наведеног закона, ако срески народни одбор, на предлог општинског народног одбора, доцнијом одлуком, потврђеном од стране републичког извршног већа, прошири раније одређени ужи грађевински рејон, земљишта обухваћена доцнијом одлуком национализују се и постају друштвена својина даном ступања на снагу те одлуке.

<sup>106</sup> О правима ранијих сопственика грађевинског земљишта након ступања на снагу Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта в. у Марко Крстин, „Основе правног режима грађевинског земљишта“, Нови Сад 1982, 20–26.

<sup>107</sup> Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије („Службени лист СФРЈ“ број 14/63).

Уставног суда Југославије од 19. 6. 1967. године<sup>108</sup> утврђено да по истеку наведеног рока одредбе чл. 34 и 35<sup>109</sup> Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта (у даљем тексту: Закон о национализацији) не могу бити основ за национализацију грађевинског земљишта, те да се поништавају сви прописи о национализацији грађевинског земљишта који су донети на основу наведених одредаба после 7. 4. 1965. године. Као разлог за доношење ове одлуке Уставног суда наведено је да поменуте одредбе Закона о национализацији нису биле сагласне са основним принципима Устава о ограничењу права својине, пошто по тада важећем уставу није било могуће укидање права својине на начин предвиђен тим законским одредбама. Наиме, одредбом чл. 21 ст. 3 Устава СФРЈ из 1963. године било је прописано да се законом одређује у којим границама и под којим условима земљорадници могу имати право својине на другом земљишту, као и у којим границама и под којим условима остали грађани могу имати право својине на пољопривредном и другом земљишту. Стога, одредбе закона којима је било предвиђено да целокупно градско грађевинско земљиште на одређеном подручју прелази у друштвену својину нису биле у складу са Уставом, према наведеној Одлуци Уставног суда Југославије. Међутим, убрзо је установљен нови правни основ преласка грађевинског земљишта у друштвену својину, будући да је 1968. године донет савезни Закон о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера<sup>110</sup>, којим је републикама стављено у надлежност да својим законима могу одредити грађевинско земљиште у градовима и насељима градског карактера које постаје друштвена својина. У складу са овлашћењем из савезног закона, донет је Закон о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера<sup>111</sup>, којим су појединачно биле одређене катастарске парцеле које прелазе у друштвену својину.

---

<sup>108</sup> Одлука Уставног суда Југославије о поништавању прописа донесених после 7. априла 1965. године којима се на основу чл. 34 и 35 Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта национализују грађевинска земљишта („Службени лист СФРЈ“ бр. 30/67).

<sup>109</sup> Чл. 35 Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта је било прописано да ако срески народни одбор, на предлог општинског народног одбора, доцнијом одлуком, потврђеном од стране републичког извршног већа, прошири раније одређени ужи грађевински рејон, земљишта обухваћена доцнијом одлуком, национализују се и постају друштвена својина даном ступања на снагу те одлуке.

<sup>110</sup> Закон о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера („Службени лист СФРЈ“ бр. 5/68 и 20/69).

<sup>111</sup> Закон о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера („Службени гласник СРС“ бр. 32/68, 17/69, 29/69, 19/71, 16/72, 24/73 и 39/73).



Након доношења Закона о грађевинском земљишту из 1975. године<sup>112</sup>, правни основ преласка грађевинског земљишта у друштвену својину више није био сам закон, већ одлуке скупштина општина на чијем подручју се то земљиште налазило.<sup>113</sup> Општине су у својим одлукама наводиле тачан опис граница подручја које постаје градско грађевинско земљиште и бројеве катастарских парцела које се налазе на том подручју. Даном проглашења за градско грађевинско, земљиште је прелазило у друштвену својину, а дотадашњем власнику је остајало само право коришћења. Промена својинског облика је била последица проглашења земљишта за градско грађевинско све до 1995. године, када је ступио на снагу нови Закон о грађевинском земљишту, чијом одредбом је изричито било предвиђено да се актом о одређивању градског грађевинског земљишта не мења облик својине на том земљишту.<sup>114</sup> Дакле, градско грађевинско земљиште се по свом настанку могло поделити у две групе, на оно које је то својство стекло на основу закона донетих до 1975. године (које се називало национализовано земљиште, с обзиром на то да је назив градско грађевинско земљиште први пут употребљен у Закону о грађевинском земљишту из 1975. године) и земљиште које је након 1975. године одлукама скупштина општина проглашавано за градско грађевинско. У правном смислу, Законом о грађевинском земљишту из 1975. године обе наведене врсте земљишта су изједначене, с обзиром на то да је земљиште било у друштвеној својини, док су физичка и правна лица могла имати само право коришћења, при чему такво земљиште није било у промету, а уколико је било неизграђено, право располагања њиме је припадало држави.<sup>115</sup> Наведена чињеница о начину постанка градског грађевинског земљишта ће добити на значају након доношења Закона о планирању и изградњи из 2003. године, с обзиром на то да ће од ње зависити могућност његовог враћања ранијим сопственицима, о чему ће накнадно бити више речи.

---

<sup>112</sup> Закон о грађевинском земљишту („Службени лист СРС“ бр. 32/75).

<sup>113</sup> В. чл. 14 Закона о грађевинском земљишту (1975).

<sup>114</sup> Чл. 4 ст. 3 Закона о грађевинском земљишту (1995).

<sup>115</sup> О томе в. у Мирјана Вулић, „Враћање у својину градског грађевинског земљишта“, *Правни живот*, 11/2009, 790-791.

## 8. 2. ПЛУРАЛИЗАМ ОБЛИКА СВОЈИНЕ НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ

Друштвена својина је била претежни облик својине на грађевинском земљишту, односно искључиви облик својине на градском грађевинском земљишту све до деведесетих година XX века. Уставом Републике Србије из 1990. године<sup>116</sup>, као и Уставом Савезне Републике Југославије из 1992. године<sup>117</sup> била је предвиђена могућност постојања више облика својине на овој врсти непокретности. Тако је Уставом РС из 1990. године одређено да градско грађевинско земљиште може бити у државној или у друштвеној својини, док је Уставом СРЈ из 1992. године зајемчена и приватна својина на градском грађевинском земљишту.<sup>118</sup> До доношења Устава РС из 1990. године једини могући облик својине на градском грађевинском земљишту била је друштвена својина, а од тада је то земљиште могло бити и у државној, али не и у приватној својини. С обзиром на то да је постојао монопол државне, односно друштвене својине на грађевинском земљишту, оно није било ствар у грађанскоправном смислу, јер није могло бити предмет права својине (приватне својине).<sup>119</sup> Могућност успостављања приватне својине на целокупном грађевинском земљишту уведена је тек Уставом Републике Србије<sup>120</sup> из 2006. године. Према одредбама важећег Устава из 2006. године, разликују се три облика својине – приватна, јавна и

---

<sup>116</sup> Устав Републике Србије („Службени гласник РС“ број 1/90).

<sup>117</sup> Устав Савезне Републике Југославије („Службени лист СРЈ“ бр. 1/92, Амандман I – „Службени лист СРЈ“ бр. 34/92-643, Амандмани II до IX – „Службени лист СРЈ“ бр. 29/00-1).

<sup>118</sup> Чл. 81 ст. 1 Устава Социјалистичке Федеративне Републике Југославије („Службени лист СФРЈ“ број 9/74) било је прописано да не може постојати право својине на земљишту у градовима и насељима градског карактера и другим подручјима предвиђеним за стамбену и другу комплексну изградњу, које, у складу са условима и по поступку који су утврђени законом, одреди општина. Чл. 56 ст. 1 и 2 Устава Републике Србије из 1990. године било је прописано да се јамче друштвена, државна, приватна, задружна својина и други облици својине, као и да сви облици својине имају једнаку правну заштиту. У ст. 1 чл. 60 наведеног Устава, било је предвиђено да су природна богатства и добра у општој употреби, као добра од општег интереса, и градско грађевинско земљиште у државној или друштвеној својини, док је ст. 3 истог члана предвиђао да се на добрима од општег интереса и на градском грађевинском земљишту, може, под условима одређеним законом, стећи право коришћења. Одредбом чл. 73 ст. 4 Устава Савезне Републике Југославије из 1992. године било је прописано да поједина добра у општој употреби и градско грађевинско земљиште могу бити у приватној и у другим облицима својине, у складу са законом.

<sup>119</sup> В. Милош Живковић, „Транзиција и прописи о изградњи“, *Правна сигурност у условима транзиције: зборник радова са научног скупа Прилози пројекту 2013 „Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ“*, Београд 2014, 231.

<sup>120</sup> Чл. 86 ст. 1 Устава Републике Србије (2006) прописано је да се јемче приватна, задружна и јавна својина, да је јавна својина државна својина, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе, те да сви облици својине имају једнаку правну заштиту. Чл. 88 ст. 1 Устава прописује да је коришћење и располагање пољопривредним земљиштем, шумским земљиштем и градским грађевинским земљиштем у приватној својини слободно.

задружна, а грађевинско земљиште може бити у било којем од њих, без обзира на то где се налази.

Закон о грађевинском земљишту из 1990. године предвиђао је две врсте грађевинског земљишта: градско грађевинско земљиште и земљиште у грађевинском подручју. Само на овој другој врсти земљишта је могла постојати приватна својина, док је градско грађевинско земљиште било у друштвеној својини и није се из ње могло отуђити, тј. није било у промету. То је био последњи закон донет у овој материји који је прописивао да се доношењем одлуке о одређивању градског грађевинског земљишта мења облик својине на том земљишту и да оно прелази у друштвену својину. Већ је Законом о грађевинском земљишту из 1995. године било предвиђено супротно решење, тј. да се актом о одређивању градског грађевинског земљишта не мења облик својине на том земљишту.<sup>121</sup>

Друштвена својина на грађевинском земљишту је замењена државном својином Законом о средствима у својини Републике Србије<sup>122</sup>, донетим 1995. године. Може се рећи да та година представља прекретницу у дотадашњем својинскоправном режиму када је реч о грађевинском земљишту, али и о другим стварима које су биле у својини Републике Србије, с обзиром на то да је након више деценија друштвена својина престала да буде преовлађујући облик својине. Све земљиште које је до тада било у друштвеној својини сада је постало својина Републике Србије. Међутим, као што је већ поменуто, и даље није постојала могућност успостављања приватне својине на градском грађевинском земљишту, у смислу закона о грађевинском земљишту из 1990. и 1995. године, односно на јавном грађевинском земљишту, у смислу Закона о планирању и изградњи из 2003. године, све до доношења Устава Републике Србије из 2006. године.

---

<sup>121</sup> Чл. 4 ст. 3 Закона о грађевинском земљишту (1995).

<sup>122</sup> Чл. 1 ст. 1 Закона о средствима у својини Републике Србије („Службени гласник РС“ бр. 53/95, 3/96, 54/96, 32/97 и 101/05) било је предвиђено да су средства у својини Републике Србије, односно средства у државној својини, природна богатства (земљиште, шуме, воде, водотоци, рудна блага и друга природна богатства) и добра у општој употреби (јавни путеви, паркови, тргови и улице и друга добра у општој употреби), као добра од општег интереса, за која је законом утврђено да су у државној својини.

Према одредбама Закона о средствима у својини Републике Србије, о давању у закуп непокретности које су користили државни органи и организације одлучивала је Влада, а о давању у закуп и отказу уговора о закупу непокретности које су користили органи територијалних јединица, јавне службе и друге организације чији су оснивачи територијалне јединице, тј. аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, одлучивао је орган утврђен законом, статутом територијалне јединице и друге организације, или орган јавне службе одређен законом, односно статутом јавне службе, уз сагласност Републичке дирекције за имовину Републике Србије (у даљем тексту: Дирекција).<sup>123</sup> Уговор о закупу грађевинског земљишта у државној својини које су користили државни органи и организације је у име државе закључивао директор Дирекције или друго лице у Дирекцији које он овласти, док, ако је у питању земљиште које су користили органи аутономне покрајине или јединица локалне самоуправе, уговор је закључивао орган или лице одређено статутом те територијалне јединице. За наведено располагање грађевинским земљиштем органима аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе била је потребна сагласност Дирекције. Уколико би уговор о закупу грађевинског земљишта био закључен без сагласности Дирекције када је иста била потребна, такав уговор би био ништав и не би производио правно дејство.<sup>124</sup>

---

<sup>123</sup> В. чл. 8 ст. 2 и 3 и чл. 8а ст. 2 Закона о средствима у својини Републике Србије.

<sup>124</sup> У пресуди Вишег суда у Панчеву Гж. 1369/10 од 23. 11. 2010. године, донетој у поступку у коме је одлучивано о тужбеном захтеву закуподавца за исплату закупнине, суд је нашао да је уговор о закупу грађевинског земљишта ништав у смислу чл. 103 ЗОО, јер је предмет уговора земљиште у државној својини на којем је закуподавац имао право коришћења, а није имао потребно овлашћење од надлежних органа за закључење тог уговора, односно сагласност Републичке дирекције за имовину Републике Србије. Ова сагласност је била неопходна, на основу одредбе чл. 8 ст. 3 Закона о средствима у својини Републике Србије, а ст. 8 истог члана је прописано да је уговор закључен противно одредбама тог члана ништав. Међутим, како је утврђено да је купац користио предметну парцелу и да није платио закупнину, те како суд није везан правним основном тужбеном захтева, суд је нашао да је исти основан и да је тужени дужан да плати тужиоцу дуговану закупнину на основу правила о правно неоснованом обogaћењу, у смислу чл. 210 ЗОО. У другом случају, општина која је имала право коришћења је издала у закуп грађевинско земљиште у државној својини, без прибављања сагласности Републичке дирекције. Купац је на том земљишту подигао објекат, у коме је обављао привредну делатност, али није редовно измиривао своју обавезу плаћања закупнине из уговора о закупу. Стога је општина понела тужбу против купца, а тужбеним захтевом је тражила исплату дуговане закупнине и утврђење да је уговор о закупу раскинут. Првостепени суд је нашао да је уговор о закупу ништав, у смислу чл. 8 ст. 8 Закона о средствима у својини Републике Србије, јер је закључен без прибављања сагласности Републичке дирекције за имовину. Првостепени суд је одбио део тужбеног захтева за исплату закупнине, с обзиром на то да је уговор ништав, притом наводећи да купац општини плаћа накнаду за коришћење грађевинског земљишта, а одбацио је део тужбеног захтева којим је тражено утврђење да је уговор раскинут, налазећи да тужилац нема правни интерес за подношење таквог захтева. Одлучујући о жалби тужиоца против наведене првостепене пресуде, Виши трговински суд је нашао да је правилан закључак првостепеног суда да је предметни уговор ништав. Међутим, према ставу другостепеног суда, иако због ништавости уговора о закупу

Мимо одредби тада важећег Устава РС из 1990. године, Закон о грађевинском земљишту из 1995. године и Закон о планирању и изградњи из 2003. године предвиђали су могућност успостављања приватне својине на грађевинском земљишту. Наиме, Закон о грађевинском земљишту из 1995. године је прописивао да се део земљишта које је одређено као градско грађевинско земљиште одлуком скупштине општине, односно града Београда, односно града, које до дана ступања на снагу тог закона није приведено намени у целини или већим делом, а не чини урбанистичку и функционалну целину са грађевинским земљиштем, ако је од дана његовог одређивања као градског грађевинског земљишта до дана ступања на снагу тог закона протекло више од 5 година, не сматра градским грађевинским земљиштем.<sup>125</sup> Земљиште које, у складу са наведеном одредбом, није више представљало градско грађевинско земљиште, на захтев лица које је било његов власник пре него што је проглашено за градско грађевинско земљиште, или на захтев његовог правног следбеника, могло им је бити враћено у својину, под условима прописаним законом. Закон о планирању и изградњи из 2003. године је садржао поделу грађевинског земљишта на јавно грађевинско земљиште и остало грађевинско земљиште, чиме је напуштена дотадашња подела грађевинског земљишта на градско грађевинско земљиште, грађевинско земљиште у грађевинском подручју и грађевинско земљиште изван грађевинског подручја, садржана у Закону о грађевинском земљишту из 1995. године.<sup>126</sup> Јавно грађевинско земљиште је било у државној својини и није се могло отуђити из тог облика својине, док је остало грађевинско земљиште могло бити у свим облицима својине и било је у промету.<sup>127</sup> Остало грађевинско земљиште је могло бити дато у закуп. Осим тога, одредбом чл. 79 ст. 4 овог закона било је прописано да се за део земљишта које је као градско грађевинско земљиште одређено одлуком скупштине општине, града, односно Града Београда које, до дана ступања на

---

нема основа за потраживање закупнине, првостепени суд је био дужан да утврди висину накнаде која тужиоцу припада и да обавезе туженог на измирење те накнаде, будући да суд није везан правним основом који странка означи у тужби, а неспорно је утврђено да тужени користи земљиште на којем тужилац има право коришћења, па он има право да од њега захтева накнаду због неовлашћеног коришћења. У погледу одлуке о делу тужбеног захтева којим је тражено утврђење да је уговор о закупу раскинут, другостепени суд је нашао да ништавост уговора о закупу доводи до доношења одбијајуће одлуке у погледу тог дела тужбеног захтева, а не до одбачаја тужбе због недостатка правног интереса. О томе в. у пресуди Вишег трговинског суда Пж. 8211/05 од 20. 10. 2005. године.

<sup>125</sup> Чл. 31 ст. 1 Закона о грађевинском земљишту (1995).

<sup>126</sup> В. чл. 3 Закона о грађевинском земљишту (1995).

<sup>127</sup> В. чл. 70 ст. 7 и 79 ст. 2 Закона о планирању и изградњи (2003).

снагу наведеног закона, није приведено намени у целини или већим делом, а не чини урбанистичку и функционалну целину са јавним грађевинским земљиштем, на захтев ранијег сопственика, односно његовог правног следбеника, успоставља режим својине који је био пре ступања на снагу одлуке о одређивању тог земљишта као градског грађевинског земљишта, под условима и по поступку утврђеним тим законом. Дакле, иако тада важећи устав није дозвољавао да градско грађевинско земљиште буде у приватној својини, закон је ипак предвидео начин за успостављање приватне својине на њему. Наведеном одредбом је предвиђена могућност враћања одузетог грађевинског земљишта ранијим власницима пре доношења посебних закона о реституцији, иако је уставни основ за реституцију и могућност успостављања приватне својине на грађевинском земљишту створен тек ступањем на снагу сада важећег Устава из 2006. године. Међутим, ранијим власницима, односно њиховим следбеницима, могло је бити враћено само земљиште које је у друштвену својину прешло на основу одлука скупштина општина, дакле, после 1975. године, с обзиром на то да је до те године земљиште прелазило у друштвену својину на основу закона. Сматрамо да не постоје довољно оправдани разлози за прављење наведене дистинкције, с обзиром на то да су правне последице одузимања земљишта у оба случаја исте, без обзира на то по којем основу је одузето.

Ступањем на снагу Закона о јавној својини<sup>128</sup> 2011. године престао је да важи Закон о средствима у својини Републике Србије. У новом закону уместо термина државна својина користи се термин јавна својина, а разликују се три облика јавне својине: право својине Републике Србије – државна својина, право својине аутономне покрајине – покрајинска својина и право својине јединице локалне самоуправе – градска, односно општинска својина.<sup>129</sup> Грађевинско земљиште могло је бити у сваком од наведених облика јавне својине. Признавање права својине у корист аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе у односу на Републику на грађевинском земљишту допринело је локалном економском развоју. Тиме је олакшана реализација пројеката који се спроводе на локалном нивоу, а који имају за циљ

---

<sup>128</sup> Чл. 72 Закона о јавној својини прописује да непокретности, покретне ствари и друга средства која су, на основу Закона о средствима у својини Републике Србије на дан ступања на снагу овог закона у државној својини, постају средства у јавној својини Републике Србије, ако овим законом није другачије одређено.

<sup>129</sup> Чл. 2 Закона о јавној својини.

изградњу или обнову комуналне инфраструктуре и подстакнуте су локалне економске иницијативе.<sup>130</sup> До ступања на снагу овог закона органима аутономне покрајине, као и јединице локалне самоуправе, за располагање грађевинским земљиштем, на којем су имали само право коришћења, па и за издавање истог у закуп, била је потребна сагласност Дирекције, која није увек била у стању да на најбољи начин сагледа и оцени значај локалних инфраструктурних пројеката и да оцени оправданост и целисходност предложеног располагања грађевинским земљиштем. У сваком случају, Дирекција није могла имати бољи увид у прилике на локалном нивоу од органа локалне власти, који без њене сагласности нису могли закључивати уговоре о закупу. Закон није предвиђао изузетке у којима за издавање грађевинског земљишта у закуп сагласност не би била потребна. Признавањем права својине на грађевинском земљишту аутономној покрајини и јединицама локалне самоуправе Законом о јавној својини они су стекли самосталност у управљању и располагању истим.

ЗПИ прописује да грађевинско земљиште може бити у свим облицима својине, те је наведено и који су облици јавне својине, сагласно Закону о јавној својини.<sup>131</sup> Одредбом чл. 8 Закона о јавној својини је предвиђено да се правни режим грађевинског земљишта, пољопривредног земљишта, водног земљишта, шума и шумског земљишта у јавној својини уређује посебним законом. Када је у питању грађевинско земљиште, нема посебног закона који уређује само правни режим грађевинског земљишта, као што је то раније био случај, већ је он уређен у неколико одредаба ЗПИ, а који је донет пре Закона о јавној својини. Однос ЗПИ у односу на Закон о јавној својини је однос посебног према општем закону. На сва питања која се тичу правног режима грађевинског земљишта, а која нису уређена ЗПИ, примењиваће се одредбе Закона о јавној својини које уређују правни режим свих ствари у неком од облика јавне својине. Међутим, Закон о јавној својини предвиђа и да одредбе посебних закона којима се уређује режим ствари у јавној својини не могу бити у супротности са одредбама тог закона.<sup>132</sup> Из тога би се могао извући закључак да су одредбе Закона о јавној својини више правне снаге у односу на одредбе посебних закона, да имају снагу „надзакона“, што није у складу са одредбама Устава

---

<sup>130</sup> Д. Лазаревић, С. Лазаревић, нав. дело, 8–9.

<sup>131</sup> В. одредбу чл. 84 ЗПИ.

<sup>132</sup> Чл. 4 ст. 2 Закона о јавној својини.

којима је уређена хијерархија извора права.<sup>133</sup> То даље отвара питање одредбама којег од два наведена закона треба дати предност, ако се покаже да између њих постоји супротност у неком конкретном случају.

---

<sup>133</sup> Златко Стефановић, „Питање и одговор – Буџетски инструктор: Утврђивање тржишне вредности непокретности приликом отуђења неизграђеног грађевинског земљишта у јавној својини“, *Буџетски инструктор*, 116/2015, Правна база „*Paragraflex*“.



## 9. ЗАКУП ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У ДРУШТВЕНОЈ СВОЈИНИ

Имајући у виду да је у другој половини XX века велики део грађевинског земљишта, како изграђеног, тако и неизграђеног, био у друштвеној својини, налазимо за сходно да се, у циљу свеобухватног сагледавања предметног института, осврнемо на утицај наведене чињенице на садржину уговора о закупу ове врсте непокретности, као и на промене које су настале у правном режиму грађевинског земљишта увођењем друштвене својине.

Закон о грађевинском земљишту из 1975. године је у чл. 20 регулисао у којим случајевима и под којим условима се грађевинско земљиште у друштвеној својини може издати у закуп. Закони који су претходили овом закону, као ни закони донети после њега у тој области<sup>134</sup>, нису садржали одредбе о закупу грађевинског земљишта. Тако, Закон о грађевинском земљишту из 1986. године<sup>135</sup> је садржао овлашћење општине да даје градско грађевинско земљиште на коришћење за изградњу објеката или да га даје на привремено коришћење. И остали корисници неизграђеног грађевинског земљишта су могли да га дају на привремено коришћење до његовог привођења намени, ако се употребљавало у пољопривредне сврхе. Иста права на грађевинском земљишту у друштвеној својини била су предвиђена и Законом о грађевинском земљишту из 1990. године, с тим што је овај закон предвиђао да остали корисници грађевинског земљишта у друштвеној својини могу давати то земљиште на привремено коришћење и за друге потребе које утврди скупштина општине програмом привременог коришћења неизграђеног градског грађевинског земљишта, а не само у пољопривредне сврхе, уколико то земљиште није погодно за

---

<sup>134</sup> Наведено се односи на Општи закон о уређивању и коришћењу грађевинског земљишта („Службени лист ФНРЈ“ бр. 12/62), Закон о уређивању и коришћењу градског земљишта („Службени гласник СРС“ бр. 12/64 – био на снази од 5. 4. 1964. до 3. 8. 1975. године), Закон о уређивању и давању на коришћење грађевинског земљишта („Службени гласник СРС“ бр. 32/68 и 51/71 – био на снази од 11. 8. 1968. до 3. 8. 1975. године) и Закон о грађевинском земљишту (1979).

<sup>135</sup> Пречишћен текст овог закона је објављен у „Службеном гласнику СРС“ бр. 27/86, а он у себи обухвата Закон о грађевинском земљишту („Службени гласник СРС“ број 20/79), Закон о изменама и допунама Закона о грађевинском земљишту („Службени гласник СРС“ број 16/83), Закон о изменама и допунама Закона о грађевинском земљишту („Службени гласник СРС“ број 38/84) и Закон о изменама и допунама Закона о грађевинском земљишту („Службени гласник СРС“ бр. 14/86).

коришћење у пољопривредне сврхе.<sup>136</sup> Следећи закон који је регулисао ову материју, Закон о грађевинском земљишту из 1995. године, не говори о грађевинском земљишту у друштвеној својини, већ као једини својински облик на грађевинском земљишту помиње државну својину. Поменути закон као правне основе коришћења грађевинског земљишта наводи својину на земљишту, својину на објекту, коришћење објекта изграђеног на том земљишту и акт о давању на коришћење градског грађевинског земљишта.<sup>137</sup> За разлику од ранијих закона, овај закон је предвиђао да се даје на коришћење неизграђено и уређено грађевинско земљиште, а изузетно се даје на коришћење и изграђено земљиште, о чему се у сваком случају закључује уговор.

Законом о грађевинском земљишту из 1975. године није детаљније регулисан уговор о закупу грађевинског земљишта. Општина је имала право располагања земљиштем и могла је да га издаје у закуп ради задовољавања неких краткорочних потреба, и то како неизграђено градско грађевинско земљиште, тако и изграђено. Изузетно, могла је и да га даје у закуп правним лицима ради изградње објеката. Ова законска могућност је у пракси могла да произведе бројне проблеме, посебно ако уговором о закупу није било регулисано коме ће припасти објекат након престанка важења уговора о закупу. Такође, јављали су се проблеми и приликом отуђења објекта изграђеног на грађевинском земљишту, посебно ако код учесника таквог правног посла није постојала довољна свест о томе која права се преносе на објекту, а која на земљишту у друштвеној својини на основу купопродајног уговора. Лице које је изградило објекат на закупљеном земљишту у друштвеној својини у сваком случају није могло пренети на купца објекта више права на земљишту него што је оно стекло по основу уговора о закупу, чак и уколико је протекао рок на који је уговор био закључен и ако је објекат остао на земљишту и након престанка важења уговора.<sup>138</sup> На закупљеном грађевинском земљишту у јавној својини не

---

<sup>136</sup> В. чл. 26 Закона о грађевинском земљишту (1990).

<sup>137</sup> В. чл. 18 ст. 1 Закона о грађевинском земљишту (1995).

<sup>138</sup> Према чињеничном стању у предмету Вишег суда у Крагујевцу П. 64/17, дана 1. 1. 1979. године закључен је Уговор о закупу земљишта и то у Церовцу код Крагујевца, између М. З. „Ц.“ као закуподавца и Радне организације за промет робе на мало „Р.“ са седиштем у Крагујевцу, као закупца. Наведеним уговором закуподавац је дао закупцу неискоришћени део своје катастарске парцеле број 398 (сада парцела број 2841/2), у Церовцу и то на време од 15 година за износ од 200.000,00 динара. Предмет закупа је била површина од 22 а 58 m<sup>2</sup>, од укупне површине парцеле од 36 а 85 m<sup>2</sup>. Уговором је било предвиђено да ће купац на закупљеној парцели подићи зграде за продају грађевинског материјала, које ће бити естетски обликоване тако да се уклапају у комплекс зграде дома културе. Купац је обавезан да закупљени део парцеле прописно огради и то до парка жичаном мрежом, а са других страна

може се стећи право својине одржајем, будући да закупац, као ни његови правни следбеници не могу имати савесну државину, с обзиром на то да знају да на основу уговора о закупу не могу да држе парцелу као власници.<sup>139</sup>

бодљикавом жицом. Уговором о закупу није предвиђен правни статус изграђеног објекта, односно у чијем власништву ће бити објекат након истека уговора о закупу. Одмах након закључења уговора, ДП „Р.“ је ушло у посед парцеле коју је узео у закуп и на истој изградио пословну зграду, све према закљученом уговору. Уговором о припајању од 14. 11. 1990. године ДП „Р.“ је припојено предузећу „Т.“, у чију имовину је ушао и наведени објекат изграђен на закупуљеној парцели. Ово привредно друштво је потом продало спорни објекат предузећу „Т. п.“ уговором о продаји закљученим 27. 1. 1992. године, који није оверен у суду. Купац „Т. п.“ је у целости исплатио купопродајну цену и ступио у посед објекта и парцеле. Према стању у катастру непокретности на дан 10. 5. 2017. године, као власник спорне парцеле број 2841/2 КО Церовац уписан је Град Крагујевац, а као власник поменуте зграде је уписана Република Србија, са правом коришћења Месне заједнице Церовац. „Т. п.“ ДОО, као правни следбеник друштвеног предузећа „Т. п.“, поднела је тужбу против Републике Србије, Града Крагујевца и Месне заједнице „Церовац“. Примарним тужбеним захтевом је тражено да се утврди да је тужилац по основу уговора о купопродаји од 27. 1. 1992. године стекао право својине на спорном објекту, земљишту испод објекта и земљишту потребном за редовну употребу објекта, у површини прецизно одређеној у тужбеном захтеву. Евентуалним тужбеним захтевом је тражено да се утврди да је тужилац стекао право својине на наведеним непокретностима одржајем. Виши суд у Крагујевцу је пресудом П. 64/17 од 29. 1. 2019. године, која је исправљена решењем истог суда од 5. 3. 2019. године, одбио примарни тужбени захтев, а усвојио евентуални. Овај суд је нашао да су испуњени услови за стицање права својине редовним одржајем, у смислу чл. 28 ст. 2 Закона о основама својинскоправних односа („Службени лист СФРЈ“ бр. 6/80 и 36/90, „Службени лист СРЈ“ бр. 29/96 и „Службени гласник РС“ бр. 115/05) и да је тужилац постао власник објекта, који је његов правни претходник ДП „Р.“ саградио од свог материјала, својим радом и средствима, а тужилац купио на основу закљученог уговора о продаји и у чијој се мирној и несметаној државини налази од дана куповине. Суд је нашао да се ради о законитој и савесној државини, пошто је протекао рок од 10 година за стицање права својине редовним одржајем, а савесност државине се претпоставља, сходно чл. 72 наведеног закона, док је државина законита јер је заснована на пуноважном правном основу, који је потребан за стицање права својине. Међутим, одлучујући о жалби тужених, Апелациони суд у Крагујевцу је укинуо наведену пресуду у делу у коме је усвојен евентуални тужбени захтев, налазећи да нису утврђене све битне чињенице од значаја за стицање права својине одржајем. Није утврђено да ли је законски заступник – директор тужиоца у време закључења уговора о продаји знао на кога се по јавним књигама води предметна непокретност, као и да ли се ради о земљишту из чл. 16 Закона о јавној својини, на којем није дозвољено стицање права својине одржајем, у складу са чл. 17 истог закона. Другостепени суд је указао и на то да државина тужиоца не може бити законита јер уговор о купопродаји објекта од 27. 1. 1992. године није био оверен, иако је и у то време овера била услов пуноважности уговора. В. решење Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 2244/19 од 5. 11. 2019. године.

<sup>139</sup> Такав став је изражен у пресуди Апелационог суда у Новом Саду Гж. 1377/20 од 14. 10. 2020. године. Тужилац је тужбеним захтевом тражила да се утврди да је стекла право својине одржајем на 18/2689 делова катастарске парцеле градског грађевинског земљишта бр. 2227/3 и на 2/3394 делова парцеле бр. 2227/7, исто градско грађевинско земљиште, све у КО Нови град, Суботица, што је тужени Град Суботица, као власник парцеле, дужан признати и трпети. На наведеним парцелама је изграђена гаража, чији је власник тужилац, а правни претходник тужилце је купио гаражу од лица које ју је изградило на земљишту узетом у закуп, по основу уговора о закупу закљученог 1966. године. На основу утврђених чињеница првостепени суд је применом одредби чл. 28 у вези са чл. 72 Закона о основама својинскоправних односа, одбио тужбени захтев, уз образложење да уговор о закупу парцеле не представља основ за стицање права својине него основ за коришћење те парцеле, у ком случају уговор о купопродаји изграђене гараже јесте основ за стицање права својине на гаражи, а не и на парцели на којој је она изграђена. Апелациони суд је потврдио првостепену пресуду, наводећи да нису испуњени услови за стицање својине на земљишту одржајем јер тај начин стицања подразумева савесну државину, као што је прописано у чл. 72 ст. 2 ЗОСПО, а ње нема. Државина тужилце није савесна јер је она знала да на земљишту које користи као власник гараже није стекла својину јер својину нису имали ни њени правни претходници.

За разлику од општине, остали носиоци права коришћења су могли да га издају у закуп само у пољопривредне сврхе и то ако га употребљавају за исту намену.<sup>140</sup> У случају када се у улози закуподавца јављао ранији сопственик земљишта, уговор о закупу је могао да важи најдуже до предаје земљишта општини или другом кориснику ради привођења предвиђеној намени. Под привођењем земљишта предвиђеној намени подразумевало се извођење грађевинских или других радова од стране општине или неког другог корисника којем је то земљиште било додељено ради трајног коришћења. С обзиром на то да је општински народни одбор доносио решење на основу којег је ранији сопственик тог земљишта, односно носилац привременог права коришћења, био дужан да исто преда ради привођења намени, чиме је и престајао уговор о закупу, произлази да је такав акт општинског народног одбора имао значај раскидног услова.

Остали носиоци права коришћења нису могли да издају градско грађевинско земљиште у закуп другим правним и физичким лицима ради изградње објеката. Ово, пре свега, из разлога што је након национализације градског грађевинског земљишта право располагања тим земљиштем имала само општина, а, с друге стране, они су имали право само привремено да га користе, док не буду морали да га предају општини ради привођења намени, осим уколико им је додељено право трајног коришћења ради изградње објеката. Чак ни имаоци права трајног коришћења градског грађевинског земљишта нису имали право да га издају у закуп другим лицима, већ само да граде на њему објекат, а своје право су могли пренети само на узак круг сродника одређен законом, који су то право могли и наследити. У судској пракси се поставило питање правне ваљаности уговора о закупу градског грађевинског земљишта, који је закључен дана 1. 10. 1969. године, на период од 99 година, а у којем је закуподавац било физичко лице – ималац права коришћења, а купац правно лице. Утврђено је да такав уговор није правно ваљан, као ни генерално овлашћење којим је носилац права коришћења овластио то правно лице да убудуће неопозиво и стално управља предметном катастарском парцелом, да њоме може располагати, уговарати продају и издавати је у закуп, без његовог претходног знања и

---

<sup>140</sup> В. чл. 20 Закона о грађевинском земљишту (1975).

сагласности. Стога је правно лице које је правни следбеник закупца обавезано да правним следбеницима закуподавца – имаоца права коришћења, преда у државину спорну парцелу.<sup>141</sup> Правни следбеник закупца је против првостепене и другостепене пресуде донете у том спору поднео и уставну жалбу, због повреде права на имовину, зајемченог чл. 58 Устава Републике Србије. У уставној жалби је навео да је погрешан закључак Апелационог суда у Београду да је наведени уговор о закупу градског грађевинског земљишта неважећи, те да, иако је у време закључења уговора био забрањен пренос права коришћења са физичког лица на правно лице, није постојала никаква забрана да физичко лице које има право коришћења на градском грађевинском земљишту преда непокретност у закуп друштвеном правном лицу. Међутим, Уставни суд је нашао да је наведена уставна жалба неоснована.<sup>142</sup>

У случају када се земљиште није користило за земљорадњу, закупнина није могла бити већа него што би била када би се издавало у закуп за пољопривредне сврхе. У прилог томе говори једно правно схватање Одељења за грађанске спорове Савезног врховног суда, према којем слобода уговарања закупнине преко те мере нема друштвеног оправдања, противи се нормама социјалистичког морала, те води личном богаћењу без рада, на рачун рада других.<sup>143</sup> На овај начин је слобода уговарања била ограничена у циљу заштите друштвеног интереса. Као што се приликом трајног преноса грађевинског земљишта из средстава једног друштвеног правног лица у средства другог друштвеног правног лица није могла уговорити накнада преко висине вредности улагања учињених у то земљиште (чл. 248 ст. 2 Закона о удруженом раду), тако је морала постојати и нека граница при уговарању висине закупнине. У случају да је закупнина

---

<sup>141</sup> В. пресуду Првог Општинског суда у Београду П.2091/95 од 23. 1. 2007. године и пресуду Апелационог суда у Београду Гж. 717/10 од 19. 5. 2010. године, којом је наведена првостепена пресуда делимично преиначена и делимично потврђена. Апелациони суд у Београду је у образложењу своје одлуке навео да овакав закључак произлази из природе права коришћења градског грађевинског земљишта, које је у функционалном смислу земљиште у градовима и насељима градског карактера намењено за изградњу насеља, стамбених, јавних грађевина, које је било у друштвеној својини и на којем су право располагања и управљања задржале републике и територијалне јединице. Ранији власници су имали право да користе то земљиште до привођења намени, без права располагања, са правом преноса на брачног друга, потомке, усвојенике, родитеље и усвојиоце, који то право нису могли даље преносити правним послом, већ су га само могли наследити њихови законски наследници.

<sup>142</sup> Одлука Уставног суда Уж. 3323/10 од 31. 10. 2012. године.

<sup>143</sup> В. Правно схватање Одељења за грађанске спорове Савезног врховног суда бр. 1/62 од 30. 6. 1962. године, *Збирка судских одлука Савезног врховног суда*, књига седма, свеска друга, 1962, 16.

била уговорена у превисоком износу, њену правичну висину је утврђивао суд, водећи рачуна о околностима конкретног случаја, као и о томе да закупнином не буде захваћена градска рента.<sup>144</sup>

За разлику од важећих закона према којима се неизграђено грађевинско земљиште може издавати у закуп и физичким и правним лицима како за изградњу објеката, тако и у друге сврхе, општина је, према одредбама Закона о грађевинском земљишту из 1975. године, могла издати у закуп неизграђено грађевинско земљиште физичким лицима ради искоришћавања у пољопривредне сврхе, за складиштење материјала и сл., а само правним лицима и у сврху изградње објеката. Притом, било је прописано још једно ограничење, а то је да се ради изградње објеката издају у закуп грађевинске парцеле које по свом положају и другим својствима имају посебне предности.<sup>145</sup> Осим положаја, односно места налажења грађевинске парцеле, није било наведено које су то друге предности грађевинске парцеле, као ни ко одређује да ли конкретна грађевинска парцела испуњава наведени услов, али можемо претпоставити да је намера законодавца била да процена испуњености тог услова буде у надлежности органа општине. С друге стране, наведена одредба искључује могућност издавања у закуп грађевинског земљишта које не пружа посебне погодности, у смислу наведене законске одредбе, па се може поставити питање да ли може бити објекат уговора о закупу грађевинска парцела која, са становишта органа општине, не представља парцелу која је према својим карактеристикама нарочито погодна за изградњу, али која највише одговара интересима конкретног правног лица, с обзиром на њено место налажења, површину и сл. Према нашем мишљењу, одредбу чл. 20 Закона о грађевинском земљишту из 1975. године треба тумачити тако да се може закључити уговор о закупу ради изградње објеката и на таквој парцели, иако, строго формално посматрано, не испуњава услове прописане у поменутој одредби, а имајући у виду да такво тумачење највише одговара интересима обеју уговорних страна.

Као што је већ речено, остали корисници грађевинског земљишта су могли то земљиште издавати у закуп за земљорадњу или друге облике привременог коришћења, али је била

---

<sup>144</sup> Петар Симонети, „*Право коришћења грађевинског земљишта у друштвеном власништву*“, Загреб 1985, 96.

<sup>145</sup> В. чл. 20 ст. 1 и 2 Закона о грађевинском земљишту (1975).

искључена могућност да га издају у закуп ради изградње објеката на таквом земљишту. То правило је важило да би се онемогућило индивидуално присвајање градске ренте. Према Војиславу Вулићевићу, „градска рента се заснива на разним друштвеним улагањима, као што су: мелиорације, нивелисање и уређење земљишта, изградња градских комуналних објеката – изградња водоводне и канализационе мреже, електричних и телефонских инсталација, изградња улица, путева, канала, мостова...”.<sup>146</sup> С обзиром на то да наведене радове који доприносе увећању вредности земљишта изводи општина, њој би, по правилу, требало да припадне и градска рента. Не би требало дозволити да дође до приватизације градске ренте настале на основу друштвених улагања, па општина мора имати механизме којима може захватити њене различите облике, а тако прибављена средства користити за даље уређивање и комунално опремање грађевинског земљишта.<sup>147</sup> Уколико би носилац права коришћења грађевинског земљишта то земљиште издавао у закуп ради изградње објеката по тржишним условима, посебно у ситуацији уколико је грађевинско земљиште добио на коришћење бесплатно, тиме би присвајао и градску ренту. Наиме, висина закупнине се слободно формира на тржишту у зависности од понуде и потражње, положаја грађевинске парцеле, близине појединих објеката, комуналне опремљености и других фактора који повећавају њену вредност, а које је створила општина. Стога је у њој садржана и градска рента јер наведена улагања општине имају за последицу могућност издавања у закуп по већој цени, односно закупнини. На тај начин би носилац права коришћења грађевинског земљишта стекао приход без рада, односно неосновано би се обогатио на рачун општине. У случају да дође до закључења таквог уговора, суд је могао обавезати несавесног закуподавца да закупнину преда општини, у циљу заштите угроженог јавног интереса.<sup>148</sup> Међутим, иако нису могли да га издају у закуп ради изградње привремених објеката, грађани су могли да узимају у закуп од општине грађевинско земљиште у друштвеној својини ради изградње привремених објеката. Ништаве су биле одредбе општинских или градских одлука према којима се грађевинско земљиште могло дати у закуп само друштвеним правним лицима за изградњу привремених објеката, ако су такви објекти могли бити у власништву грађана или удружења

---

<sup>146</sup> Војислав Вулићевић, „Шта је то градска рента и коме треба да припадне?“, *Наша законитост*, 2/1972, 107.

<sup>147</sup> Зоран Бингулац, „*Индивидуално присвајање градске ренте у Југославији*“, докторска дисертација, Београд 1987, 169.

<sup>148</sup> В. П. Симонети (1985), 63.

грађана.<sup>149</sup> Као што је већ речено, када су у питању трајни објекти, према Закону о грађевинском земљишту из 1975. године, општина је могла издавати у закуп неизграђено грађевинско земљиште у друштвеној својини ради изградње трајних објеката само правним лицима. Из тога произлази да физичка лица нису могла ни да издају, ни да узимају у закуп грађевинско земљиште у друштвеној својини ради изградње трајних објекта, већ су могла да граде објекат на њему само као имаоци трајног права коришћења, на основу одлуке надлежног органа којом им се даје право да граде објекат на том земљишту.

Иако ранији сопственици грађевинског земљишта, односно имаоци привременог права коришћења, нису могли да издају грађевинско земљиште у закуп ради изградње, могли су постићи сличан ефекат користећи своја овлашћења из других одредаба Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта и то преносом права прече градње. Наиме, чл. 24 Закона о грађевинском земљишту из 1975. године било је прописано право прече градње ранијег сопственика на грађевинском земљишту у друштвеној својини, односно првенствено право коришћења тог земљишта ради изградње зграде и то у границама једне грађевинске парцеле чија је површина потребна за редовну употребу зграде, ако се на основу детаљног урбанистичког плана на том земљишту може подићи таква зграда. Подразумева се, ималац права прече градње је могао да изгради зграду у оквиру стамбеног максимума<sup>150</sup>, прописаног Законом о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта. Надаље, према чл. 25 тог закона, право прече градње на грађевинском земљишту у друштвеној својини ранији сопственик је могао да пренесе на узак круг лица и то на брачног друга, потомке, усвојенике, родитеље и усвојиоце, који ова права нису могли даље преносити правним послом на друга лица. Пренос права прече градње могао је бити извршен уз накнаду или без накнаде, а у случају закључења уговора о преносу права прече градње уз накнаду ималац права коришћења грађевинског земљишта остваривао је имовинску корист, као што је остварује купац, с тим што је круг лица на које је могао пренети ово право био ограничен. При томе, право прече градње је

---

<sup>149</sup> П. Симонети (1985), 64.

<sup>150</sup> Чл. 2 Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта је прописано да грађани могу на територији Југославије стицати и имати у својини: породичну стамбену зграду, тј. зграду са два стана или са три мања стана, или највише два стана као посебне делове зграде, или две породичне стамбене зграде са највише два стана и трећим мањим станом, или једну породичну стамбену зграду и један стан као посебни део зграде.



могло бити вршено у року од три године од дана када је имаоцу права коришћења уручено решење о признавању тог права, тј. у том року је морао да изгради објекат, под претњом губитка права.<sup>151</sup> Иако није било изричите одредбе која то прописује, можемо закључити да је и лице на које је ималац права коришћења пренео то право било везано истим роком.

Предмет уговора о закупу је могло бити и неизграђено и изграђено грађевинско земљиште. Неизграђено грађевинско земљиште су органи општине могли издавати у закуп ради изградње објеката, док су остали носиоци права коришћења до његовог привођења намени, могли да га издају у закуп на краћи рок, ради земљорадње. Изграђено грађевинско земљиште су носиоци трајног права коришћења могли издавати у закуп само заједно са објектом који је изграђен на њему, с обзиром на то да је трајно право коришћења грађевинског земљишта било нераскидиво везано за право на објекту и постојало је док је постојао објекат. Изузетно, према одредбама појединих републичких закона, изграђено грађевинско земљиште без грађевинског објекта, као јавну површину, могла је да издаје у закуп само општина, што је прописивао и Закон о грађевинском земљишту СР Србије из 1975. године.<sup>152</sup> Међутим, у пракси се често дешавало да су и физичка лица, као носиоци трајног права коришћења грађевинског земљишта, која су изградила стамбени објекат на грађевинском земљишту у друштвеном власништву, слободан део те парцеле уступала трећим лицима ради изградње гаража, складишта или пословних просторија за одређену накнаду, а висина те накнаде је одређивана у зависности од положаја, прилаза, квалитета изграђености комуналне инфраструктуре и других фактора, који карактеришу и градску ренту.<sup>153</sup> На тај начин су бесправно присвајали градску ренту, а по својој правној природи такви правни послови су представљали уговоре о закупу.

Са аспекта присвајања градске ренте, тешко је одредити да ли је за општину било повољније да издаје грађевинско земљиште у закуп или да га даје на коришћење. У случају давања грађевинског земљишта на коришћење ради изградње објеката, односно установљавања права трајног коришћења, општина је захватала део градске ренте кроз допринос за уређење

---

<sup>151</sup> В. чл. 26 ст. 3 Закона о грађевинском земљишту (1975).

<sup>152</sup> Чл. 8 ст. 2 Закона о грађевинском земљишту (1975).

<sup>153</sup> Миодраг М. Николић, „Градска рента – фактор изградње градова“, Београд 1973, 108.

грађевинског земљишта и кроз накнаду за уступање на коришћење. Међутим, сва накнадна повећања вредности парцеле до којих би дошло услед улагања општине у комуналну инфраструктуру, саобраћајнице и сл., припадала би носиоцу права коришћења. То би нарочито дошло до изражаја у случају да носилац трајног права коришћења прода грађевински објект, па самим тим на купца објекта пренесе и своје право коришћења на грађевинском земљишту. Ималац права коришћења би у том случају кроз купопродајну цену захватио и градску ренту насталу као резултат повећања вредности земљишта након што је стекао право коришћења. Имајући у виду наведено, постоји мишљење да је за општину, односно град, било повољније да издаје грађевинско земљиште у закуп на одређено време јер је после истека периода важења уговора о закупу исти обнављан или је закључиван нови уговор са другим закупцем, при чему је цена закупа повећавана за онолико за колико се поправио квалитет одређеног градског земљишта.<sup>154</sup> Дакле, постоји много фактора о којима су органи општине морали да воде рачуна приликом одлучивања по којем основу ће уступити грађевинско земљиште на коришћење.

Имајући у виду све специфичности друштвене својине, закључење уговора о закупу ствари у овом облику својине је отварало бројна питања на која није увек било лако одговорити. Намеће се питање који субјект је био овлашћен да закључи уговор о закупу грађевинског земљишта у друштвеној својини у својству закуподавца. То је требало да буде носилац права друштвене својине, али је он у теорији одређен на различите начине. Према једном мишљењу, носилац друштвене својине је била југословенска друштвена заједница.<sup>155</sup> Према другом мишљењу, носилац друштвене својине је била федерација, која се појављивала као правни представник југословенске друштвене заједнице.<sup>156</sup> Према трећем мишљењу, које је полазило од тога да је друштвена својина подељена својина, њени носиоци су истовремено биле и радне организације и друштвено-политичке заједнице, почев од општине па све до федерације.<sup>157</sup>

---

<sup>154</sup> Миодраг М. Николић, нав. дело, 58.

<sup>155</sup> Бертолд Ајзнер, „Прилог дискусији о проблемима нашег стварног права“, *Наша законитост*, 5/1955, наведено према Димитар Поп – Георгиев, „Теорија грађанских субјективних права и друштвена својина“, *Архив за правне и друштвене науке*, 2/1966, 150.

<sup>156</sup> Павао Растовчан, „Прилог питању кодификације“, *Архив за правне и друштвене науке*, 3–4/1954, наведено према Димитар Поп-Георгиев (1966), 150.

<sup>157</sup> Андрија Гамс, „О кодификацији имовинског права“, *Анали Правног факултета у Београду*, 4/1954, наведено према Димитар Поп-Георгиев (1966), 150.

Према Закону о грађевинском земљишту из 1975. године, послове управљања грађевинским земљиштем, у које се може сврстати и издавање у закуп, вршила је општина, и то преко својих органа или преко самоуправних интересних заједница за управљање грађевинским земљиштем. Наведене заједнице су, по правилу, оснивали грађани, односно радници у систему самоуправљања, али их је могла основати и општина. До њиховог оснивања постојали су фондови за управљање грађевинским земљиштем, који су обављали исте послове. Према томе, у случајевима када су послови закључивања уговора о закупу грађевинског земљишта били поверени интересној заједници, она је у име и за рачун општине вршила те послове<sup>158</sup>, те је и у том случају општина била закуподавац. Када је издавано у закуп грађевинско земљиште које је представљало основно средство одређеног друштвеног правног лица, онда је то друштвено правно лице било закуподавац, а у тој улози је могло бити и физичко лице које је имало право коришћења грађевинског земљишта.

Грађевинске парцеле које су биле у својини грађана могле су да се издају у закуп без ограничења у погледу начина коришћења од стране закупца која су била предвиђена када су физичка лица као имаоци права коришћења издавала у закуп грађевинско земљиште у друштвеној својини. Слобода располагања грађевинским земљиштем у приватној својини је произлазила из тада важећег Закона о промету непокретности, донетог 1974. године.<sup>159</sup> Такође, за разлику од уговора о закупу грађевинског земљишта у друштвеној својини, чије трајање је било временски ограничено најдуже до привођења тог земљишта планираној намени, код уговора о закупу грађевинског земљишта у својини грађана није постојало такво ограничење.

Физичка лица су се, поред улоге закуподавца, јављала и у улози закупца. Имајући у виду напред наведене одредбе, физичка лица су могла да закупе грађевинско земљиште ради изградње објекта само када је у питању земљиште у својини грађана, будући да су грађевинско земљиште у друштвеној својини могла да користе по основу уговора о закупу само у пољопривредне и друге привремене сврхе. При томе, како је Законом о национализацији најамних зграда и

---

<sup>158</sup> В. Божидар Здравковић, „Приручник о непокретности у друштвеној својини“, Београд 1978, 209.

<sup>159</sup> Чл. 4 Закона о промету непокретности („Службени гласник СРС“ бр. 15/74 и 14/77) било је прописано да је промет непокретности на којима грађани имају право својине слободан, под условима одређеним законом.

грађевинског земљишта био прописан стамбени максимум, односно колико највише непокретности грађани могу имати у својини, закупац је могло бити само физичко лице које испуњава тај услов, односно чија имовина са објектом изграђеним на закупуљеном земљишту није прелазила стамбени максимум. Ипак, сматрамо да чињеница да је имовина закупца са тако изграђеним објектом прелазила законски максимум није представљала разлог за ништавост уговора о закупу јер то што је неко лице закључило уговор о закупу грађевинског земљишта са намером да на њему гради објекат не значи да ће тај објекат и изградити, тј. у тренутку закључења уговора о закупу објекат још увек није постојао. Поред тога, у случају да је са изграђеним објектом имовина закупца била већа од законског максимума непокретности које је једно физичко лице могло имати у својини, вишак непокретности би по сили закона прешао у друштвену својину, у складу са чл. 4 Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта. Међутим, може се поставити питање каква би у том случају била правна судбина грађевинског земљишта на којем је таква зграда изграђена, имајући у виду одредбу чл. 36 Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, према којој, у случају да је била национализована зграда изграђена на грађевинском земљишту које није било предмет национализације, у друштвену својину је прелазило и део грађевинске парцеле који се налазио под зградом, као и део парцеле потребан за њену редовну употребу. Примена те одредбе у оваквој ситуацији била би крајње неправедна према власнику грађевинског земљишта јер би му грађевинско земљиште било одузето и претворено у друштвену својину иако се није налазило у ужем грађевинском рејону града или насеља градског карактера, па по сили закона није национализовано. При томе, власник грађевинског земљишта као закуподавац често није ни био упознат са чињеницом колико стамбених објеката је закупац имао у својини, односно да ли ће са објектом изграђеним на његовом земљишту прећи законски максимум. Имајући у виду све наведено, власник грађевинске парцеле би у таквој ситуацији био неправедно оштећен.

Издавање у закуп грађевинског земљишта било је предвиђено и Законом о грађевинском земљишту Војводине.<sup>160</sup> Међутим, за разлику од републичког закона из 1975. године, наведени покрајински закон није остављао могућност закупа грађевинског земљишта ради изградње

---

<sup>160</sup> Закон о грађевинском земљишту („Службени лист САПВ“ број 15/76).

објеката, већ само ради задовољавања привремених потреба и за пољопривредну сврху.<sup>161</sup> Такође, предмет уговора о закупу је могло да буде само неизграђено грађевинско земљиште, а не и изграђено. Наведени закон говори о закупу грађевинског земљишта у друштвеној својини, али не говори о грађевинском земљишту на којем правна и физичка лица имају право својине.

С обзиром на то да је Законом о грађевинском земљишту из 1975. године била предвиђена и могућност обуставе промета на неизграђеном грађевинском земљишту најдуже до две године у случају приступања изради детаљног урбанистичког плана<sup>162</sup>, како када је у питању градско грађевинско земљиште, тако и када је у питању грађевинско земљиште у грађевинском подручју, поставља се питање шта се подразумевало под прометом и да ли се та могућност обуставе односила и на закуп грађевинског земљишта. Закон о промету непокретности из 1974. године је прописивао да се под прометом непокретности подразумева, између осталог, пренос права коришћења и других права на непокретности у друштвеној својини, стицање права својине и других права на непокретности у друштвеној својини, као и пренос права својине и других права на непокретности. У том закону ни у једном члану није споменуто ниједно друго право на непокретности осим права својине и права коришћења, што је разумљиво, имајући у виду тада постојеће услове друштвене својине и социјалистичке привреде. Међутим, како се под прометом непокретности подразумевало стицање и пренос и других права на непокретности, осим оних која су била изричито наведена, произлази да је појам промета непокретности обухватао и закуп непокретности, те да је за време важења поменутог Закона о промету непокретности постојала могућност да општина забрани закључење уговора о закупу неизграђеног грађевинског земљишта док се не изради детаљни урбанистички план. Наведена забрана је представљала један вид ограничења располагања грађевинским земљиштем. Поред тога, Закон о промету непокретности који је ступио на снагу 1981. године, када је и престао да важи поменути Закон о промету непокретности из 1974. године, поред изричито наведених облика промета непокретности, прописивао је да се под тим појмом подразумева и располагање

---

<sup>161</sup> Чл. 15 ст. 1 Закона о грађевинском земљишту САПВ било је прописано да општина може неизграђено градско грађевинско земљиште на коме правна и физичка лица немају право коришћења издавати у закуп за привремене потребе, а ст. 2 да правна и физичка лица могу неизграђено градско земљиште на коме имају право коришћења издавати у закуп само ако га користе за пољопривредне сврхе и издају у закуп са истом наменом.

<sup>162</sup> В. чл. 15 и 35 Закона о грађевинском земљишту (1975).

непокретностима у друштвеној својини по другим основима, у које се може сврстати и уговор о закупу.<sup>163</sup> Стога, обустава промета неизграђеног грађевинског земљишта, у смислу Закона о грађевинском земљишту из 1975. године, важила је и након ступања на снагу Закона о промету непокретности из 1981. године.

Још једно значајно питање у вези са уговором о закупу грађевинског земљишта у друштвеној својини је и питање форме у којој је он морао бити закључен. За велики број уговора данас је законом прописана посебна форма. Међутим, и поред постојања великог броја формалних уговора, начело консензуализма је важећи принцип за уговоре за које законом није изричито прописана посебна форма. Према схватању Слободана Перовића, „коегзистенцију формалних и неформалних уговора треба организовати тако да формални уговори постоје само ако се изричито предвиде, а неформални увек када није што друго предвиђено”.<sup>164</sup> Законом о промету непокретности из 1974. године је била предвиђена обавезна писана форма уговора којима се преносило право својине или право коришћења, као и да су потписи уговарача морали бити оверени пред судом, али наведени закон није прописивао посебну форму за уговор о закупу грађевинског земљишта. Закон о удруженом раду<sup>165</sup> је изричито прописивао случајеве када уговор којим се располаже друштвеним средствима мора бити закључен у писаној форми, а један од тих случајева је био и када друштвено правно лице даје друштвена средства ради рационалнијег коришћења на привремено коришћење са или без накнаде другим друштвеним правним лицима.<sup>166</sup> С обзиром на то да и коришћење грађевинског земљишта по основу уговора о закупу представља облик привременог коришћења земљишта уз накнаду, долазимо до закључка да је писана форма била услов пуноважности тако закљученог уговора, у смислу цитиране одредбе. Међутим, наведена одредба се односи само на давање ствари на привремено коришћење друштвеним правним лицима, те и даље не даје одговор на питање да ли је писана

---

<sup>163</sup> Под прометом непокретности, у смислу чл. 2 Закона о промету непокретности („Службени гласник СРС” бр. 43/81, 28/87 и 40/89) сматра се пренос непокретности у друштвеној својини са једног на друго друштвено правно лице, прибављање непокретности у друштвену својину од грађана, удружења грађана и других грађанских правних лица, отуђење непокретности из друштвене својине, замена непокретности у друштвеној својини и располагање непокретностима у друштвеној својини по другим основама, као и пренос права својине између грађана, удружења грађана и других грађанских правних лица и стицање права својине на непокретности у друштвеној својини.

<sup>164</sup> Слободан Перовић, „Облигационо право”, Београд 1986, 26.

<sup>165</sup> Закон о удруженом раду („Службени лист СФРЈ“ бр. 53/76).

<sup>166</sup> В. чл. 246 Закона о удруженом раду.

форма била обавезна и када се издавало у закуп грађевинско земљиште у друштвеној својини физичким и грађанским правним лицима као закупцима, као и када је предмет закупа било грађевинско земљиште у својини грађана и грађанских правних лица. С обзиром на то да је у Нацрту Закона о облигацијама и уговорима изричито била предвиђена писана форма *ad solemnitatem* за закуп непокретности, независно од врсте својине у којој се непокретност налазила, као и од врсте непокретности, сматрамо да нема сумње да је уговор о закупу грађевинског земљишта и у тим случајевима морао бити закључен у писаном облику. Међутим, различити су разлози због којих су Закон о удруженом раду и Нацрт Закона о облигацијама и уговорима прописивали обавезну солемнитатну форму: Нацрт Закона о облигацијама и уговорима је наглашавао формалност промета непокретности уопште, без обзира на облик својине у којем се налази, док је сврха прописивања солемнитатне форме у Закону о удруженом раду била заштита друштвене својине, и то посебно у случају преноса друштвених средстава без накнаде и њиховог отуђења.<sup>167</sup> У прилог закључку да је била обавезна писана форма и за уговор о закупу грађевинског земљишта у својини грађана говори чињеница да је Законом о промету непокретности из 1981. године, са каснијим изменама и допунама, била прописана писана форма и овера потписа уговарача од стране суда и за уговор о преносу права на непокретности између носилаца права својине.<sup>168</sup> Иако није било изричито наведено на пренос ког права се односила наведена одредба, иста се могла примењивати и на закуп непокретности у својини грађана.

Специфичности друштвене својине и наглашена потреба заштите јавног интереса довели су до настанка посебних начела облигационог права, важећих за облике располагања средствима у друштвеној својини, а која се не могу применити на уговоре који су за предмет имали располагање стварима у својини грађана и грађанских правних лица. Та начела су: начело остваривања права располагања друштвеним средствима у облигационим односима, начело заснивања облигационих односа у складу са друштвеним плановима, начело друштвено и економски целисходног коришћења друштвених средстава у заснивању облигационих односа,

---

<sup>167</sup> Мирослав Витез, „Врсте промета друштвених средстава према Нацрту Закона о облигацијама и уговорима и Закону о удруженом раду“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Посебна свеска посвећена нацрту Закона о облигацијама и уговорима и Закону о удруженом раду, 1977, 100.

<sup>168</sup> В. чл. 4 ст. 2 Закона о промету непокретности (1981).

начело заснивања облигационих односа у складу са закљученим друштвеним договорима и самоуправним споразумима, начело сарадње у облигационим односима и др.<sup>169</sup> Поред тога, како Марија Вучковић Радовановић наводи, „слобода уговарања као садржина и елемент правног субјективитета омеђена је и плановима основних организација удруженог рада и плановима друштвено-политичких заједница“.<sup>170</sup> Поред тога, често је за пуноважност уговора који је у име и за рачун организације удруженог рада закључивао њен заступник, била потребна сагласност радничког савета или неког другог самоуправног органа, а све ради заштите управљачких права радника и последнијег спровођења идеје о самоуправљању. Све наведено говори у прилог закључку да је слобода уговарања приликом закључења уговора о закупу грађевинског земљишта у друштвеној својини, када је то земљиште било средство организације удруженог рада или неког другог друштвеног правног лица, била много више ограничена у односу на слободу уговарања приликом закључења уговора о закупу грађевинског земљишта у својини грађана.

Затим, уговор о закупу који је за предмет имао ствар у друштвеној својини, морао је да буде у складу са друштвеним договорима и самоуправним споразумима, који су представљали опште самоуправне акте. Према Љубиши Милошевићу, основна разлика између друштвеног договора и самоуправног споразума је била у томе што су се „друштвеним договорима уређивали друштвено-економски односи од ширег заједничког интереса за учеснике договора или од општег друштвеног интереса, а самоуправним споразумима друштвено-економски односи и интереси у друштвеној репродукцији“.<sup>171</sup> Дакле, друштвени договори су имали шире поље примене и њима су уређивани друштвени односи на општијем нивоу од самоуправних споразума. Због тога су се као стране у друштвеним договорима јављала само друштвена правна лица као што су органи друштвено-политичких заједница, организације удруженог рада и сл., док су се као стране самоуправних споразума могла појавити и физичка и правна лица, како

---

<sup>169</sup> Детаљније о садржини наведених начела в. у Љубиша Милошевић, „Утицај правила самоуправног права на правила облигационог права“, *Анали Правног факултета у Београду*, 1-4/1983, 516-533.

<sup>170</sup> Марија Вучковић Радовановић, „Правни субјективитет правних и физичких лица“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, Посебна свеска посвећена нацрту Закона о облигацијама и уговорима*, 1977, 79.

<sup>171</sup> Љубиша Милошевић, „Самоуправни општи акти и облигациони уговори и њихов однос према нацрту Закона о облигацијама и уговорима и Закона о удруженом раду“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, Посебна свеска посвећена нацрту Закона о облигацијама и уговорима*, 1977, 13.



грађанскоправна тако и друштвеноправна.<sup>172</sup> Облигациони уговори којима се располагало стварима у друштвеној својини морали су бити у сагласности са друштвеним договором, уколико су се на тај начин спроводиле одредбе тог правног акта. Такође, облигациони уговори у којима су уговорне стране била физичка лица, односно радници у организацији удруженог рада или грађанска правна лица, као конкретнији правни акти у односу на самоуправни споразум из те области, морали су бити усаглашени са њим, при чему су, по правилу, закључивани на краћи временски период него што је био период важења самоуправног споразума.<sup>173</sup>

Док је поменути законима детаљно било уређено коришћење грађевинског земљишта у друштвеној својини, исти нису придавали одговарајући значај грађевинском земљишту у својини грађана, нити су посебно уређивали врсте, услове и начин вршења права на том земљишту. У законима о грађевинском земљишту из 1986. и 1990. године биле су садржане одредбе према којима су власници земљишта у грађевинском подручју на којем је постојало право приватне својине могли користити у складу са наменом земљишта у одређеном подручју, под условима одређеним законом и прописима донетим на основу њега,<sup>174</sup> док Закон о грађевинском земљишту из 1995. године није садржао ниједну одредбу која би се односила на грађевинско земљиште у својини физичких и правних лица. Повезујући наведене одредбе закона из 1986. и 1990. године са одредбама ЗОО, те имајући у виду да није било изричите одредбе којом би било забрањено да грађевинско земљиште у приватној својини, односно у својини физичких и правних лица, буде предмет уговора о закупу, долазимо до закључка да су поменути закони остављали могућност за закључење уговора о закупу грађевинског земљишта и у приватној својини, иако је питање правног режима грађевинског земљишта у приватној својини било маргинализовано.

---

<sup>172</sup> Исто, 22.

<sup>173</sup> Исто, 26.

<sup>174</sup> Чл. 5 ст. 3 Закона о грађевинском земљишту („Службени гласник СРС” бр. 27/86), као и Закона о грађевинском земљишту („Службени гласник СРС” бр. 23/90).

## 9. 1. ОВЛАШЋЕЊЕ РАСПОЛАГАЊА СТВАРИМА У ДРУШТВЕНОЈ СВОЈИНИ И УГОВОР О ЗАКУПУ

Приликом закључења уговора о закупу, када се власник ствари јавља у улози закуподавца, он на закупца не преноси сва овлашћења која произлазе из права својине, већ само нека од њих, тј. овлашћење држања и коришћења ствари, док овлашћење располагања задржава и након предаје ствари у закуп. Уговор о закупу није основ за стицање права својине, већ је основ за стицање овлашћења коришћења, које у себи садржи овлашћење употребе и уживања, односно прибирања плодова.<sup>175</sup> Стога је право закупца на ствари уже по обиму овлашћења од права власника. Када је друштвено правно лице давало ствар у друштвеној својини на привремено коришћење, као што је то био случај код уговора о закупу, оно је задржавало право располагања на тој ствари.

Имајући у виду све разлике између друштвене и приватне својине, у литератури се често са правом истицало да друштвена својина не представља грађанско субјективно право. Напротив, овај облик својине, по мишљењу многих правних теоретичара, заправо, представља негацију својине, при чему нема ни јасно одређеног титулара. С друге стране, има мишљења да она није негација права својине, већ да је само „негација буржоаског и експлоататорског права приватне својине, будући да она није само друштвено-економски, већ и правни однос и да је уобличена као комплекс правних овлашћења и обавеза, почев од федерације до разних друштвених правних лица“.<sup>176</sup> Из друштвене својине ниче читава лепеза права, али, како каже Јован Ђорђевић, „то нису стварна, већ функционална, не приватна, већ друштвена и индивидуална (заједничка и лична) права, а сва та права, обавезе и одговорности представљају елементе права самоуправљања“.<sup>177</sup>

---

<sup>175</sup> Рајко Јелић, „Правни промет друштвених средстава или (статика и динамика основног облика својине у нашем праву)“, докторска дисертација, Београд, 1992, 221.

<sup>176</sup> А. Гамс (1962), 275.

<sup>177</sup> Јован Ђорђевић, „О друштвеној својини“, *Архив за правне и друштвене науке*, 2/1966, 125.

Друштвена правна лица су имала овлашћења коришћења и располагања стварима у друштвеној својини које су биле њихово средство за рад, у смислу Закона о удруженом раду.<sup>178</sup> Овлашћења коришћења и располагања стварима у друштвеној својини не треба поистовећивати са овлашћењима коришћења и располагања која чине садржину права својине, с обзиром на то да се коришћење и располагање средствима у друштвеној својини врши у име и за рачун друштвене заједнице, док власник ствари у приватној својини исту користи и њоме располаже у своје име и за свој рачун.<sup>179</sup> У средства појединих друштвених правних лица је улазило и грађевинско земљиште, које је друштвено правно лице могло да издаје у закуп другим друштвеним правним лицима или грађанима. С обзиром на специфичност овлашћења друштвених правних лица на друштвеним средствима, није било лако одредити која овлашћења се преносе на закупца приликом закључења уговора о закупу. Поред тога, како се располагање средствима у друштвеној својини вршило у интересу друштвене заједнице, приликом располагања тим средствима постојала су бројна ограничења у погледу субјеката на које су се могла пренети одређена овлашћења, у погледу предмета и сл., а која нису постојала када је у питању располагање стварима у својини грађана и грађанских правних лица.

Када је реч о закупу ствари у друштвеној својини које представљају средства друштвених правних лица, пре свега основних организација удруженог рада, неопходно је осврнути се на право располагања друштвених правних лица друштвеним средствима, с обзиром на то да и закључење уговора о закупу грађевинског земљишта представља један вид располагања том врстом непокретности. У периоду административног управљања привредом, право располагања је било само једно од права у саставу права управљања државним привредним предузећима, при чему се односило углавном на обртна средства, а само изузетно и на основна средства. Касније, у периоду радничког самоуправљања, представљало је овлашћење које је проистицало из права коришћења као основног права привредних организација на друштвеним средствима. Оно је још више добило на значају након ступања на снагу Закона о удруженом раду, иако је тада

---

<sup>178</sup> В. Алојзиј Финжгар, „Друштвена средства и имовинско право“, *Архив за правне и друштвене науке*, 2/1982, 224–229.

<sup>179</sup> О разлици између својинских овлашћења која произлазе из друштвене својине и приватне својине в. у Д. Поп-Георгиев (1966), 149.

представљало једно од овлашћења која чине садржину права рада друштвеним средствима, а чији су титулари били удружени радници. Право располагања је у Закону о удруженом раду било одређено као право друштвених правних лица да у правном промету друштвеним средствима закључују самоуправне споразуме и уговоре, те да обављају друге правне послове и радње у оквиру своје правне способности.<sup>180</sup> Закон о предузећима из 1988. године<sup>181</sup> напушта терминологију Закона о удруженом раду и уводи тржишне категорије као што су имовина и капитал.

Према Драгољубу Стојановићу, „право располагања није субјективно право, већ посебна правна моћ овлашћеног друштвеног правног лица дата законом или самоуправним споразумом да се закључи одређени правни посао, одређени уговор или предузме друга правна радња“.<sup>182</sup> Иако се не сматра субјективним правом, право располагања је по својој садржини слично субјективним правима, па се указује и на то да је право располагања у Закону о удруженом раду било одређено тако да није била направљена довољно јасна појмовна дистинкција између субјективног права и правног субјективитета, односно правне и пословне способности друштвеног правног лица. Наиме, с једне стране, право располагања је било одређено као скуп овлашћења на основу којих је друштвено правно лице предузимало правне акте којима је располагало друштвеним средствима, што је указивало на његове сличности са субјективним правима, док је, са друге стране, било предвиђено да друштвено правно лице на основу права располагања стиче права и обавезе у правном промету друштвеним средствима, што по правилима грађанског права представља израз правне и пословне способности.<sup>183</sup> С тим у вези, указује се на то да је наша правна теорија прихватала да се једна типична еманација пословне способности – закључивање уговора претвори у право или третира као субјективно право, што теоријски није исправно.<sup>184</sup> Има и мишљења да је право располагања било стварно право и то

---

<sup>180</sup> Чл. 243 ст. 1 Закона о удруженом раду.

<sup>181</sup> Закон о предузећима („Службени лист СФРЈ“ бр. 77/88, 40/89, 46/90 и 61/90).

<sup>182</sup> Драгољуб Стојановић, „Друштвена својина“, Нови Сад 1976, 83.

<sup>183</sup> В. Рајко Јелић, „Деривативно стицање права на стварима у друштвеној својини“, *Право и привреда: часопис Удружења правника у привреди СР Југославије*, 7–8/1993, 37.

<sup>184</sup> Мартин Ведриш, „Права у погледу управљања, коришћења и располагања друштвеним средствима и имовинска одговорност друштвених правних особа“, *Наша законитост*, 5/1976, 32–33, наведено према Љиљана Ђуровић,

стварно право *sui generis* јер су објекат права располагања могле бити само ствари које су биле у промету, односно које су по свом карактеру биле роба.<sup>185</sup> Један облик располагања стварима у друштвеној својини је и закључивање уговора о закупу. У том случају реч је о конститутивном правном промету, с обзиром на то да купац стиче само одређена права на ствари у друштвеној својини, за разлику од транслативног промета, када се стиче ствар у друштвеној својини без икаквих ограничења.<sup>186</sup>

Разликују се две врсте располагања – фактичко располагање, које подразумева располагање супстанцом ствари (нпр. поправка, преправка, промена намене ствари и сл.) и правно располагање, тј. предузимање различитих правних аката, међу којима и закључење уговора о закупу.<sup>187</sup> Овлашћење располагања као елемент права својине представља овлашћење и правног и фактичког располагања ствари. С друге стране, Закон о удруженом раду је под правом располагања подразумевао само могућност предузимања правних радњи у вези са преносом, прибављањем и отуђивањем друштвених средстава, а не и фактичке радње, јер су оне спадале у овлашћења економског искоришћавања ствари.<sup>188</sup> Приликом располагања стварима у друштвеној својини између друштвених правних лица долазило је само до економског промета, односно преносила су се друштвена средства, тј. ствари у друштвеној својини, а не и права на тим стварима. Та чињеница повлачи питање одговорности за евикцију. Такође, будући да на друштвеним средствима не постоји никакво имовинско право, то не постоји ни посед.<sup>189</sup> Право располагања је по свом обиму уже од овлашћења располагања као својинског овлашћења, с обзиром на то да ово друго у себи садржи и право да се супстанца ствари уништи.<sup>190</sup> Овлашћење да се уништи ствар није могло бити саставни део права располагања стварима у друштвеној својини, с обзиром на то да је располагање њима вршено у општем друштвеном интересу, да су

---

„Садржина права располагања друштвених правних лица“, *Привреда и право: часопис за привредноправну теорију и праксу*, 4/1979, 7.

<sup>185</sup> Љ. Ђуровић (1981), 21–22.

<sup>186</sup> Мирко Тривуновић, „*Правни промет друштвених средстава*“, дипломски рад, Нови Сад 1981, 12.

<sup>187</sup> В. Радмила Ковачевић Куштримовић, Мирослав Лазић, „*Стварно право*“, Ниш 2009, 61.

<sup>188</sup> Љиљана Ђуровић, „*Права и обавезе друштвених правних лица на средствима у друштвеној својини*“, Београд 1978, 194.

<sup>189</sup> Алојзиј Финжгар, „Друштвена средства у друштвеној правној особи и њихова заштита“, *Привреда и право*, 2/1982, наведено према А. Финжгар, нав. дело, 225.

<sup>190</sup> В. Д. Стојановић (1976), 86.

припададе целом друштву и служиле за задовољавање интереса свих припадника друштвене заједнице, па ниједан појединац није имао право да их уништава.<sup>191</sup>

Када је реч о грађевинском земљишту, као добру од општег интереса, Законом о грађевинском земљишту из 1975. године било је изричито прописано да право располагања на градском грађевинском земљишту има општина, али је општина могла то право пренети на самоуправну интересну заједницу за управљање грађевинским земљиштем. Општина, односно самоуправна интересна заједница је била страна у правном послу. Међутим, и у том случају грађевинским земљиштем су управљали и располагали радни људи у самоуправној интересној заједници. То је одударало од интенције друштвено-економског система да друштвеним средствима могу управљати само радници или други радни људи у одређеном друштвеном правном лицу.<sup>192</sup> Организација удруженог рада, која је располагала стварима у друштвеној својини у име и за рачун удружених радника, могла је стећи право коришћења грађевинског земљишта од општине или јој је исто могло бити издато у закуп, уколико је реч о неизграђеном грађевинском земљишту, у складу са одредбама Закона о грађевинском земљишту из 1975. године. Такође, као носилац права коришћења, могла га је и сама издати у закуп.

---

<sup>191</sup> В. А. Финжгар, нав. дело, 228.

<sup>192</sup> Радмила Ковачевић Куштримовић, „Управљање, коришћење и располагање средствима у друштвеној својини и теорија субјективних права“, докторска дисертација, Ниш 1981, 138.

## 10. ОДНОС УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА И ПРАВА КОРИШЋЕЊА ИСТОГ

### 10. 1. ПРАВО КОРИШЋЕЊА ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У ДРУШТВЕНОЈ СВОЈИНИ

Након успостављања друштвене својине на претежном делу грађевинског земљишта, физичка, грађанска правна, као и друштвена правна лица могла су на истом имати право коришћења. У питању је била нова врста права, до тада непозната у нашем правном систему. Право коришћења је у наш правни систем први пут уведено Уредбом о изградњи стамбених зграда радника и службеника<sup>193</sup>, која је ступила на снагу 9. 5. 1951. године. Уредба је предвиђала могућност давања на коришћење грађевинског земљишта у општеној имовини радницима и службеницима искључиво ради подизања стамбене зграде за њихове потребе, а једино правно лице које је могло бити титулар овог права била је стамбена задруга. Круг лица којима је право коришћења грађевинског земљишта у друштвеној својини могло бити додељено ради подизања стамбене зграде проширен је Законом о промету земљишта и зграда из 1954. године, који је предвиђао да се ово право може доделити сваком грађанину ФНРЈ<sup>194</sup>, као и друштвеним организацијама и удружењима као правним лицима. Временом је круг носилаца овог права проширен и на друштвена правна лица, а грађанима је дозвољено да ово право стичу не само ради изградње стамбене зграде, него и ради подизања пословне зграде и пословне просторије.

Право коришћења грађевинског земљишта има одређене сличности са закупом грађевинског земљишта, али постоје и разлике између ових института. Највећа разлика се огледа у томе што се у закуп може дати земљиште у свим облицима својине, а право коришћења је институт карактеристичан за државе социјалистичког режима и могло је бити установљено само на земљишту у друштвеној својини. Право коришћења и данас постоји као једно од овлашћења које проистиче из својине.

---

<sup>193</sup> Уредба о изградњи стамбених зграда радника и службеника („Службени лист ФНРЈ“ бр. 23/51).

<sup>194</sup> П. Симонети (1983), 196.

Право коришћења је могло имати различиту садржину, па се разликовало привремено и трајно право коришћења. Под привременим правом коришћења подразумева се право ранијег власника грађевинског земљишта чије земљиште је у процесу национализације прешло у друштвену својину, као и лица на које је он то право пренео, да бесплатно користи то земљиште све док га на основу решења општинског народног одбора не преда у посед општини или другом лицу, ради изградње зграде или извођења других радова, у складу са чл. 38 Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта. Круг лица на које је носилац привременог права коришћења могао пренети то право на основу правног посла временом је сужен, тако да га је могао пренети само на брачног друга, потомке, усвојенике, родитеље и усвојоце, а то право су могли наследити само законски наследници ранијег сопственика и наведених лица. При томе, привремено право коришћења је постојало само на грађевинском земљишту које је прешло у друштвену својину по основу национализације, али не и по другим основима (конфискација, аграрна реформа, арондација, на основу правног посла и сл.). Носилац привременог права коришћења је био овлашћен да, у границама закона, присваја природна својства неизграђеног грађевинског земљишта, али није могао да на њему гради објекат, него само да га користи за сврху за коју је до тада коришћено.<sup>195</sup> Ранијем сопственику грађевинског земљишта, као и другим лицима која су испуњавала законске услове, грађевинско земљиште у друштвеној својини је могло бити додељено ради изградње породичне стамбене зграде, ако се према урбанистичком плану или одлуци народног одбора која тај план замењује, на том земљишту могла подићи таква зграда. Обавезним тумачењем чл. 40 ст. 1 Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта било је одређено да ће ранијем сопственику неизграђеног грађевинског земљишта бити дато на коришћење ради изградње породичне стамбене зграде само онолико земљишта колико је потребно за подизање и редовну употребу стамбене зграде и то само ако он већ нема у својини максимум стамбеног простора<sup>196</sup>

---

<sup>195</sup> П. Симонети (1985), 57.

<sup>196</sup> Максимум стамбеног простора који грађанин може имати у својини је био прописан чл. 2 Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, тако што је било прописано да грађани могу на територији Југославије стицати и имати у својини породичну стамбену зграду, тј. зграду са два стана или са три мања стана, или највише два стана као посебне делове зграде, или две породичне стамбене зграде са највише два стана и трећим мањим станом, или једну породичну стамбену зграду и један стан као посебни део зграде.



који грађанин може имати, односно ако са тако изграђеном зградом не би прешао тај максимум. Услови под којима је лице на које је ранији сопственик пренео своје право из чл. 39 наведеног закона да користи предметно земљиште могло стећи право коришћења ради изградње породичног стамбеног објекта, у смислу чл. 40 Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, били су још строжи, имајући у виду да је ово лице могло стећи то право под условима да општински народни одбор ништа од тог земљишта није већ дао на коришћење ранијем сопственику истог земљишта ради подизања породичне стамбене зграде и ако ни ранији сопственик ни лице на које је он пренео своје право коришћења тог земљишта немају у својини максимум стамбеног простора који грађанин по чл. 2 поменутог закона може имати у својини, као и ако изградњом те породичне стамбене зграде не би прешао тај максимум. За разлику од наведеног, приликом издавања у закуп грађевинског земљишта није била одређена површина земљишта која може бити предмет закупа.

Изградњом стамбене зграде на грађевинском земљишту у друштвеној својини настајало је право коришћења земљишта које се налазило под зградом и које је било потребно за њену редовну употребу. Овај облик права коришћења је представљао трајно право коришћења грађевинског земљишта. За разлику од права коришћења ради грађења, које је постојало самостално до изградње зграде, трајно право коришћења није могло постојати без зграде: оно је настајало изградњом зграде на основу права коришћења ради грађења и трајало док зграда постоји, а у правном промету је делило њену правну судбину, док је право коришћења ради грађења било изван правног промета.<sup>197</sup> Трајно право коришћења је настајало и у случају национализације изграђеног грађевинског земљишта које се налазило у рејонима градова и насеља градског карактера које је према Закону о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта прелазило у друштвену својину, уколико је зграда остајала у својини дотадашњег власника зграде и земљишта. Трајно право коришћења је било везано за зграду која је на њему саграђена, могло се преносити на друго лице само заједно са њом и престајало је да постоји рушењем тог објекта.

---

<sup>197</sup> П. Симонети (2008), 122.

Привремено право коришћења грађевинског земљишта је временски ограничено право, као и право закупаца, с тим што је, у случају уговора о закупу, тренутак када ће закупца бити дужан да врати земљиште у непосредну државину закуподавцу, ако је реч о закупу на одређено време, унапред тачно одређен, док тренутак када ће ранији власник грађевинског земљишта, или лице на које је он пренео право коришћења, бити дужан да преда парцелу општини, није био прецизно одређен.<sup>198</sup> У пракси се често дешавало да од момента ступања на снагу Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, када је земљиште прешло у друштвену својину, па до момента коначне предаје истог општини или неком другом кориснику, прође и неколико година. Привремено право коришћења је било установљено у корист ранијег сопственика земљишта, а и друштвени интерес је налагао да се грађевинско земљиште користи до привођења намени. Међутим, неизвесност у погледу трајања привременог права коришћења грађевинског земљишта је свакако била неповољна по ранијег сопственика јер није могао да планира своје активности на том земљишту. Стога је савезним Законом о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера дата могућност носиоцу привременог права коришћења да преда то земљиште општини и пре него што буде позван да то учини, а општина је била дужна да га прими. Рок предаје општини је био још прецизније одређен Законом о изменама и допунама Закона о грађевинском земљишту из 1984. године,<sup>199</sup> којима је измењен и допуњен Закон о грађевинском земљишту из 1979. године, а према којем је ранији власник могао да захтева предају земљишта општини по протеклу пет година од подруштвљења.

---

<sup>198</sup> Чл. 38 Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта је у ст. 1 прописивао да неизграђено неизграђено земљиште које је национализовано остаје у поседу ранијег сопственика све док га он на основу решења општинског народног одбора не преда у посед општини или другом лицу, ради изградње зграде или другог објекта или ради извођења других радова. Према ст. 2, предаја земљишта у посед општини или другом кориснику не може се извршити пре него што је другом кориснику то потребно ради извођења грађевинских или других радова којима се земљиште приводи намењеној сврси.

<sup>199</sup> Закон о изменама и допунама Закона о грађевинском земљишту („Службени гласник СРС“ бр. 38/84).

## 10. 2. СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКЕ ИЗМЕЂУ ПРАВА КОРИШЋЕЊА И ПРАВА ЗАКУПА ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА

Право коришћења грађевинског земљишта у јавној својини има доста сличности са институтом закупа, али и одређене разлике. Наиме, док закупца грађевинског земљишта има само овлашћење, али не и обавезу изградње објекта на закупљеном земљишту, носиоци права коришћења неизграђеног грађевинског земљишта су имали и обавезу изградње објекта, под претњом губитка права. Уколико не би изградили предвиђену зграду у року од три године од дана достављања решења којим им је дато на коришћење грађевинско земљиште ради изградње зграде, изгубили би право коришћења тог земљишта. Такође, због постојања својинског максимума, евидентно је да је круг субјеката који су могли бити носиоци права коришћења грађевинског земљишта у наведеном смислу био ужи од круга могућих закупца, а у којој улози се могло јавити свако лице које има пословну способност за закључење таквог уговора, без обзира на своје имовинске прилике.

С друге стране, сличност са закупом се огледа у томе што и једно и друго право садрже овлашћење титулара да држи и користи парцелу. Носилац трајног права коришћења грађевинског земљишта је био дужан да плаћа одређене накнаде за коришћење грађевинског земљишта и то допринос за уређење и накнаду за уступање грађевинског земљишта на коришћење, као што и закупца плаћа закупнину. Поред тога, међусобна права и обавезе закупадавца и закупца, као и општине и носиоца права коришћења, уређивана су уговором.

Одредбе Закона о грађевинском земљишту из 1975. године, као и каснијих закона који су регулисали ту материју, о праву коришћења грађевинског земљишта су сличне одредбама о уговору о закупу грађевинског земљишта у јавној својини из ЗПИ из 2009. године. Примера ради, оба закона предвиђају могућност давања неизграђеног грађевинског земљишта на бесплатно коришћење, иако она није у складу са правном природом уговора о закупу као теретног уговора. Такође, поступак давања грађевинског земљишта на коришћење, односно у закуп је у наведеним законима регулисан на сличан начин. ЗПИ предвиђа да се лице са којим ће се закључити уговор о закупу грађевинског земљишта бира јавним надметањем или

непосредном погодбом, а Закон о грађевинском земљишту из 1995. године<sup>200</sup> прописује да се градско грађевинско земљиште даје у закуп на основу јавног надметања или прикупљања понуда јавним огласом, уз одређене изузетке. Треба напоменути да су и раније важећи закони прописивали да се лице којем се даје земљиште на коришћење бира на основу конкурса или непосредном погодбом. При томе, треба имати у виду да је поменути Закон о грађевинском земљишту из 1995. године уместо друштвене успоставио режим државне својине на национализованом грађевинском земљишту и другом градском грађевинском земљишту које није било приведено намени предвиђеној урбанистичким планом.<sup>201</sup> Као што је до ступања на снагу измена и допуна Закона о планирању и изградњи из 2014. године надлежни орган територијалне јединице у чијој својини се налази грађевинско земљиште доносио одлуку о томе са којим лицем ће се закључити уговор о закупу тог земљишта, тако је и надлежни орган општине доносио одлуку о додељивању грађевинског земљишта на коришћење одређеном лицу. Првобитно је постојало становиште да таква одлука не представља управни акт, против ње није била дозвољена жалба нити покретање управног спора.<sup>202</sup> Међутим, према Закону о грађевинском земљишту из 1979. године, против решења о давању на коришћење градског грађевинског земљишта могао се покренути управни спор. Такође, у оба случаја се закључивао уговор са носиоцем власти који управља грађевинским земљиштем.

Закуп грађевинског земљишта је институт облигационог права, мада је у правној теорији правна природа права закупца увек била спорна, односно подељена су мишљења да ли је у питању облигационо или стварно право. За разлику од њега, међу великом већином теоретичара постоји сагласност да је право коришћења грађевинског земљишта стварно право, с обзиром на то да његов објект није престација него ствар – грађевинска парцела у друштвеној својини. Приближнија одређења правне природе овог права разликују се у зависности од тога да ли је реч о привременом или трајном праву коришћења. Према Петру Симонетију, „привремено право коришћења јесте стварно право, али није стварно право на туђој ствари, као што су то нпр. личне

---

<sup>200</sup> В. чл. 22 Закона о грађевинском земљишту (1995).

<sup>201</sup> В. Драгомир Николић, „Стицање права коришћења градског грађевинског земљишта ради изградње планираних објеката“, *Право: теорија и пракса: Часопис Савеза удружења правника Војводине*, 6/1996, 113.

<sup>202</sup> Начелно мишљење Врховног суда Југославије, *Збирка судских одлука*, 1/1968, књига XV/1, наведено према Р. Ковачевић Куштримовић (1981), 159.

службености (право плодуживања или право употребе – *usus*) јер не ограничава право неког другог субјекта као што стварно право на туђој ствари ограничава право власништва већ, напротив, привремено право коришћења изражава појединачни интерес који је у складу са друштвеним интересом: да се земљиште обрађује.<sup>203</sup> Професор Гамс сматра да је то „самостално имовинско право изведено из друштвене својине“ и да је као такво нови вид стварног права.<sup>204</sup> Трајно право коришћења је акцесорно право у односу на право својине на згради изграђеној на грађевинском земљишту у друштвеној својини, с обзиром на то да настаје изградњом зграде и да постоји док постоји зграда, те да се преноси на друга лица само са преносом права на згради. Постоји и схватање према којем је ово право службеност, и то лична или лично-стварна службеност све док грађевински објекат не буде изграђен, с обзиром на то да је везано за личност власника будућег објекта, а да се након изградње објекта претвара у стварну службеност на том земљишту, која постоји у корист свакодобног власника објекта.<sup>205</sup>

Прописи о земљишнокњижном упису права на грађевинском земљишту у друштвеној својини који су донети након национализације грађевинског земљишта предвиђали су обавезан упис права коришћења грађевинског земљишта, док упис права закупа није увек био изричито предвиђен. Према Упутству о земљишнокњижним уписима најамних зграда и грађевинског земљишта,<sup>206</sup> донетом у циљу спровођења одредаба Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, у земљишне књиге су се по службеној дужности уписивали право ранијег власника грађевинског земљишта да користи то земљиште до предаје општини или другом лицу, право лица на које је ранији сопственик пренео то своје право бесплатно коришћења, у смислу чл. 39 Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, што је обухватало и издавање у закуп у пољопривредне сврхе, као и право трајног коришћења грађевинског земљишта. Законом о изменама и допунама Закона о промету

---

<sup>203</sup> Петар Симонети, „Природа права коришћења грађевинског земљишта у друштвеној својини“, *Зборник радова са југословенског саветовања „Промјене у праву својине – трансформација друштвене својине*, Сарајево 1990, 56.

<sup>204</sup> В. А. Гамс (1980), 16.

<sup>205</sup> Саво Божовић, „Експропријација стварних службености и закупа“, *Наша законитост*, 1/1970, 40.

<sup>206</sup> Упутство о земљишнокњижним уписима најамних зграда и грађевинског земљишта („Службени лист ФНРЈ“ бр. 49/59).

земљишта и зграда из 1967. године,<sup>207</sup> којим је измењен и допуњен Закон о промету земљишта и зграда из 1954. године, било је предвиђено да се уговор о закупу може уписати у земљишне књиге. Према Закону о укњижењу непокретности у друштвеној својини из 1971. године,<sup>208</sup> у земљишне књиге се уписивало право коришћења и подаци о носиоцу тог права. При томе, право коришћења је настајало у тренутку доношења решења надлежног органа којим се одређеном лицу додељује на коришћење грађевинско земљиште у друштвеној својини, а упис тог права у земљишне књиге је имао само декларативни значај.<sup>209</sup> Ово право се уписивало у теретни лист земљишнокњижног улошка. Поред тога, било је изричито прописано да се као носиоци права коришћења на непокретности у друштвеној својини могу укњижити друштвена правна лица и то друштвено-политичке заједнице, радне и друге самоуправне организације, као и друштвено-политичке организације и удружења грађана који су на таквој непокретности стекли то право. Овај закон не говори о упису привременог права коришћења ранијег сопственика грађевинског земљишта или лица на које је он пренео то своје право, као ни о упису права трајног коришћења грађевинског земљишта у корист физичког лица које је изградило стамбену зграду на грађевинском земљишту у друштвеној својини. Упис права коришћења је по касније донетим законима имао конститутивни карактер,<sup>210</sup> односно ово право се стицало у тренутку уписа у евиденцију о правима на непокретностима. За разлику од њега, право закупа настаје самим закључењем уговора о закупу, а упис у катастар непокретности има само декларативни карактер.

---

<sup>207</sup> Закон о изменама и допунама Закона о промету земљишта и зграда („Службени лист СФРЈ“ бр. 17/67), чл. 5.

<sup>208</sup> Закон о укњижењу непокретности у друштвеној својини („Службени гласник СРС“ бр. 45/71).

<sup>209</sup> Димитар Поп-Георгиев, „Право коришћења грађевинског земљишта у друштвеној својини у ФНРЈ“, *Наша законитост*, 358.

<sup>210</sup> В. чл. 5 Закона о премеру и катастру и уписима права на непокретностима („Службени гласник СРС“, бр. 28/90 – пречишћен текст и „Службени гласник РС“ бр. 13/90), чл. 5 Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима („Службени гласник РС“ бр. 83/92, 53/93, 67/93, 48/94, 12/96, 15/96, 34/01, 25/02 и 101/05), чл. 60 ст. 1 Закона о државном премеру и катастру (2009), као и одредбе чл. 6 ст. 3 и чл. 8 ст. 1 Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова („Службени гласник РС“ бр. 41/18, 95/18, 31/19 и 15/20).

## **11. ПРАВНА РЕГУЛАТИВА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА ПРЕ ДОНОШЕЊА ЗАКОНА О ОБЛИГАЦИОНИМ ОДНОСИМА У НАШЕМ ПРАВУ**

У време доношења Закона о грађевинском земљишту из 1975. године облигациони односи нису били уређени једним системским законом, а поменути закон је само предвиђао могућност закључења уговора о закупу грађевинског земљишта, без разраде садржине таквог уговора и прописивања конкретнијих правила којима би био уређен такав закупни однос. Наравно, не може се ни очекивати да се у закону који уређује појам, врсте и начин коришћења грађевинског земљишта налазе правила облигационог права која уређују садржину таквог уговора. Имајући у виду бројне правне празнине које су постојале у овој области, било је тешко пронаћи правно правило које треба применити приликом решавања конкретних правних проблема који су се јављали у пракси приликом реализације садржине уговора о закупу. Велику улогу у попуњавању правних празнина које су постојале у послератним прописима имао је Закон о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и у време непријатељске окупације, у чијем чл. 4 је прописано да се правна правила садржана у законима и другим правним прописима која су била на снази на дан 6. априла 1941. године и која су изгубила правну снагу, у складу са чл. 2 тог закона, а која у смислу чл. 3 наведеног закона нису проглашена обавезним, могу по том закону примењивати на односе који нису уређени важећим прописима, и то само уколико нису у супротности са Уставом ФНРЈ, уставима народних република, законима и осталим важећим прописима донетим од надлежних органа нове државе, као и са начелима уставног поретка ФНРЈ и њених република. Како је облигационо право до Другог светског рата код нас углавном било регулисано Аустријским грађанским закоником из 1811. године, Српским грађанским закоником из 1844. године и Општим имовинским закоником за Црну Гору из 1888. године, то су ови законици представљали формалне изворе у предратном праву. Међутим, правна правила која су се могла примењивати на основу Закона о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и у време непријатељске окупације нису обухватала само предратне кодификације грађанског права које су биле у примени у нашој

земљи већ и кодификације облигационог права других земаља, као и ставове и схватања у правној теорији, све под условом да је задовољен критеријум у погледу њихове примене из Закона из 1946. године.<sup>211</sup> Поставља се питање које ћемо правно правило из старих грађанских законика применити у конкретном случају, уколико постоје различита решења. У том случају ће се применити оно правно правило које одговара друштвено-економској стварности, без обзира на то из којег грађанског законика потиче и да ли је тај законик био примењиван на том подручју у старој Југославији.<sup>212</sup> С друге стране, поједина питања везана за облигационе односе била су регулисана посебним законима донетим у послератном периоду, који су се примењивали и на уговор о закупу грађевинског земљишта. Тако је, на пример, рок застарелости потраживања закупнине, било да је реч о закупу покретних ствари или о закупу непокретности, био прописан одредбом чл. 18 Закона о застарелости потраживања.<sup>213</sup> За питања која су била регулисана посебним законима донетим у послератном периоду није било потребе да се проналазе одговори у предратним правним прописима.

За попуњавање правних празнина у послератним прописима донетим од стране државних власти могле су да се користе и Опште узансе за промет робом<sup>214</sup>, донете на шестом заседању Пленума Главне државне арбитраже 18. 01. 1954. године, као и посебне узансе за поједине врсте уговора. Међутим, у узансама нису била садржана правила која би била примењива на уговор о закупу грађевинског земљишта. Наиме, чл. 1 Општих узанси за промет робом је прописано да важе за куповину и продају робе, као и за остале послове промета робом који су таксативно набројани у наведеном члану, а међу којима није био наведен уговор о закупу, док међу посебним узансама није било правила којима се регулишу односи из ове врсте уговора.

Будући да је Грађански законик за Књажевство Србију заправо скраћени превод Аустријског грађанског законика<sup>215</sup>, многа питања су била на идентичан начин уређена у овим законцима. Тако, на пример, у Аустријском грађанском законнику се разликују две врсте уговора

---

<sup>211</sup> Слободан Перовић, „Развој облигационог права“, *Архив за правне и друштвене науке*, 1–2/1986, 154.

<sup>212</sup> Љубиша Милошевић, „Облигационо право“, Београд 1977, 33.

<sup>213</sup> Закон о застарелости потраживања („Службени лист ФНРЈ“ бр. 40/53 и 57/54).

<sup>214</sup> Опште узансе за промет робом („Службени лист ФНРЈ“ бр. 15/54).

<sup>215</sup> Даница Попов, „Грађанско право (опити део)“, Нови Сад 2012, 42.



о закупу, у зависности од тога да ли се ствар која се узима у закуп може употребљавати без даљег обрађивања, када је реч о уговору о кирији, или се ствар само радом и трудом око ње може уживати, када је реч о закупу (аренди).<sup>216</sup> Према овој подели, уговор о закупу грађевинског земљишта представља уговор о закупу (аренди), будући да се корист од грађевинског земљишта узетог у закуп може остварити само грађењем на њему, односно коришћењем у пољопривредне сврхе до његовог привођења намени, ако је за ту намену закључен уговор. Исте врсте уговора о закупу срећу се и у Српском грађанском законнику.<sup>217</sup> За разлику од њих, Општи имовински законик Црне Горе познаје уговор о најму, при чему постоје одредбе о најму уопште и посебне одредбе којима је регулисан најам или закуп земље.

У погледу временског интервала плаћања закупнине, Аустријски грађански законик је садржао решење према којем се закупнина плаћала полугодишње, уколико је ствар дата у закуп на годину дана или дуже, а ако је била дата у закуп на краће време, онда по истеку тог периода.<sup>218</sup> Била је прописана и могућност плаћања закупнине унапред. Слично решење је било предвиђено и у Грађанском законнику за Књажевство Србију, којим је предвиђено да се закупнина плаћа унапред и то пола године унапред, ако је уговор био закључен на годину дана или више, а ако се дужина трајања уговора мерила у месецима, онда се закупнина плаћала на месечном нивоу. Општи имовински законик Црне Горе је прописивао да се закупнина плаћа у року одређеном уговором. Ако рок није био одређен у уговору, треба узети да се закупнина плаћа у годишњим интервалима. Уколико закупац не би платио две доспеле узастопне закупнине, закуподавац би могао да тражи раскид уговора и да закупац оде са земље.<sup>219</sup> Ова одредба се првенствено односила на закуп пољопривредног земљишта, међутим, како у њој није било назначено да је реч о закупу пољопривредног земљишта већ земље уопште, нема сметње да се иста примени и на уговор о закупу грађевинског земљишта.

---

<sup>216</sup> Аустријски грађански законик, § 1091.

<sup>217</sup> Грађански законик Краљевине Србије, протумачен одлукама одељења и опште седнице Касационог суда (Збирка закона Краљевине Србије), Београд 1922, 372, § 678.

<sup>218</sup> Аустријски грађански законик, § 1100.

<sup>219</sup> Општи имовински законик Црне Горе, чл. 302.

Што се тиче престанка уговора о закупу, норме Грађанског законика Књажевине Србије и Аустријског грађанског законика су доста сличне, односно предвиђају исте основе престанка уговора, док Општи имовински законик за Црну Гору говори само о отказу уговора и о отуђењу закупљене ствари, будући да је и у том случају уговор о закупу престајао да важи.

Питања у вези са закупом су на сличан или исти начин била регулисана у сва три поменута законика која су на овим просторима била на снази у предратном периоду, тако да њихова примена није доводила до различитих правних последица. Тако, на пример, према одредбама сваког од наведених законика је постојала могућност да се ствар која је предмет закупа може издати у подзакуп, при чему се ни у једном од њих није захтевало да купац мора прибавити дозволу закупаоца за закључење уговора о подзакупу, већ је било довољно да то није било изричито забрањено уговором о закупу и да није на штету закупаоца.

Међутим, предратним законцима који су конкурисали за примену на нерегулисана питања често су била предвиђена и различита правна решења за исту ситуацију, што је отежавало решавање спорова. Наведено важи и за законска решења о уговору о закупу. Када се узме у обзир да су приликом попуњавања правних празнина могла бити примењена и многа друга правила, осим оних садржаних у поменутих законцима, а која су задовољавала услове из Закона о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и у време непријатељске окупације, долазимо до закључка да није било нимало лако пронаћи одговарајуће предратно правно правило, које је требало применити на уговор о закупу грађевинског земљишта. Попуњавање правних празнина је посебно отежавала чињеница да су наведени грађански законици донети у потпуно другачијим друштвеним и политичким условима од оних који су постојали у послератном периоду, те их је било тешко уклопити са основним постулатима социјалистичког друштва, у којем је дошло до негације грађанских права.

## 12. ПРАВНА ПРИРОДА УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА

### 12. 1. ОБЛИГАЦИОНОПРАВНИ И СТВАРНОПРАВНИ ЕЛЕМЕНТИ

Најспорније питање у теорији у вези са закупом је питање његове правне природе, тј. да ли је реч о стварном или облигационом праву. Када се посматра правна природа закупа, посматра се правна природа права закупца на закупљеној ствари. Институт закупа, од свих именованих уговора, највише и најдалекосежније прелази оквире облигационоправних односа и задире у домен стварноправних овлашћења.<sup>220</sup> Закупац има непосредну правну власт на закупљеној ствари и право да је користи, исто као и носиоци стварних права, што, такође, говори у прилог његовој стварноправној природи. У вези са тим Јована Пушац исправно примећује да право коришћења и непосредну правну власт на туђој ствари има и послугопримац, али да то не доводи у питање облигационоправни карактер послуге.<sup>221</sup> Разлог због чега се теоретичари нису толико бавили правном природом уговора о послузи колико су се бавили правном природом уговора о закупу треба тражити у томе што је уговор о послузи бестеретан и у правном промету није никада имао толики значај као закуп. Надаље, закупца има право да изда закупљену ствар у подзакуп, на који начин уз право употребе и уживања ствари, користи и право располагања туђом ствари, а стварним правима га приближава и карактеристика да има дејство и према трећим лицима (*erga omnes*), ако је реч о закупу непокретности који је уписан у земљишним књигама.<sup>222</sup> Поред овог случаја, уговор о закупу ће производити правно дејство према трећим лицима – прибавиоцима закупљене ствари и уколико је она предата у посед закупцу пре отуђења,<sup>223</sup> а ако је отуђена пре предаје у посед закупцу, онда под условом да је прибавилац у моменту закључења уговора којим је прибавио ту ствар знао за постојање уговора о закупу.<sup>224</sup> Треба напоменути да је алтернативним решењем у Преднацрту Грађанског законика предвиђено

<sup>220</sup> Б. Визнер у И. Букљаш, Б. Визнер, нав. дело, 1825.

<sup>221</sup> Јована Пушац, „Уговор о закупу пословних зграда и просторија“, докторска дисертација, Нови Сад 2016, 46.

<sup>222</sup> Б. Визнер у И. Букљаш, Б. Визнер, нав. дело, 1825.

<sup>223</sup> Вид. чл. 591. ст. 1. ЗОО.

<sup>224</sup> Вид. чл. 593. ст. 1. ЗОО.

да у случају да је ствар отуђена пре предаје закупцу у државину, прибавилац ступа на место закуподавца, као и у случају отуђења закупљене ствари после њене предаје закупцу, само ако је између закуподавца и прибавоца уговорено да прибавилац преузима закуподавчеве обавезе из уговора о закупу.<sup>225</sup> Од овог правила је изузет случај преваре. Дакле, према тренутно важећем решењу, као и према првом предложеном решењу у Преднацрту, одговор на питање да ли ће уговор о закупу производити правно дејство према прибавиоцу који је купио закупљену ствар пре предаје у државину закупцу зависи од савесности прибавиоца, док према алтернативном решењу, одговор на то питање зависи од постојања изричите уговорне одредбе о томе у уговору о купопродаји или у другом уговору на основу којег прибавилац стиче право својине, без обзира на његову савесност.

Теоретичари који су се бавили овим питањем дали су мноштво аргумената зашто се право закупца може сматрати облигационим правом и исто толико аргумената у прилог његовој стварноправној природи. Схватање о облигационоправној природи закупчевог права потиче још из римског права. Уговор о закупу (*locatio conductio rei*) је производио правно дејство само за уговорне стране. Закупац није могао подизати тужбу (*actio*) када би му треће лице одузело закупљену ствар, нити се могао бранити приговором (*exceptio*) уколико је треће лице поднело тужбу против њега, већ је могао само да позове закуподавца да га брани.<sup>226</sup> У случају да је закупљена ствар била продата или отуђена на основу неког другог правног посла трећем лицу, закупца је могао само да захтева накнаду штете од закуподавца јер треће лице није обавезивао уговор о закупу (*emptio tollit locatum*), што, такође, говори у прилог схватању закупа као облигационог права.<sup>227</sup> Значајно је споменути и то да су, поред класичног уговора о закупу (*locatio conductio*), у римском праву постојали и дугорочни закупци (*ius in agro vectigali*, *emfiteuza* и *superficies*), из којих је за закупца настајало стварно право.<sup>228</sup> Права закупца из уговора о дугорочним закупима су била наследива и преносива правним пословима на друга лица, а могла су се стицати и одржајем, што је карактеристика стварних права. С друге стране, чињеница да су

---

<sup>225</sup> Вид. чл. 849. Преднацрта Грађанског законика Републике Србије.

<sup>226</sup> Вид. М. Орлић (1974), 99.

<sup>227</sup> Јована Пушац, нав. дело, 4.

<sup>228</sup> Исто, 107–108 и 118.

се ова права губила ако закупац не плаћа накнаду указује на њихову повезаност са уговором из којег су настала и да ипак нису изгубила ни облигационоправне карактеристике.<sup>229</sup> Право закупца је, развојем кроз историју од римског права до модерних правних система, све више попримало карактеристике стварног права. Тако је у Пруском општем земаљском праву које је ступило на снагу 1794. године закупчево право било изричито проглашено за стварно право.<sup>230</sup>

Када је реч о праву на овим подручјима, у немањихкој држави закуп се означавао појмом наимовање (најам), а први пут га је употребио Сава Немањих у преводу Прохирона на српски језик.<sup>231</sup> У Душановом законнику није било одредби о закупу, док су оне биле садржане у Властаревој синтагми и тзв. Јустинијановом закону.<sup>232</sup> Овај институт је био уређен и у Српском грађанском законнику. У нашој савременој правној теорији преовлађује схватање да је право закупца облигационо право,<sup>233</sup> али се не поричу ни стварноправна дејства тог права. Основно обележје облигационих права је њихово релативно дејство, тј. чињеница да из облигационог односа настају права и обавезе само за лица која се налазе у том односу. Од овог правила постоје одређени изузеци, као што је у случају уговора у корист трећих лица, када треће лице стиче одређена права из уговора у чијем закључењу није учествовало као уговорна страна. Осим наведеног случаја, уговори не представљају извор настанка права трећих лица. Из њих не могу настати ни обавезе за лица која нису учествовала у њиховом закључењу, већ се њихово дејство према трећим лицима састоји у томе што се права која имају уговорне стране из конкретног уговора могу супротставити свим трећим лицима. Како Миодраг Орлић наводи, „уговор је друштвена чињеница која објективно постоји у одређеној друштвеној средини и производи одређене правне последице и за трећа лица, а не само за уговорнике“.<sup>234</sup> Супротстављање

---

<sup>229</sup> Исто.

<sup>230</sup> Исто, 138.

<sup>231</sup> Исто, 145.

<sup>232</sup> Исто, 146.

<sup>233</sup> Схватање о облигационоправној природи закупца заступају Михајло Константиновић, Љубиша Милошевић, Драгољуб Аранђеловић, Живојин Перић и други.

<sup>234</sup> Миодраг Орлић у „Коментар Закона о облигационим односима“ (уредник Слободан Перовић), књига 2, Београд 1995, 1064.

уговора трећима подразумева да сва трећа лица признају постојање уговора као правне чињенице.<sup>235</sup>

Стварна права која су уписана у катастар непокретности могу се супротставити свим трећим лицима без икаквих додатних услова, односно без обзира на то да ли су трећа лица била упозната са чињеницом њиховог постојања. За разлику од њих, облигациона права, која се, по правилу, не уписују у катастар непокретности, могу се супротставити трећим лицима само ако су знала или могла знати за њих – ако су била несавесна. С обзиром на то да закупац своје право закупа парцеле, док му је закуподавац не преда у државину, може супротставити прибавиоцу те парцеле само уколико је знао за његово постојање, а после предаје парцеле у сваком случају, без обзира на то да ли је он знао за постојање његовог права, правна природа права закупца пре предаје парцеле у државину је облигационоправна, а од тог тренутка поприма карактеристике стварног права. Право закупца се тада преображава и он стиче право коришћења закупљене ствари, које је по својој природи апсолутно право. Након предаје ствари у државину закупцу активирају се и право следовања и право првенства, као обележја свих апсолутних права, која се могу истицати према свим трећим лицима.<sup>236</sup>

Уколико је право закупца уписано у катастар непокретности, трећа лица не могу тврдити да нису била упозната са њиховим постојањем, с обзиром на то да су подаци у катастру непокретности јавни и свима доступни.<sup>237</sup> Трећа лица ће се у том случају увек сматрати несавесним, без обзира на то да ли је парцела предата у државину закупцу. Ако закупац није уписао своје право у јавну евиденцију о правима на непокретностима, „видљивост“ његовог права се обезбеђује путем државине парцеле. Чињеница да ли је право закупца непокретности уписано у земљишне књиге или не, била је одлучујући фактор за опредељење да ли ће уговор производити правно дејство према трећим лицима у периоду који је претходио доношењу Закона

---

<sup>235</sup> Исто.

<sup>236</sup> Одговор Вишег трговинског суда на постављено питање са саветовања трговинских судова Републике Србије одржаног на Златибору у времену од 24. до 27. јуна 2003. године, утврђен на седници Одељења за привредне спорове одржаној дана 10.10.2003. године – Судска пракса трговинских судова, Часопис за привредно право, 3/2003, 47.

<sup>237</sup> В. Раденка Цветић, „Савремена евиденција непокретности“, Нови Сад 2016, 115.

о облигационим односима. Након уписа у земљишне књиге закупчево право је посредством земљишнокњижног публициитета производило правно дејство и према трећим лицима. Правила о томе су постојала у Аустријском грађанском законнику и у Српском грађанском законнику,<sup>238</sup> а примењивана су на овим просторима све до 1978. године као предратна правна правила, на основу чл. 4 Закона о неважности правних прописа донесених пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације. Према Аустријском грађанском законнику, право закупца непокретности је имало дејство *erga omnes* само у случају ако је било уписано у земљишне књиге, док је одредба из Српског грађанског законика проширивала дејство таквог уговора према трећим лицима и у случају када је тако уговорено. Из одредбе Српског грађанског законика која регулише ово питање не види се јасно у којем уговору треба да је садржана таква одредба, да ли у уговору о закупу или у уговору о купопродаји, закљученом између закуподавца као продавца и трећег лица као купца. Сматрамо да би таква одредба требало да буде садржана у уговору о купопродаји, с обзиром на то да би се њоме уговарала погодност, односно овлашћење дотадашњег закупца да и даље користи закупљену непокретност. Уколико би била садржана у уговору о закупу, њоме би се уговарала обавеза за треће лице, које није уговорна страна, што би било противно општим правилима уговорног права. При томе, купац би тешко успевао да докаже да је прибавилац несавестан, односно да је знао за постојање такве одредбе у уговору о закупу у којем није уговорна страна. С друге стране, према Општем имовинском законнику, да би закупчево право производило дејство и према каснијем прибавиоцу закупљене непокретности, уговор о закупу је морао бити закључен у писаном облику и оверен у суду.<sup>239</sup> Дакле, према Општем имовинском законнику упис права закупа у земљишне књиге није био од пресудног значаја за дејство тог права према трећим лицима. За разлику од наведених законика, Немачки грађански законик је предвиђао да ће у случају отуђења закупљене ствари уговор о закупу наставити да производи правно дејство и према стицаоцу све док је власник ствари, без захтева

---

<sup>238</sup> Према § 1095 Аустријског грађанског законика, ако је уговор о кирији или закупу уписан у јавне књиге, онда се право киријације или закупца сматра као стварно право и важи и према доцнијем држаоцу за још преостало време. Слично правило је било садржано и у § 704 Српског грађанског законика, који је и рађен по узору на Аустријски грађански законик. Према наведеној одредби Српског грађанског законика, ако господар ствар под закуп дану прода другоме, онда се раскида уговор о закупу, осим ако није нарочито противно уговорено, или је уговор о закупу у јавне књиге заложене на исто добро уведен. Но ако би купац због продаје штету какву трпео, или би се користи лишио, онда може потпуну накнаду искати.

<sup>239</sup> В. М. Орлић (1974), 84.

за испуњењем додатних услова у погледу публицитета. И према Швајцарском законнику о облигацијама и уговорима, уговор о закупу је производио правно дејство и према стицаоцу закупљене ствари, с тим што је он могао да откаже уговор, поштујући законске отказне рокове. У једном случају није могао да откаже уговор о закупу непокретности, а то је случај када је право закупца предбележено у јавним књигама, када је морао да преузме сва права и обавезе закуподавца из тог уговора и да трпи закупчево коришћење закупљене непокретности до истека уговора, уколико је закључен на одређено време.<sup>240</sup>

Од тренутка ступања на снагу ЗОО, важе другачија правила у погледу супротстављања права закупца прибавиоцу непокретности. Закупац сваке непокретности, па и закупца грађевинског земљишта, моћи ће да супротстави своје право из уговора о закупу прибавиоцу уколико је исти био несавестан. Прибавилац ће се сматрати несавесним ако је знао или могао знати за постојање уговора о закупу непокретности. Он ће бити несавестан у сваком случају ако је право закупца било уписано у катастар непокретности, с обзиром на то да су подаци из катастра јавни и свима доступни.<sup>241</sup> Међутим, упис права у катастар непокретности није једини начин да се обезбеди публицитет права закупца. Несавесност прибавиоца се може доказивати и ако закупчево право није уписано у катастар непокретности. Наиме, несавесност на страни прибавиоца ће постојати и ако је у тренутку закључења уговора о купопродаји парцеле или прибављања на основу неког другог правног посла, парцела већ била у државини закупца. У наведеним случајевима прибавилац права својине на тој парцели ће морати да трпи закупчево право до истека уговора о закупу. Чак и ако је уговор о купопродаји закључен пре предаје парцеле закупцу у државину и ако парцела буде предата прибавиоцу, а не закупцу, закупца и тада може да доказује његову несавесност, односно да је прибавилац у тренутку закључења уговора о купопродаји знао или да је могао знати за постојање уговора о закупу, па ако успе то

---

<sup>240</sup> О томе в. у Алмедина Шабић, „Правна природа права закупца“, *Годишњак Правног факултета у Сарајеву*, L-2007, 536–537.

<sup>241</sup> О начелу јавности података уписаних у катастар непокретности в. у Р. Цветић, „Савремена евиденција непокретности“, 113–118.



да докаже, уговор о закупу ће производити правно дејство и према прибавиоцу као трећем лицу.<sup>242</sup>

У холандској теорији наилазимо на став да право закупца из уговора о закупу грађевинског земљишта, онако како је регулисано у њиховом праву, несумњиво представља стварно право и да се разликује од права закупаца других покретних и непокретних ствари, која су по својој правној природи облигациона права. Као главне разлике између права закупа грађевинског земљишта и закупа других ствари наводе се чињенице да се уговор о закупу грађевинског земљишта обавезно оверава пред јавним бележником и уписује у евиденцију о правима на непокретностима, да се право закупца из тог уговора може оптеретити хипотеком, за разлику од права закупаца из других уговора о закупу, код којих то није могуће јер су лична права. Надаље, у случају смрти закупца, његова права из уговора о закупу грађевинског земљишта прелазе на његове наследнике, док права закупаца из других уговора о закупу престају. Такође, купац грађевинског земљишта може да пренесе своје право из уговора трећем лицу, уз сагласност закупадавца, што други закупци не могу.<sup>243</sup>

У прилог стварноправној природи уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини можемо навести и чињеницу да се приликом закључења тог уговора плаћа порез на пренос апсолутних права. Ова врста пореза се код нас плаћа на закуп грађевинског земљишта у јавној својини од 2007. године. У судској пракси која је претходила увођењу тог пореза на закуп грађевинског земљишта у јавној својини био је заузет супротан став. Тако се Врховни суд Србије у једној одлуци изјаснио да се уговором о закупу не врши пренос апсолутних права, будући да је закуп институт уговорног, а не стварног права, те да чињеница да је уговор о закупу закључен на период од 99 година (дугорочни закуп) није од утицаја на решење те управне ствари, с обзиром на то да дужина периода на који је закуп уговорен не утиче на правну природу тог уговора.<sup>244</sup>

---

<sup>242</sup> О могућности супротстављања права закупца прибавиоцу ствари у случају отуђења закупљене ствари в. у С. Перовић (1986), 659–661.

<sup>243</sup> Hendrik Ploeger, Hafida Bounjouh, „The Dutch urban ground lease: A valuable tool for land policy?“, *Land Use Policy*, April 2017, vol. 63, 79.

<sup>244</sup> В. пресуду Врховног суда Србије З. 2054/06 од 30. 08. 2006. године.

Право коришћења грађевинског земљишта које има закупац има и сличности и разлика у односу на право коришћења које чини садржину стварних права, као што је стварна службеност. Оно не застарева, што је карактеристика и стварних права.<sup>245</sup> Чак и ако је у питању дугорочни закуп и ако закупац годинама не врши своје право, тј. ако не користи предметну парцелу, невршење не може довести до застаревања његовог права коришћења. Закупац ће и након дугогодишње паузе у коришћењу моћи да настави да користи закупљено земљиште све док је на снази уговор о закупу. За разлику од права закупца, стварна службеност престаје ако се не врши временски период потребан за њено стицање одржајем,<sup>246</sup> чак и у случају ако је установљена правним послом. Ово из разлога што се претпоставља да ако се не врши, није ни потребна за коришћење повласног добра, те да представља непотребан терет на послужном добру. За закупчево право се каже да је мање чврсто и поуздано него стварна права коришћења.<sup>247</sup> Ово због тога што може престати и отказом уговора од стране закуподавца. Такође, поред ограничења прописаних законом, уговором о закупу могу бити утврђена и додатна ограничења у погледу начина коришћења закупљене ствари, што сужава обим права коришћења закупца.

За стварна права важи правило *numerus clausus*, тј. њихов број је ограничен и законом су одређена, а право закупа није наведено међу њима.<sup>248</sup> Надаље, имаоци стварних права нису овлашћени да од других лица захтевају да врше било какве радње, тј. чињење. За разлику од чињења које може да представља уговорну обавезу, али не и обавезу трећих лица наспрам нечијег стварног права, трпљење (нечињење) као обавеза може постојати и наспрам стварних и наспрам облигационих права.<sup>249</sup> Закупац парцеле није овлашћен да захтева никакво чињење од трећих лица, али од закуподавца јесте и након предаје закупљене парцеле у државину. Закупац може од њега да захтева да одржава закупљену ствар у исправном стању, као и да му пружи заштиту од материјалних и правних недостатака. У случају појаве ових недостатака, пружање заштите од стране закуподавца подразумева вршење одређених фактичких и правних радњи, тј.

---

<sup>245</sup> О разликама између апсолутних и релативних права в. Д. Попов, нав. дело, 133–137.

<sup>246</sup> В. чл. 58 ст. 3 ЗОСПО.

<sup>247</sup> Миодраг Орлић (1974), 269.

<sup>248</sup> Према чл. 6 ст. 1 ЗОСПО, на ствари на којој постоји право својине може се засновати право службености, право стварног терета и право залог, под условима одређеним законом.

<sup>249</sup> Миодраг Орлић (1974), 207.

чињење. Дакле, за разлику од титулара стварних права, као што је право својине или право плодоуживања, који нису овлашћени да од било којег трећег лица захтевају било какво чињење, већ могу само да захтевају да се уздржавају од повреде њиховог права, закупац има такво овлашћење према закуподавцу и након предаје закупљене ствари у државину, па се и по томе његово право разликује од наведених стварних права.

## **12. 2. ПРАВНА ПРИРОДА УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА СА ОДРЕДБОМ ДА ЋЕ ЗАКУПЉЕНА ПАРЦЕЛА ПРЕЋИ У СВОЈИНУ ЗАКУПЦА**

Према ЗПИ, уговор о закупу грађевинског земљишта нарочито садржи одредбу о условима под којима се закупцу предметно земљиште може дати у својину.<sup>250</sup> Из законске формулације да уговор о закупу „нарочито садржи“, између осталог, и такву одредбу, произлази да би таква одредба требало да стоји у свим уговорима. Међутим, свакако да њој нема места нпр. у уговору којим се грађевинско земљиште у јавној својини даје у закуп ради изградње објекта за које се издаје привремена грађевинска дозвола или ради складиштења материјала и сл., будући да се ови уговори закључују на краћи временски период и да је закупац по истеку рока на који је уговор закључен дужан да врати парцелу у непосредну државину закуподавцу. Када је реч о уговорима којима се грађевинско земљиште у јавној својини издаје у закуп ради изградње неког трајног објекта (ради реализације пројекта од јавног значаја, јавно-приватних партнерстава и сл.), произлази да такви уговори увек садрже одредбу о условима под којима грађевинско земљиште може прећи у својину закупца. Таква одредба може бити садржана и у уговорима о закупу земљишта у приватној својини, а не само у јавној. Ту се онда поставља питање каква је правна природа таквих уговора, с обзиром на то да је, према општим правилима о уговору о закупу, закупац дужан да по престанку уговора врати закупљену ствар закуподавцу.

Уговори о закупу грађевинског земљишта који садрже одредбу да ће по престанку важења уговора парцела прећи у својину закупца имају много сличности са уговорима о купопродаји са

---

<sup>250</sup> Елементи уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини су прописани у чл. 99 ст. 16 ЗПИ.

оброчним отплатама цене. Према ЗОО, правила о продаји са оброчним отплатама цене важе и у случају других погодби које имају исту суштину, као што је, на пример, уговор о закупу са одредбом да ће ствар која је дата у закуп прећи у својину закупца ако буде плаћао закупнину за одређено време.<sup>251</sup> Разлика између њих би могла да се огледа у намери уговорних страна у тренутку закључења уговора. Уколико су већ у том тренутку уговорне стране имале намеру да изврше пренос својине на парцели, онда је реч о купопродаји са оброчним отплатама цене. С друге стране, ако је намера уговорних страна била да једна другој пренесе право коришћења и држања парцеле за одређени временски период, уз плаћање периодичне накнаде, са евентуалним правом друге уговорне стране да стекне право својине на тој непокретности након истека уговора о закупу, до чега може, али не мора доћи по престанку уговора о закупу, онда би се могло рећи да у таквом правном послу ипак превладавају елементи уговора о закупу, иако има и елементе купопродаје.<sup>252</sup>

У судској пракси је забележен један случај у којем је уговор о дугорочном закупу грађевинског земљишта тумачен као саставни део уговора о купопродаји са правом откупа. Наиме, продавац је продао купцу комплекс од неколико парцела грађевинског земљишта на којима је било изграђено више објеката, а које парцеле су биле уписане у један лист непокретности. Истог дана када је закључен уговор о купопродаји, закључени су још и уговор о дугорочном закупу предметних парцела између купца, као закуподавца и продавца, као закупца, у којем је дефинисано да се исплатом рата закупа практично отплаћују закупљени објекти, као и предуговор о купопродаји, према којем се купац обавезао да ће продати натраг продавцу предметне непокретности. Тумачећи правну природу овако закључених уговора, од којих је један био уговор о дугорочном закупу изграђеног грађевинског земљишта, Привредни апелациони суд је нашао да наведена правна конструкција у многеме подсећа на неименовани уговор о купопродаји са правом откупа, по којем продавац задржава право да у одређеном року узме ствар натраг од купца уз повраћај цене. Суд је нашао да је реч о уговору чије коначно правно

---

<sup>251</sup> Чл. 550 ст. 1 ЗОО.

<sup>252</sup> О купопродаји са оброчним отплатама цене више у Драгољуб Вељковић, „Уговори у привреди“, Београд 2008, 723–724. О разликовању појединих граничних случајева између купопродаје и закупа в. у С. Перовић, „Облигационо право“, 655–657.

дејство зависи од воље продавца и којим се ограничава право купца, који не може за време трајања права откупа да располаже предметом уговора. Према ставу овог суда, продавац је могао испуњењем своје обавезе исплате закупнине (односно враћања купопродајне цене купцу), стећи натраг у својину предмет купопродаје, па предметни уговорни однос треба тумачити као купопродајни однос, који је за циљ имао промет предметних непокретности, а не као закупни однос, при чему мотиви закључења предметних уговора не утичу на њихову пуноважност.<sup>253</sup>

У једном предмету Апелационог суда у Новом Саду спорно је било да ли је намера уговорних страна била да закључе уговор о закупу грађевинског земљишта или уговор о купопродаји. Уговор је био насловљен као Уговор о закупу земљишта. Рок важења уговора је био 50 година, а годишња закупнина је износила 2.000,00 динара. У уговору је констатовано да је закупнина плаћена за свих 50 година унапред. Уговор је закључен 1992. године. Парцела која је била је била предмет уговорне обавезе закуподавца је била у друштвеној својини, а он је на њој имао право коришћења. Закуподавац је закључио уговор путем пуномоћника, а у пуномоћју је наведено да овлашћује пуномоћника да у његово име и за његов рачун потпише и пред судом овери Уговор о отуђењу неизграђеног земљишта. Код овако утврђеног чињеничног стања, првостепени суд је закључио да је права намера уговорних страна била да закључе уговор о купопродаји, а да је уговор о закупу закључен јер предметна парцела у то време није могла бити предмет купопродаје. Изјашњавајући се о правној природи овог правног посла, апелациони суд је нашао да ту постоји симуловани уговор о закупу и дисимуловани уговор о купопродаји.<sup>254</sup>

### **12. 3. ПРАВНА ПРИРОДА УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У ЈАВНОЈ СВОЈИНИ БЕЗ ОБАВЕЗЕ ПЛАЋАЊА ЗАКУПНИНЕ**

У законом прописаним случајевима дозвољена је могућност издавања грађевинског земљишта у јавној својини у закуп по закупнини нижој од тржишне или чак без накнаде, тј. без

---

<sup>253</sup> В. пресуду Привредног апелационог суда Пж. 1979/19 од 12. 02. 2020. године.

<sup>254</sup> В. решење Апелационог суда у Новом Саду Гж. 4688/19 од 30. 01. 2020. године.

обавезе закупца да плаћа закупнину. Ова могућност је предвиђена када се ради о реализацији пројеката за изградњу објеката од значаја за Републику Србију, као и када се ради о међусобном располагању између власника грађевинског земљишта у јавној својини.<sup>255</sup> Такође, ово земљиште се може дати у закуп под наведеним повољнијим условима за закупца и у случају давања концесије или поверавања комуналне делатности, као и ради остваривања јавно-приватног партнерства. Неки од наведених случајева могу и да се преклапају, као што ће то бити случај уколико се у оквиру јавно-приватног партнерства гради објекат од значаја за Републику Србију. Може се уочити да закон не предвиђа да се под наведеним повољнијим условима за закупца могу градити објекти од значаја за аутономну покрајину или јединицу локалне самоуправе, већ само од значаја за Републику Србију.

Имајући у виду да је плаћање закупнине битан елемент уговора о закупу без кога овај уговор не може ни да настане, спорна је правна природа наведених облика уговора о закупу без плаћања закупнине, како их ЗПИ дефинише. Можемо рећи да је правна природа таквих уговора ближа правној природи уговора о послузи него уговора о закупу. Ово, пре свега, због прописивања бесплатног коришћења туђе ствари јер је уговор о послузи увек бестеретан. Наиме, уговором о послузи (наруч, посуда – *commodatum*) давалац на послугу (послугодавац) се обавезује да одређену непотрошну ствар преда узимаоцу на послугу (послугопримац) на бесплатну употребу на неко време, а послугопримац се обавезује да исту ствар, по истеку тог времена, врати неоштећену послугодавцу.<sup>256</sup> Ова дефиниција полази од консензуалног схватања уговора о послузи, за разлику од реалног, класичног схватања, према којем је послуга уговор код којег један уговорник предаје на бесплатну употребу одређену непотрошну ствар другом уговорнику, а он се обавезује да му је по истеку временског периода на који је уговор закључен врати неоштећену.<sup>257</sup> Дакле, према реалној концепцији уговора о послузи, уговор настаје тек када послугодавац преда ствар, а не када се обавезе да ће је предати. Уколико би се прихватило становиште о реалној форми уговора о послузи, као и да је наведени облик уговора о закупу без

---

<sup>255</sup> В. чл. 99 став 12 ЗПИ.

<sup>256</sup> В. чл. 560 Скице за законик о облигацијама и уговорима, Илија Бабић, „Послуга – нови сјај старог уговора“, *Правна ријеч: часопис за правну теорију и праксу*, 5/2005, 167 и С. Перовић (1986), 692.

<sup>257</sup> В. С. Перовић (1986), 692.

обавезе плаћања закупнине у погледу своје правне природе уговор о послузи, то би значило да се тај уговор сматра закљученим тек у тренутку предаје грађевинског земљишта у јавној својини закупцу, односно послугопримцу на употребу, а не у тренутку када уговорне стране постигну сагласност воља и сачине писмено о томе. При томе, код реалних уговора када неко лице обећа предају ствари, па то не учини, поверилац такве обавезе не може од њега захтевати предају принудним путем, већ само накнаду штете.<sup>258</sup> У конкретном случају, то би значило да уколико државни орган као закуподавац не испуни своју обавезу предаје парцеле закупцу на употребу, он не би могао захтевати принудно извршење те обавезе, већ само раскид уговора и накнаду штете.

Уговор о послузи није регулисан позитивним правом, па се на сва питања која се односе на настанак, садржину, правно дејство и престанак наведеног уговора, на основу чл. 4 Закона о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације, примењују правила садржана у Српском грађанском законнику, Општем имовинском законнику за Књажевину Црну Гору и Аустријском грађанском законнику.<sup>259</sup> Ови законици су предвиђали реалну форму уговора о послузи, што значи да је за његов настанак била потребна предаја ствари у државину послугопримца. Сагласност воља уговорних страна није била довољна за настанак уговора и она је имала значај закључења предуговора, којим се послугодавац обавезивао на предају ствари.<sup>260</sup>

С друге стране, поједини европски законици из XIX века су регулисали уговор о послузи као консензуалан уговор, као што је то био случај са Немачким грађанским закоником из 1896. године.<sup>261</sup> И у Скици за законик о облигацијама и уговорима, која је садржала и одредбе о уговору о послузи, било је прихваћено становиште о консензуалној форми овог уговора. То се види из одредбе чл. 560, према којој се послугодавац обавезивао да преда непотрошну ствар послугопримцу на бесплатну употребу на неко време, што значи да је за настанак уговора било потребно да се послугодавац обавезе послугопримцу да то учини, а не и да му ствар која је

---

<sup>258</sup> Радмила Ковачевић Куштримовић, „Реални правни послови“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 27/87, 138.

<sup>259</sup> В. Р. Ковачевић Куштримовић (1987), 135.

<sup>260</sup> В. Јожеф Салма, „Облигационо право“, Нови Сад 2007, 329–330.

<sup>261</sup> Р. Ковачевић Куштримовић (1987), 134.

предмет послуге заиста и преда. С обзиром на то да је начело консензуализма прихваћено у ЗОО, његове одредбе не предвиђају реалну форму ни за једну врсту уговора.<sup>262</sup> У готово свим модерним правима реална форма је напуштена. Стога и када је реч о уговору о послузи, иако није регулисан у ЗОО, у теорији преовлађује схватање да се и он сврстава у консензуалне уговоре.<sup>263</sup> Постоји и схватање у правној теорији према којем су реални уговори само фаза у развоју уговорног права између периода строгог формализма и консенсуализма.<sup>264</sup> Стога би и уговор о закупу грађевинског земљишта без обавезе плаћања закупнине, ако би се сматрао уговором о послузи по правној природи, био закључен у тренутку постизања сагласности воља уговорних страна о конкретној парцели грађевинског земљишта као предмету послуге и о року бесплатне употребе, као битних елемената уговора, у складу са начелом консензуализма.

Међутим, постоје одређене карактеристике уговора о послузи које се не уочавају код бесплатног закупа грађевинског земљишта у јавној својини. Наиме, уговор о послузи се, по правилу, закључује с обзиром на личност (*intuitu personae*),<sup>265</sup> мада има и оних који нису везани за личност послугопримца. Супротно томе, наведени облик уговора о закупу није уговор *intuitu personae*, већ се купац бира на један од начина одређених у ЗПИ. Специфичност уговора о послузи је и у томе што само једна страна стиче корист из тог уговора, а то је послугопримац, док се код уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини не може рећи да држава као куподавац не остварује никакву корист. Њена корист се огледа у томе што се путем таквог уговора врши реализација пројеката од јавног значаја или се задовољавају неки други јавни интереси, тако да се не би могло тврдити да она има типичан положај послугодавца.

Поред наведеног, уговор о послузи се не може сматрати двострано обавезним уговором, с обзиром на то да обавеза постоји само на страни послугодавца. Наиме, према реалној концепцији, сви традиционални уговори су једнострано обавезни.<sup>266</sup> Може се рећи и да послугопримац има неку обавезу, а то је да ствар примљену на послугу употребљава са

---

<sup>262</sup> В. Оливер Антић, „Облигационо право“, Београд 2012, 45, Ј. Салма (2007), 303–306.

<sup>263</sup> С. Перовић (1986), 692.

<sup>264</sup> Р. Ковачевић Куштримовић (1987), 133.

<sup>265</sup> В. С. Перовић (1986), 697.

<sup>266</sup> Ј. Салма (2007), 331.



одговарајућим степеном пажње и да је врати послоодавцу по истеку уговора, али обавеза послодопримца није у сразмери са обавезом послоодавца на предају ствари, односно није са њом еквивалентна. Како Јожеф Салма наводи, „обавеза једне уговорне стране да врати ствар код реалних уговора се, строго формално, може сматрати обавезом; она је обавеза, која стоји наспрам овлашћења као елемента субјективног права, али она не одговара овлашћењу, већ је споредна и у вези је са основним правним односом“.<sup>267</sup> При томе, без обзира на то што је уговор о послузи једнострано обавезан уговор, он спада у двостране правне послове јер су за његово заснивање потребне изјаве воље два лица.<sup>268</sup> Када је реч о уговору о бесплатном закупу јавног грађевинског земљишта, за исти се не може рећи да је једнострано обавезан, без обзира на то што је закупац ослобођен обавезе плаћања закупнине, због тога што се он уговором обавезује да на том земљишту изгради одређени објекат од јавног значаја, да као приватни партнер из уговора о јавно-приватном партнерству изгради одређени инфраструктурни објекат или неки други објекат, било надземни или подземни, који ће служити задовољењу потреба грађана. Намена и начин коришћења закупљеног земљишта од стране закупца одређују се у уговору о закупу и он је дужан да испуни ту своју уговорну обавезу. Од њега се очекује вршење одређених радњи на том земљишту које су у јавном интересу, па је његов положај сложенији од положаја послодопримца.

## **12. 4. ОДНОС УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У ЈАВНОЈ СВОЈИНИ И УПРАВНИХ УГОВОРА**

Према законској дефиницији, управни уговор је двострано обавезан писани акт који, кад је то посебним законом одређено, закључују орган и странка и којим се ствара, мења или укида правни однос у управној ствари.<sup>269</sup> Иако би се по неким карактеристикама и уговор о закупу грађевинског земљишта у јавној својини могао сврстати у управне уговоре, на њега се не могу

---

<sup>267</sup> Исто, 140.

<sup>268</sup> О разликовању једнострано и двострано обавезујућих уговора и једностраних и двостраних послова видети у Ј. Салма (2007), 331–332.

<sup>269</sup> Чл. 22 ст. 1 Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“ бр. 18/16 и 95/18).

применити одредбе Закона о општем управном поступку које регулишу управне уговоре,<sup>270</sup> с обзиром на то да је Народна скупштина Републике Србије дала Аутентично тумачење<sup>271</sup> одредбе чл. 22 наведеног закона, којом је дефинисан појам управног уговора, а у којем је наведено да се уговори закључени у складу са посебним законима, ако тим посебним законом нису изричито предвиђени као управни уговори, не сматрају управним уговорима у смислу Закона о општем управном поступку и на њих се не може примењивати правни режим Закона о општем управном поступку. Дакле, како ЗПИ не дефинише уговор о закупу грађевинског земљишта у јавној својини као управни уговор, јасно је да се он не може сврстати у ту категорију.

Ипак, уговор о закупу грађевинског земљишта у јавној својини има доста додирних тачака са управним уговорима. У свим гранама права уговор је двострани правни посао, сагласност воља два или више лица, која производи одређено правно дејство. Према томе, како наводи Ратко Радошевић, „разлика између грађанскоправног уговора и уговора у неким другим гранама права (па и управних уговора) није у битним обележјима, већ у карактеру остварених правних дејстава“.<sup>272</sup> Управни уговори служе задовољењу неког јавног интереса, а у ту сврху може да служи и уговор о закупу грађевинског земљишта у јавној својини. То би био случај када се земљиште издаје у закуп ради изградње неког објекта за јавне потребе као што су болнице, установе културе, ради изградње инфраструктурних објеката и сл. Управни уговори се разликују од уговора грађанског права по томе што су овлашћења јавноправног субјекта, с обзиром на то да штити јавни интерес, већа у односу на другу уговорну страну, односно они нису равноправни у својим правима и обавезама. То се огледа, нпр. у могућности органа јавне власти да под одређеним условима овај уговор раскине, док другој уговорној страни није дата та могућност. И у тој карактеристици се може пронаћи сличност управних уговора са уговором о закупу грађевинског земљишта у јавној својини, с обзиром на то да је и код те врсте уговора јавноправни субјект у донекле надређеном положају. На такав закључак наводи чињеница да расписује оглас за избор закупца, у којем одређује и услове издавања земљишта у закуп. Друга уговорна страна има само могућност избора између тога да закључи уговор под условима које

---

<sup>270</sup> В. чл. 22–26 Закона о општем управном поступку.

<sup>271</sup> В. Аутентично тумачење одредбе чл. 22 Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“ бр. 95/18).

<sup>272</sup> Ратко Радошевић, „Правна природа управног уговора“, докторска дисертација, Нови Сад 2018, 115.

одреди јавни субјекат или да одбије закључење уговора под тим условима, због чега се такви уговори често сматрају уговорима по приступу.<sup>273</sup> У сваком случају, уговорне стране у дефинисању услова правног посла не учествују равноправно.

Када би се одредбе Закона о општем управном поступку које регулишу управне уговоре примењивале и на уговор о закупу грађевинског земљишта у јавној својини, могло би доћи до сукоба тог закона са ЗПИ, па и са ЗОО, који се супсидијарно примењује на сва питања која нису регулисана у ЗПИ. То би стварало проблеме у примени права. Примера ради, Закон о општем управном поступку предвиђа да у случају наступања промењених околности због којих је једној уговорној страни из управног уговора испуњење обавезе постало битно отежано, та уговорна страна може захтевати измену уговора, док ЗОО у таквој ситуацији предвиђа право те уговорне стране да захтева раскид уговора, прописујући и да се уговор неће раскинути ако друга страна понуди или пристане да се одговарајући услови уговора правично измене.<sup>274</sup> Такође, у наведеним законима је на различит начин регулисано и питање настанка промењених околности. Поред тога, различити су и услови под којима се уговор може раскинути. То све довољно показује какви би проблеми у пракси могли настати када би се и уговор о закупу грађевинског земљишта у јавној својини сматрао управним уговором, у смислу Закона о општем управном поступку.

---

<sup>273</sup> Исто, 120–121.

<sup>274</sup> Упоредити одредбе чл. 23 Закона о општем управном поступку и чл. 133 ЗОО.

## 13. ПОЈАМ, САДРЖИНА И ЗАКЉУЧЕЊЕ УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА

### 13. 1. ПОЈАМ УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА

На нашем подручју у прошлости су били у употреби различити називи за уговор о закупу: закуп, најам, пораб, упораба, кирија и аренда. Њихова значења су се разликовала у Србији, Босни и Херцеговини и Црној Гори.<sup>275</sup> Међутим, између ових назива постоје и одређене разлике. Тако, постоји разлика између појмова најма и закупа, који се често поистовећују. Разлика се састоји у томе што се под појмом најма подразумева само употреба туђе ствари, а под појмом закупа и њено коришћење, при чему треба имати у виду да појам коришћења има шире значење јер обухвата и употребу и уживање ствари, посебно и право на убирање плодова.<sup>276</sup> Наведена разлика између најма и закупа постоји и у немачком праву.<sup>277</sup> Такође, у правној литератури се може наићи на доста различитих дефиниција уговора о закупу, али њихова суштина је иста. Према законској дефиницији, уговором о закупу обавезује се закуподавац да преда одређену ствар на употребу закупцу, а овај се обавезује да му за то плаћа закупнину.<sup>278</sup>

Када говоримо о предмету овог рада, можемо рећи да је уговор о закупу грађевинског земљишта таква врста уговора о закупу код којег се закуподавац обавезује да преда закупцу грађевинску парцелу на употребу, а купац се, по правилу, обавезује да му плати закупнину, да је користи у складу са уговореном наменом и да је по истеку уговора врати закуподавцу слободну од лица и ствари. Обавезе закупца су одређене начелно, с обзиром на то да су у ЗПИ предвиђени одређени изузеци од општих правила о закупу, када је реч о земљишту у јавној својини, те је могуће да купац нема обавезу плаћања закупнине, као и да нема обавезу враћања парцеле закуподавцу по истеку рока важења уговора.

---

<sup>275</sup> О значењима наведених израза видети М. Орлић у „Коментар Закона о облигационим односима“ (ур. С. Перовић), 1034–1035.

<sup>276</sup> Б. Визнер у И. Букљаш, Б. Визнер, нав. дело, 1823.

<sup>277</sup> О томе в. у А. Шабић, нав. дело, 532.

<sup>278</sup> Чл. 567 ст. 1 ЗОО.

Опште одредбе о закупу садржане у ЗОО се примењују и на уговор о закупу грађевинског земљишта, осим када је реч о појединим питањима везаним за уговор о закупу грађевинског земљишта у јавној својини која су на другачији начин уређена у ЗПИ.<sup>279</sup> Специфичност уговора о закупу грађевинског земљишта у односу на друге врсте уговора је у предмету закупа, с обзиром на то да се редовним коришћењем парцеле грађевинског земљишта, као закупљене ствари, ствара нова ствар, нова непокретност на којој закупац стиче право својине. Грађевинско земљиште у приватној својини се може издавати у закуп у сваком случају када постоји интерес закупаца и закупца за закључење таквог уговора, док су ЗПИ изричито предвиђени случајеви када се може издати у закуп грађевинско земљиште у јавној својини. То су следећи случајеви: ради изградње објекта за који се издаје привремена грађевинска дозвола, у случају реализације пројекта од значаја за Републику Србију, као и у случајевима предвиђеним у чл. 100 ст. 2 и 3 овог закона (у случају давања концесије или поверавања комуналне делатности у складу са посебним законима и ради остваривања јавно-приватног партнерства).<sup>280</sup>

## 13. 2. БИТНИ ЕЛЕМЕНТИ УГОВОРА

Битни елементи уговора о закупу (*essentialia negotii*) су предмет закупа – тј. споразум уговорних страна у погледу ствари коју закупавац даје закупцу на употребу и уживање, закупнина, односно накнада коју закупац даје закупавацу за употребу и уживање ствари и време трајања закупа, односно временски период у којем закупац може употребљавати и уживати закупљену ствар, након чијег протеча је дужан да је врати закупавацу.<sup>281</sup> Поред наведених елемената, могуће је да уговорне стране услове настанак уговора постизањем сагласности око још неких елемената, те ће се сматрати да уговор није закључен ако не садржи одредбе које регулишу и та питања. На закуп грађевинског земљишта у приватној и задружној

---

<sup>279</sup> Према одредби чл. 568 ЗОО, одредбе те главе неће се примењивати на закупе уређене посебним прописима.

<sup>280</sup> Чл. 86 ст. 1 ЗПИ.

<sup>281</sup> Б. Визнер у И. Букљаш, Б. Визнер, нав. дело, 1826.

својини примењују се општа правила о закупу из ЗОО, као када је предмет закупа било која ствар, па наведени елементи представљају битне елементе таквог уговора.

Када је реч о уговору о закупу грађевинског земљишта у јавној својини, закон прецизно одређује шта овај уговор нарочито садржи: податке о катастарској парцели, намени и величини будућег објекта, о висини закупнине, року трајања закупа, року и начину плаћања доприноса за уређивање грађевинског земљишта, услове за уређивање ако се у закуп даје неуређено грађевинско земљиште, рок у којем земљиште мора бити приведено намени, права и обавезе у случају неизвршења обавеза, начин решавања спорова, правила о поступку и условима за измену или раскид уговора, као и услове под којима се закупцу предметно земљиште може дати у својину. Уколико је уговорено да се закупнина плаћа у више рата, уговор мора садржати и одредбу о начину усклађивања висине закупа са индексом потрошачких цена у Србији, према објављеним подацима надлежне организације за послове вођења статистике.<sup>282</sup> Дакле, уговор о закупу грађевинског земљишта у јавној својини ће се сматрати закљученим тек када се постигне сагласност о свим наведеним елементима. При томе, када се грађевинско земљиште у јавној својини издаје у закуп без накнаде или по закупнини мањој од тржишне, приликом закључења уговора неопходна је и сагласност Владе Републике Србије. Из законске формулације да уговор о закупу „нарочито садржи“ нејасно је да ли су у питању обавезни елементи које мора садржати сваки уговор о закупу грађевинског земљишта у јавној својини. Поједини од наведених елемената су противни сврси издавања грађевинског земљишта у закуп. На пример, уколико се земљиште издаје у закуп ради изградње објекта за који се издаје привремена грађевинска дозвола, сигурно да није била намера законодавца да и такав уговор садржи одредбу о условима под којима се земљиште може дати у својину закупцу. Стога сматрамо да наведену одредбу треба тумачити тако да су само примера ради побројани елементи који се најчешће срећу код ове врсте уговора, али да није нужно присуство свих побројаних елемената у сваком појединачном уговору о закупу да би он производио правно дејство, односно да они нису услов пуноважности уговора.

---

<sup>282</sup> Чл. 99 ст. 16 ЗПИ.

### **13. 2. 1. ПОСЕБНО О РОКУ И НАЧИНУ ПЛАЋАЊА ДОПРИНОСА ЗА УРЕЂИВАЊЕ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА КАО ОБАВЕЗНОМ ЕЛЕМЕНТУ УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У ЈАВНОЈ СВОЈИНИ**

Приметно је да има много више обавезних елемената уговора када је предмет закупа земљиште у јавној својини него у другим облицима својине. Један од обавезних елемената уговора је и рок и начин плаћања доприноса за уређивање грађевинског земљишта. То је обавеза инвеститора, у овом случају закупца. Закупац земљишта плаћа допринос јединици локалне самоуправе на чијој територији се налази закупљена парцела, односно на којој ће се градити објекат. Из законске формулације произлази да је то увек приход јединице локалне самоуправе, чак и ако је предмет закупа грађевинско земљиште у државној својини или у својини аутономне покрајине. Средства остварена од доприноса се користе за финансирање уређивања грађевинског земљишта, за прибављање новог земљишта у јавну својину, као и за изградњу комуналне инфраструктуре. До измена ЗПИ из 2014. године<sup>283</sup> ова врста намета се називала накнада за уређивање грађевинског земљишта. Висина доприноса се утврђује у решењу о грађевинској дозволи, множењем параметара одређених у закону.<sup>284</sup> Из одредаба ЗПИ произлази да закључење уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини увек претходи поступку издавања грађевинске дозволе када се објекат гради на земљишту узетом у закуп, с обзиром на то да је инвеститор дужан да у склопу документације потребне за издавање грађевинске дозволе достави и доказ о одговарајућем праву на земљишту, а то је у овом случају уговор о закупу. Имајући у виду да се износ доприноса за уређивање грађевинског земљишта утврђује у решењу о грађевинској дозволи, исти није познат у тренутку закључења уговора о закупу. Стога се може поставити питање целисходности утврђивања рока и начина плаћања доприноса за уређивање грађевинског земљишта у уговору о закупу, чија висина није позната. Очигледно је намера законодавца била да, прописивањем овог елемента као обавезне садржине уговора о закупу, нагласи постојање обавезе плаћања доприноса од стране закупца, иако је тешко правилно

---

<sup>283</sup> В. чл. 55 Закона о изменама и допунама ЗПИ („Службени гласник РС“ бр. 132/14).

<sup>284</sup> Према чл. 97 ст. 2 ЗПИ, износ доприноса се утврђује решењем о издавању грађевинске дозволе тако што се основица коју чини просечна цена квадратног метра станова новоградње у јединици локалне самоуправе, односно градској општини, према последњим објављеним подацима органа надлежног за послове статистике, помножи са укупном нето површином објекта који је предмет градње, израженом у метрима квадратним, са коефицијентом зоне и коефицијентом намене објекта које утврђује јединица локалне самоуправе.

утврдити потребан рок и начин отплате новчаног износа чија висина у том тренутку није позната.

Скупштини јединице локалне самоуправе је поверено да својим општим актом утврђује зону и намену објеката, коефицијенте зоне и намене, од којих зависи висина доприноса, као и могућност умањења висине накнаде у зависности од врсте објеката или начина плаћања и друге погодности у плаћању. Док је постојала обавеза плаћања накнаде за уређивање грађевинског земљишта, скупштина јединице локалне самоуправе је била овлашћена да утврђује мерила за обрачун висине накнаде, на основу критеријума одређених законом, али не и да одређује правила о евентуалном умањењу висине накнаде. Због тога је Уставни суд прогласио незаконитим одредбе Одлуке о мерилима за обрачун висине накнаде за уређивање грађевинског земљишта Града Новог Сада<sup>285</sup>, којима је било одређено у којим случајевима се може умањити висина накнаде и проценти умањења, налазећи да јединица локалне самоуправе нема законска овлашћења да то прописује.<sup>286</sup> Уколико у току грађења дође до промена због којих се закупцу као инвеститору издаје нова грађевинска дозвола, допринос се поново обрачунава, према површини и намени објекта у решењу о измени грађевинске дозволе. Тада је, последично, потребно изменити и уговор о закупу закључењем анекса уговора.

Закупац ће бити ослобођен обавезе плаћања доприноса уколико на закупљеном земљишту гради неки од објеката за који је одредбом чл. 97 ст. 8 ЗПИ прописано да се за њега не обрачунава допринос.<sup>287</sup> С обзиром на то да се износ и начин плаћања доприноса утврђује у решењу којим се издаје грађевинска дозвола, јасно је да ову обавезу не би имао купац који је закупио грађевинско земљиште ради складиштења материјала, постављања рекламних паноа и

---

<sup>285</sup> Одлука о мерилима за обрачун висине накнаде за уређивање грађевинског земљишта Града Новог Сада („Службени лист Града Новог Сада“, бр. 60/10, 23/11, 51/11, 55/12 и 26/13).

<sup>286</sup> Одлука Уставног суда Iуо-1451/2010 од 12. 12. 2013. године.

<sup>287</sup> Чл. 97 ст. 8 ЗПИ је прописано да се допринос за уређивање грађевинског земљишта не обрачунава за објекте јавне намене у јавној својини, објекте комуналне и друге инфраструктуре, производне и складишне објекте, подземне етаже објеката високоградње (простор намењен за гаражирање возила, подстанице, трансформаторске станице и разводна постројења, оставе, вешернице и сл.), осим за делове подземних етажа који се користе за комерцијалне делатности. Допринос се не обрачунава ни за отворена паркиралишта, интерне саобраћајнице, отворена децја игралишта, отворене спортске терене и атлетске стазе.



сл. У ЗПИ није изричито регулисано питање да ли се плаћа допринос за уређивање грађевинског земљишта и приликом изградње привремених објеката. Ово питање је од значаја за предмет нашег истраживања, с обзиром на то да се грађевинско земљиште у јавној својини издаје у закуп најчешће ради изградње објеката за које се издаје привремена грађевинска дозвола. Како је наведеним законом прописано да се на садржину решења о привременој грађевинској дозволи примењује одредба о садржини решења о одобрењу за извођење радова, а саставни део решења о одобрењу за извођење радова је и износ доприноса за уређење грађевинског земљишта, долазимо до закључка да ову обавезу има и лице на чије име гласи решење о привременој грађевинској дозволи, што је често купац грађевинског земљишта у јавној својини. У прилог томе говори и одредба у којој су набројани обавезни елементи уговора о закупу, који морају бити садржани у уговору без обзира на то да ли ће се градити привремени или трајни објекат, а међу њима је и рок и начин плаћања доприноса за уређивање грађевинског земљишта.

### **13. 3. ОВЛАШЋЕЊЕ ЗА ПРОПИСИВАЊЕ УСЛОВА ИЗДАВАЊА У ЗАКУП ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У ЈАВНОЈ СВОЈИНИ**

ЗПИ у тренутно важећој редакцији прописује да власник грађевинског земљишта у јавној својини ближе уређује услове, поступак, начин и садржину уговора о отуђењу или давању у закуп грађевинског земљишта.<sup>288</sup> Слична одредба је постојала и у Закону о планирању и изградњи из 2003. године.<sup>289</sup> Дакле, уколико је грађевинско земљиште у својини јединице локалне самоуправе, скупштина тог града, односно општине има овлашћење да пропише ближе услове његовог издавања у закуп. Таква одредба је унета у ЗПИ изменама и допунама из 2014. године, што значи да од дана ступања наведеног закона на снагу 2009. године па до тада општина није имала таква овлашћења. Стога је Уставни суд својом одлуком<sup>290</sup> утврдио да Одлука о отуђењу и давању у закуп грађевинског земљишта из 2009. године<sup>291</sup>, којом је Град Нови Сад

---

<sup>288</sup> Чл. 99 ст. 17 ЗПИ.

<sup>289</sup> В чл. 81 ст. 4 Закона о планирању и изградњи (2003).

<sup>290</sup> Одлука Уставног суда IУо-1450/10 од 13. 6. 2012. године.

<sup>291</sup> Одлука отуђењу и давању у закуп грађевинског земљишта („Службени лист града Новог Сада“, бр. 48/09, 20/10 и 21/11).

ближе уредио питања везана за закуп грађевинског земљишта у јавној својини, није у сагласности са тада важећим одредбама ЗПИ. Наведеном Одлуком Града Новог Сада су, између осталог, били уређени начин утврђивања висине закупнине, услови и поступак давања земљишта у закуп, рок трајања уговора, случајеви давања грађевинског земљишта у закуп непосредном погодбом, разлози за поништај решења о давању у закуп грађевинског земљишта у својини Града Новог Сада, услови под којима купац стиче право на повраћај уплаћене закупнине и друга питања. Према образложењу Уставног суда, питање располагања стварима у јавној својини, у које, према изричитој одредби Закона о јавној својини, спада и закуп, начелно је уређено Законом о јавној својини, док је отуђење, размена и давање у закуп грађевинског земљишта у јавној својини детаљније уређено одредбама ЗПИ. Уставни суд је указао да је тада важећом одредбом чл. 96 ст. 8 ЗПИ дато овлашћење Влади да пропише ближе услове и начин отуђења или давања у закуп грађевинског земљишта по цени, односно закупнини која је мања од тржишне, као и отуђења или давања у закуп грађевинског земљишта без накнаде (што је Влада и учинила доношењем Уредбе о условима, начину и поступку под којима се грађевинско земљиште у јавној својини може отуђити или дати у закуп по цени мањој од тржишне цене, односно закупнине или без накнаде, као и услови, начин и поступак размене непокретности<sup>292</sup>), као и да је, сагласно одредби чл. 35 Закона о јавној својини, Влада овлашћена да уредбом ближе уреди услове прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом и давањем у закуп ствари у јавној својини, као и поступке јавног надметања, односно прикупљања писмених понуда. Дакле, Влада је била овлашћена да својим актом детаљније разради законске одредбе, али то нису могле да чине и јединице локалне самоуправе. С обзиром на све наведено, Уставни суд је утврдио да је доношењем спорне Одлуке Скупштина Града Новог Сада прекорачила своја овлашћења и да она у целости није у складу са законом.

---

<sup>292</sup> Уредба о условима, начину и поступку под којима се грађевинско земљиште у јавној својини може отуђити или дати у закуп по цени мањој од тржишне цене, односно закупнине или без накнаде, као и услови, начин и поступак размене непокретности („Службени гласник РС“ бр. 61/15, 88/15 и 46/17 и 30/18).

### 13. 4. НАЧИНИ ИЗБОРА ЗАКУПЦА

У ЗПИ су детаљно прописана правила о закључењу уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини, почев од избора лица са којим ће уговор бити закључен па до садржине самог уговора. Предвиђена су три начина избора лица са којим ће бити закључен уговор о закупу и то: јавно надметање, прикупљање понуда јавним огласом и непосредна погодба. Јавно надметање и прикупљање понуда јавним огласом су предвиђени као општи начини избора закупца, док се непосредном погодбом земљиште издаје у закуп само у Законом предвиђеним случајевима.<sup>293</sup> То су углавном случајеви када постоји посебна веза одређеног лица са конкретном катастарском парцелом или када је услед других околности потребно да се изда у закуп грађевинско земљиште тачно одређеном лицу или организацији, због чега им се на овај начин даје предност у односу на друга заинтересована лица. Ситуације у којима се грађевинско земљиште у јавној својини може издати у закуп непосредном погодбом таксативно су набројане у закону и јединица локалне самоуправе није овлашћена да својим општим актом прописује и неке друге такве случајеве, мимо оних које је прописао законодавац.<sup>294</sup> О томе се у једној одлуци изјаснио и Уставни суд.<sup>295</sup> Раније важећим Законом о планирању и изградњи из 2003. године, као једна од ситуација у којој се остало неизграђено грађевинско земљиште могло дати у закуп непосредном погодбом, била је предвиђена ситуација давања у закуп земљишта власнику

---

<sup>293</sup> Према чл. 100 ст. 1 ЗПИ, грађевинско земљиште у јавној својини може се отуђити или дати у закуп непосредном погодбом у случају изградње објеката за потребе обављања послова из надлежности државних органа и организација, органа јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, као и других објеката у јавној својини; исправке граница суседних катастарских парцела; формирања грађевинске парцеле у складу са чл. 70 тог закона; отуђења из чл. 99 ст. 10 и 12, односно давања у закуп из чл. 86 тог закона; споразумног давања земљишта ранијем власнику непокретности која је била предмет експропријације, у складу са прописима о експропријацији; отуђења неизграђеног грађевинског земљишта у поступку враћања одузете имовине и обештећења у складу са посебним законом; размене грађевинског земљишта у случају расељавања породичног стамбеног објекта који се налази на нестабилном терену са активним геодинамичким процесом који узрокује померање тла; отуђења грађевинског земљишта другом сувласнику на истој непокретности, по праву прече куповине, у складу са законом којим се уређују основе својинскоправних односа и промет непокретности и размене грађевинског земљишта.

<sup>294</sup> Тако је Одлуком о измени Одлуке о грађевинском земљишту („Службени лист Града Београда“ бр. 18/13), којом је измењена Одлука о грађевинском земљишту („Службени лист Града Београда“ бр. 16/13), било прописано да су лица којима је престајало право коришћења у смислу чл. 86 ст. 1–3 Закона о планирању и изградњи из 2003. године, могла поднети захтев за закључење уговора о закупу грађевинског земљишта на одређено време, о којем је одлучивао Извршни одбор Скупштине Града Београда, односно Извршни одбор градске општине. На тај начин је био прописан још један случај давања грађевинског земљишта у закуп непосредном погодбом мимо законом предвиђених, па је Уставни суд у Одлуци ИУ-286/03 од 31. 3. 2005. године утврдио да наведена одредба подзаконског акта није у сагласности са Уставом и законом.

<sup>295</sup> В. Одлуку Уставног суда ИУо-254/13 од 1. 12. 2016. године.

постојећег објекта изграђеног без грађевинске дозволе, ради прибављања одобрења за изградњу, ако је изградња тог објекта у складу са условима предвиђеним урбанистичким планом.<sup>296</sup> На тај начин је ретроактивно успостављан правни основ коришћења осталог грађевинског земљишта у државној својини од стране власника бесправно изграђеног објекта. Међутим, по овом основу су непосредном погодбом могли закључити уговор о закупу грађевинског земљишта само имаоци трајних објеката, а не и објеката привременог карактера.<sup>297</sup>

Грађевинско земљиште се може издати у закуп непосредном погодбом и ради формирања грађевинске парцеле. Грађевинска парцела се формира на овај начин у ситуацијама када површина једне катастарске парцеле није довољна или она не задовољава услове у погледу облика да би се од ње могла формирати грађевинска парцела, па јој се прикључује друга парцела или њен део, како би заједно чиниле грађевинску парцелу. У таквој ситуацији, лице које гради објекат на тако формираној грађевинској парцели, може имати различите правне основе коришћења катастарских парцела које улазе у састав грађевинске парцеле, тј. могуће је да на једној од њих има право својине, а на другој право закупа. То потврђује и судска пракса. У једном предмету пред Уставним судом, физичко лице је имало право коришћења на катастарској парцели грађевинског земљишта у државној својини, а накнадно је формирана нова катастарска и грађевинска парцела тако што су тој катастарској парцели припојени делови неколико околних парцела, које су, такође, биле у државној својини. Суд је заузео став да је ималац права коришћења конверзијом могао стећи право својине само на делу новоформиране катастарске парцеле који по површини одговара ранијој катастарској парцели на којој је имао право коришћења, док је преостали део земљишта који чини грађевинску парцелу могао користити само на основу уговора о закупу закљученог непосредном погодбом.<sup>298</sup>

---

<sup>296</sup> Чл. 81 ст. 3 т. 2 Закона о планирању и изградњи (2003).

<sup>297</sup> Тако је решењем градоначелника Града Ваљева број 463-1/05-07/1 од 7. 4. 2009. године одбијен захтев власника привремених монтажних пословних објеката за давање у закуп на 99 година грађевинског земљишта у државној својини ради легализације привремених монтажних пословних објеката – промене статуса објекта из привремених у сталне пословне објекте, као неоснован. Ово решење је потврђено решењем Скупштине Града Ваљева број 463-24/09-01/1 од 29. 6. 2009. године. В. решење Уставног суда Уж. 1458/09 од 24. 2. 2010. године.

<sup>298</sup> В. Одлуку Уставног суда Уж. 5566/16 од 22. 11. 2018. године и пресуду Управног суда У. 12756/14 од 25. 4. 2016. године. У конкретном случају, једно правно лице је било власник бесправно изграђеног објекта на катастарској парцели број .../12 КО Нови Београд, која је била у државној својини, а на којој је то лице имало право коришћења. Оно је поднело захтев надлежном органу управе за утврђивање земљишта за редовну употребу објекта и

Грађевинско земљиште у јавној својини у највећем броју случајева издаје се у закуп јавним надметањем. Носилац права јавне својине објављује оглас којим позива сва заинтересована лица да учествују у поступку јавног надметања. У теорији су подељена мишљења о томе ко приликом упућивања позива за јавно надметање чини понуду, а ко чини прихват понуде. Према једној групи аутора, позив за јавно надметање има карактер понуде, имајући у виду обавезу позиваоца да закључи уговор, док према другој групи аутора, позиваоцем се сматра лице које чини позив да се учини понуда, док је понудилац лице које је дало најбољи предлог.<sup>299</sup> У сваком случају, без обзира на то ко се сматра понудиоцем, а ко понуђеним, ефективна понуда, тј. понуда која је стигла понуђеном у нашем праву не може се опозвати (изузев ако је понудилац своју обавезу да одржи понуду искључио или ако то искључење произлази из околности посла),<sup>300</sup> те понудилац не може бити ни одговоран за штету коју проузрокује опозивом понуде јер би опозивање ефективне понуде од стране понудиоца било

---

формирање грађевинске парцеле, који је донео решење којим је одредио да земљиште за редовну употребу објекта чини земљиште испод зграде – објекта и земљиште уз зграду – објекат на предметној катастарској парцели 111/12 КО Нови Београд у укупној површини од 2.410,00 м<sup>2</sup>, као и одређени делови парцела број .../16, .../18, .../19 и .../21, укупне површине од 765 м<sup>2</sup>, од којих је формирана грађевинска парцела укупне површине 3.175,00 м<sup>2</sup>. Ставом 3 диспозитива наведеног решења је одређено да по његовој правноснажности подносилац стиче право закупа непосредном погодбом грађевинског земљишта у укупној површини од 765 м<sup>2</sup>, и то делова к.п. бр. .../16, .../18, .../19 и .../21. Наведено решење је потврђено другостепеним решењем надлежног министарства, чија правилност је безуспешно оспоравана у поступку пред Управним судом, с обзиром на то да је пресудом овог суда У. 12756/14 од 25. 4. 2016. године тужбени захтев одбијен. Решењем надлежне службе за катастар непокретности од наведених катастарских парцела формирана је нова катастарска парцела површине од 3.175,00 м<sup>2</sup>, на којој је наведено правно лице уписано као носилац права коришћења са делом поседа од 2410/3175, а Република Србија као власник са делом поседа 765/3175. Коначно, наведено правно лице је поднело уставну жалбу Уставном суду против пресуде Управног суда У. 12756/14 од 25. 4. 2016. године, сматрајући да му је доношењем те пресуде повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом чл. 32 ст. 1 Устава Републике Србије. С обзиром на то да је решењем надлежне службе за катастар непокретности од парцеле бр. .../12, на којој је изграђен предметни објекат и делова других наведених парцела формирана једна парцела, подносилац уставне жалбе је сматрао да земљиште за редовну употребу објекта истовремено представља и катастарску парцелу, да је на основу чл. 102 ст. 3 Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“ бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10 – Одлука УС, 24/11 и 121/12 и 54/13) конверзијом стекао право својине целе новоформиране парцеле, те да му је одлуком којом му се дозвољава да као купац користи делове парцела бр. .../16, .../18, .../19 и .../21 КО Нови Београд, повређено право на правично суђење. Разматрајући наводе из уставне жалбе, Уставни суд је нашао да су исти неосновани, да чињеница да је од више катастарских парцела накнадно формирана једна велика парцела која одговара земљишту потребном за редовну употребу објекта не даје право подносиоцу уставне жалбе да стекне право својине на целој парцели, већ само на делу парцеле који по површини одговара парцели на којој је имао право коришћења, док преостали део парцеле може користити само на основу уговора о закупу, те да наведеном пресудом Управног суда нису повређене одредбе чл. 70, 96 ст. 10 т. 2 и 102 ст. 3 Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“ бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10 – Одлука УС, 24/11 и 121/12 и 54/13) на штету подносиоца уставне жалбе, као ни одредба чл. 32 ст. 1 Устава Републике Србије, која гарантује право на правично суђење.

<sup>299</sup> Сања Радовановић у Бојан Пајтић, Сања Радовановић, Атила Дудаш, „Облигационо право“, Нови Сад 2018, 277.

<sup>300</sup> В. чл. 36 ст. 1 ЗОО.

без правног дејства.<sup>301</sup> Ако се пође са становишта да јавни субјекат само позива заинтересована лица да му доставе понуду, а не да чини понуду, онда треба имати у виду да је реч о јавном надметању без резерве,<sup>302</sup> за које је карактеристично да организатор јавног надметања не може да повуче позив за достављање понуда од тренутка његовог објављивања. Уколико би повукао позив, био би дужан да заинтересованим лицима за учествовање на јавном надметању надокнади штету коју су претрпела због тога, у складу са правилима о несавесном вођењу преговора. Одговорност за несавесно вођење преговора (*culpa in contrahendo*) је одговорност за штету која друго лице претрпи услед вођења преговора за закључење уговора супротно начелу савесности и поштења.<sup>303</sup> Та штета би се састојала у трошковима прибављања документације потребне за пријављивање на оглас и, евентуално, у неким другим трошковима које им је проузроковао својим несавесним понашањем, односно неоправданим повлачењем позива. Дакле, уколико се јавни субјекат сматра понудиоцем, он ту понуду не може опозвати, осим у законом предвиђеним случајевима, па нема ни одговорности за опозив понуде, а ако се сматра да само чини позив за достављање понуда, сносиће одговорност за повлачење позива у складу са правилима о несавесном вођењу преговора.

Победник јавног надметања је онај учесник који понуди највиши износ закупнине. Организатор јавног надметања је дужан да закључи уговор са њим. Прихватањем цене као пресудног фактора за избор најповољније понуде не оставља се простор за субјективну и дискрециону процену ко је најбољи понуђач, а на тај начин се најбоље штите друштвени интереси.<sup>304</sup> Читав поступак избора закупца јавним надметањем или прикупљањем понуда јавним огласом осмишљен је у циљу заштите јавног интереса, како би се давањем у закуп грађевинског земљишта, као једног од најважнијих ресурса, остварила највећа корист за друштвену заједницу. У неким градовима, као нпр. у Београду, коришћена је накнада за

---

<sup>301</sup> В. Атила Дудаш, „Могућност опозива понуде за закључење уговора и одговорност понудиоца за несавесно вођење преговора“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1–2/2008, 832–833.

<sup>302</sup> О јавном надметању без резерве и са резервом видети у Миодраг Мићевић, „Закључење уговора јавним надметањем“, *Закон о облигационим односима: 1978–1988: књига о десетогодишњици, зборник радова*, Београд 1988, 170–180.

<sup>303</sup> Атила Дудаш, „Одговорност за несавесно вођење преговора у праву Србије, правима неких реформских земаља и савременим писаним изворима *lex mercatoria*“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1–2/2007, 370.

<sup>304</sup> М. Мићевић, нав. дело, 178.

уређивање грађевинског земљишта (за време док је та накнада била законом прописана обавеза инвеститора) уместо закупнине као предмет лицитације, па је земљиште давано у закуп оном инвеститору који би понудио највећи износ ове накнаде. На овај начин су постизане високе накнаде за уређење земљишта, које су се мериле у милионима и десетинама милиона евра на појединим атрактивним локацијама, чиме је град стицао велике приходе, иако оне нису одражавале висину стварних улагања у уређење земљишта. Међутим, ова накнада није била куповна цена за земљиште, већ само цена за стицање права коришћења земљишта на атрактивној локацији на основу уговора о закупу. На овај начин се плаћена закупнина састојала од две компоненте. Прва од њих је једнократно давање које је вршено кроз накнаду за уређење, она садржи део трошкова инфраструктурног опремања земљишта и део који представља цену земљишта. Плаћа се једнократно унапред и зависи искључиво од атрактивности локације. Друга компонента је закупнина, односно накнада за коришћење земљишта и она се плаћа у месечним износима.<sup>305</sup>

Уколико поступак јавног надметања не би био спроведен у некој од ситуација када га закон обавезно прописује, већ ако би уговор био закључен са лицем које би било изабрано непосредном погодбом, такав уговор би био ништав. Након спроведеног поступка, надлежни орган јединице локалне самоуправе, аутономне покрајине или републике доноси одлуку којом се земљиште даје у закуп најповољнијем понуђачу и тим решењем се исти обавезује да са носиоцем права својине у одређеном року закључи уговор о закупу. Уколико би било која страна након доношења решења о избору најповољнијег понуђача одустала од закључења уговора, друга страна би могла од ње да захтева накнаду штете коју је претрпела због тога. Међутим, да би један од уговарача остварио право на накнаду штете, мора доказати да је исту претрпео и у чему се она састоји, као и да је до тога дошло кривицом друге уговорне стране, односно несавесним вођењем преговора друге уговорне стране.<sup>306</sup>

---

<sup>305</sup> О томе в. у Борис Беговић, Бошко Мијатовић, Марко Пауновић, „Реформа финансирања грађевинског земљишта“, Београд 2006, <http://www.clds.rs/newsite/gradskogradjevinskoMarkocirilica.pdf>, 17, 10. 4. 2021. године.

<sup>306</sup> У једном предмету у којем је Врховни касациони суд одлучивао по ревизији, према утврђеним чињеницама, тужилац је изабран за најповољнијег понуђача на јавном надметању за закључење уговора о закупу грађевинског земљишта на период од 99 година, које је огласио тужени ЈП „Предузеће за изградњу Града Крагујевца“ дана 31. 1. 2007. године и то за више парцела на три различите локације у Крагујевцу. Тужилац је туженом на дан лицитације

### 13. 4. 1. ПРАВНИ ЛЕК У ПОСТУПКУ ИЗБОРА ЗАКУПЦА

Правна заштита других учесника у поступку јавног надметања, односно прикупљања понуда, који нису изабрани као најповољнији понуђачи, на битно другачији начин је била регулисана у ЗПИ до 2014. године у односу на садашње стање. До измена Закона усвојених 2014. године, процедура је била да се доноси решење о давању у закуп земљишта, по чијој коначности је закључиван уговор о закупу са најповољнијим понуђачем. Други незадовољни учесници су могли покренути управни спор ради побијања тог решења када постане коначно.<sup>307</sup> Сада је њихова правна заштита уређена на другачији начин, а важеће одредбе су доста недоречене у погледу тог питања.

---

уплатио износ од 67.586.619,76 динара за све три локације за које је проглашен најповољнијим понуђачем. Градоначелник Града Крагујевца је дана 4. 6. 2007. године донео решење којом се тужиоцу дају у закуп парцеле ближе означене у тој одлуци, а истом одлуком је одбијен предлог тужиоца за давање у закуп три парцеле које су, такође, биле предмет оглашавања. Као разлог одбијања је наведено то да Град Крагујевац није корисник тих парцела, већ да је то Институт за ..., Завод ... у Крагујевцу. Наиме, у тренутку расписивања огласа за издавање спорних парцела у закуп било је донето решење којим је утврђен престанак права коришћења овог института на тим парцелама и то решење је било коначно у управном поступку, тако да је корисник спорних парцела био Град Крагујевац. Међутим, у периоду од спроведене јавне лицитације до доношења решења градоначелника Града Крагујевца којим се земљиште даје у закуп тужиоцу, Институт је успео да у управном спору поново стекне право коришћења. С обзиром на наведено, тужени је дописом обавестио тужиоца да може да одустане од закључења уговора о закупу, уз повраћај гарантног износа, што тужилац није прихватио. Између парничних странака је 4. 2. 2008. године закључен уговор о закупу градског грађевинског земљишта наведеног у огласу, али не и спорних парцела на којима је право коришћења имало треће лице. Тужилац је тужбеним захтевом тражио накнаду штете коју је претрпео због тога што није дошло до закључења уговора о закупу и спорне три парцеле, на којима је планирао да гради магацин површине 9.500 м<sup>2</sup> и да у њему складишти робу. Штета се, према наводима тужбе, састојала у висини закупнине за други магацин, коју је плаћао у периоду од 31. 10. 2007. године до 1. 10. 2013. године. Такође, тражио је и плаћање камате на новчани износ који је уплатио на дан лицитације, сматрајући да тај износ не представља аванс, већ гарантна средства. Првостепени и другостепени суд су одбили овако постављени тужбени захтев, а против њихових одлука тужилац је изјавио ревизију. Врховни касациони суд је пресудом Рев. 2798/17 од 24. 1. 2018. године нашао да ревизија није основана. У образложењу ревизионе одлуке је наведено да се тужени у конкретној ситуацији понашао у складу са пажњом доброг привредника јер је пре закључења уговора о закупу обавестио тужиоца да може да одустане од локације уз враћање гарантног износа, у којем случају би тужени био дужан да уз враћање износа плати и затезну камату обрачунату од дана уплате до дана враћања новца. Како тужилац није одустао од закључења уговора о закупу, није тражио враћање новца уплаћеног на име гарантног износа, те како је пристао на закључење уговора о закупу који не обухвата и спорне три парцеле, суд је нашао да тужени није одговоран за евентуалну штету коју је тужилац претрпео. Такође, према налажењу Врховног касационог суда, тужени не дугује тужиоцу ни камату на плаћени износ на дан лицитације, с обзиром на то да је он урачунат у закупнину приликом закључења уговора о закупу, а тужилац би имао право на камату на наведени износ само у ситуацији да уговор о закупу није ни закључен, када би тужени био дужан да му врати плаћени износ са припадајућом каматом.

<sup>307</sup> Више о томе в. у Ружа Урошевић, „Стручни коментар – Правни инструктор: Отуђење и давање у закуп грађевинског земљишта у јавној својини након доношења измена и допуна Закона о планирању и изградњи – Правни ставови Управног суда у циљу отклањања недоумица у примени Закона“, *Правни инструктор*, 82/2014, Правна база „*Paragraf lex*“.



Пре свега, прописано је да надлежни орган о отуђењу или размени грађевинског земљишта у јавној својини, по спроведеном поступку јавног надметања, прикупљања понуда или непосредне погодбе, доноси одлуку која се доставља свим учесницима у поступку јавног надметања, односно прикупљања понуда.<sup>308</sup> Очигледно је да се наведена одредба не односи и на закуп грађевинског земљишта, односно да се у случају давања у закуп не доноси посебна одлука која би се достављала другим учесницима у поступку. Уколико се не доноси одлука о избору закупца и не доставља другим потенцијалним закупцима, тиме је искључена и могућност побијања такве одлуке пред другостепеним органом управе и у управном спору од стране других учесника. Такође, ни у случају давања у закуп грађевинског земљишта непосредном погодбом, уколико би надлежни орган одбио захтев лица које жели да закључи уговор о закупу на тај начин, не предвиђа се доношење посебне одлуке о томе, нити могућност њеног побијања. Закон прописује само ситуације када се земљиште може дати у закуп непосредном погодбом и да се у случају испуњености услова за то закључује уговор са заинтересованим лицем.

Из наведеног се може закључити да, како учесницима у јавном надметању или поступку прикупљања понуда, тако ни лицу које жели да закључи уговор о закупу непосредном погодбом, није обезбеђена правна заштита у управном поступку, односно у управном спору. Када је реч о лицу чији је захтев за закључење уговора непосредном погодбом одбијен, за њега није предвиђена никаква даља правна заштита. Уставном суду је била поднета иницијатива за утврђивање неуставности одредбе која је дозвољавала вођење управног спора учесницима јавног надметања и прикупљања понуда, а није то предвиђала и за лице које закључује уговор о закупу непосредном погодбом. Према тврдњи иницијатора, на тај начин су учесници у поступку непосредне погодбе онемогућени да заштите своје право пред судом и другим државним органима. Међутим, Уставни суд је одбацио поменути иницијативу, налазећи да, како је доношењем решења о отуђењу или давању у закуп земљишта од стране надлежног органа учесник непосредне погодбе прихватио услове располагања земљиштем одређене од стране његовог власника, не постоји правни интерес тог лица да покрене управни спор против таквог

---

<sup>308</sup> Чл. 99 ст. 13 ЗПИ.

решења, за разлику од постојања овог правног интереса код оних учесника јавног надметања или прикупљања понуда који нису решењем надлежног органа изабрани за најповољније понуђаче, а сматрају да им је у наведеним поступцима повређено право.<sup>309</sup>

Лица која су безуспешно учествовала у поступку јавног надметања или прикупљања понуда могу да остваре заштиту у спору пред редовним судом. Они могу поднети тужбу за поништај уговора о закупу који власник грађевинског земљишта у јавној својини закључи са најповољнијим понуђачем и то у року од 8 дана од дана сазнања за закључење уговора, а најкасније у року од 30 дана од дана његовог закључења.<sup>310</sup> Међутим, с обзиром на то да није предвиђено да им се доставља одлука о томе ко је изабран за закупца, постоји опасност од пропуштања рокова за побијање уговора о закупу јер се може десити да други учесници у поступку избора закупца не буду благовремено обавештени о закљученом уговору. Такође, они не поседују примерак уговора јер нису уговорне стране, па нису упознати ни са његовом садржином која би могла бити предмет побијања. С обзиром на наведене нелогичности, сматрамо да је правна заштита која је била обезбеђена другим учесницима у поступку до 2014. године, односно могућност побијања решења о избору најповољнијег закупца у управном поступку и управном спору, била целисходнија од сада предвиђене заштите.

Како није предвиђено достављање посебне одлуке о избору најповољнијег закупца другим учесницима у поступку избора, то значи да поступак закључења уговора о закупу са најповољнијим понуђачем не може бити пролонгиран евентуалним побијањем решења о избору најповољнијег понуђача од стране других учесника. Ипак, и могућност поништаја уговора о закупу може да ремети правну сигурност закупца. Као што је већ речено, други учесници у поступку јавног надметања или прикупљања понуда могу да поднесу тужбу за поништај уговора о закупу у року од 8 дана од дана сазнања за закључење уговора, а најкасније у року од 30 дана од дана закључења уговора. Уколико овај рок безуспешно протекне, односно без подношења тужбе, купац може да буде сигуран да ће уговор остати на снази и производити правно дејство.

---

<sup>309</sup> Решење Уставног суда IУз-159/2011 од 24. 12. 2013. године.

<sup>310</sup> В. чл. 99 ст. 18 ЗПИ.

Уколико буде поднета тужба за поништај уговора, то чини несигурним његов положај утолико што парнични поступак може да потраје и годинама, а закупац у међувремену треба да улаже средства у изградњу објекта на том земљишту, под ризиком да ће изгубити правни основ држања парцеле.

#### **13. 4. 1. 1. НАЧИНИ ИЗБОРА ЗАКУПЦА У ДРУГИМ ЗЕМЉАМА**

Вишеструки начин избора закупца грађевинског земљишта у јавној својини предвиђен је и у правима других држава. Као пример можемо навести Кину, у којој се закупац одређује лицитацијом или аукцијом. Када је реч о лицитацији, понуђачи износе своје понуде у погледу висине закупнине и плановима о коришћењу земљишта. Победник лицитације не мора да буде лице које је понудило највећу закупнину, већ је то лице чија је понуда, имајући у виду предложену закупнину и план о изградњи и намени објекта, највише у складу са условима конкурса и задовољава јавни интерес. За разлику од лицитације, победник на аукцији је лице које понуди највећу закупнину. На овим надметањима могу да учествују само лица која поседују лиценце издате од стране органа власти.<sup>311</sup> Ограничења у погледу субјеката који могу да учествују на јавним надметањима постоје и у Пољској, тако да на аукцији не може да учествује нико ко је кривично осуђиван.<sup>312</sup> У Кини су раније уговори о закупу грађевинског земљишта закључивани и непосредним преговорима између надлежних органа и закупца. На овај начин су надлежни органи најчешће издавали у закуп земљиште за изградњу индустријских постројења и то по нижим закупнинама од тржишних, како би привукли више предузећа и на тај начин повећали јавне приходе и могућност запослења. Међутим, како је овакав начин избора закупца био непоштен према другим заинтересованим лицима, те често резултирао неефикасном

---

<sup>311</sup> О томе в. у Steven L. Nystrom, „Risk and Time in a Land Lease Economy“, *XXX FIG General Assembly*, Hong Kong SAR, China, May 13–17, 2007, 21.

<sup>312</sup> Исто, 23.

употребом земљишта и злоупотребама од стране органа власти, 2003. године је укинут, а закупац се сада одређује само на један од напред наведених начина.<sup>313</sup>

У Хонг Конгу се у већини, али не у свим случајевима, закупац бира путем јавне аукције. Изузетак представљају случајеви када јавне власти дају у закуп грађевинско земљиште под посебним условима и то ради изградње стамбених објеката, за поједине гране индустрије или непрофитним организацијама. Такви уговори се називају *private treaty grant*.<sup>314</sup> Потенцијални закупци подносе захтев за одобрење таквих грантова, те након што исти буде одобрен, са будућим закупцем се преговара о условима закупа.

### 13. 5. РОК НА КОЈИ СЕ ЗАКЉУЧУЈЕ УГОВОР

Питање трајања уговора о закупу грађевинског земљишта је различито регулисано у појединачним правним системима. Он може бити закључен на одређено или на неодређено време. Према навођењу Јоване Пушац, „по римском класичном праву, уговор о закупу је могао бити закључен заувек (*locatio in perpetum*), тзв. вечни закуп, што је значило да се, све док не наступе одређене околности или поступци закупца, уступљена ствар није могла, без одговорности за накнаду штете, одузети ни закупцу ни његовом наследнику“.<sup>315</sup> У модерним правима не постоји могућност уговарања тзв. вечних закупа, који су били карактеристични за феудалне односе због заштите преласка права закупа земљишта на потомке уговорних страна.<sup>316</sup> Међутим, и данас се срећу уговори у којима није одређен рок на који су закључени, па се сматрају уговорима о закупу на неодређено време. Када је реч о уговорима о закупу на одређено време, у неким државама је одређен максимални рок на који се уговор може закључити, при чему се и он разликује у зависности од намене објекта који ће се на том земљишту градити. Овакви уговори су дугорочни, углавном се закључују са роком важења од више деценија и, по

---

<sup>313</sup> О томе в. у Huina Gao, „Public land leasing, public productive spending and economic growth in Chinese cities“, *Land Use Policy*, November 2019, vol. 88, 4.

<sup>314</sup> О томе в. у S. L. Nystrom, нав. дело, 15.

<sup>315</sup> Ј. Пушац, нав. дело, 4.

<sup>316</sup> Б. Визнер у И. Букљаш, Б. Визнер, нав. дело, 1884.

правилу, обнављају се након истека, уколико је конкретна грађевинска парцела и даље планским актом предвиђена за изградњу те врсте објеката. Навешћемо примере неколико земаља у чијим правним системима и политици урбаног развоја овај институт има значајну улогу.

У Финској се уговори о дугорочном закупу закључују на период од 100 година за изградњу стамбених објеката, а уколико је земљиште намењено за индустријске објекте, рок закупа је 20 до 30 година.<sup>317</sup> У Кини се уговор о закупу парцеле за изградњу стамбених објеката закључује на период од 70 година. Уколико је објекат намењен за индустрију, образовање, науку и технологију, културу, здравље и спорт или за мешовиту употребу, рок закупа земљишта износи 50 година, а ако се граде зграде намењене за пословне сврхе, туризам и забаву овај рок је 40 година.<sup>318</sup> У Израелу се уговори о закупу грађевинског земљишта закључују углавном на два периода од по 49 година (укупно 98 година), а некада и на два периода од по 98 година.<sup>319</sup> У Хонг Конгу су уговори о закупу грађевинског земљишта првобитно закључивани на период од 75 година, а под притиском закупаца, продужавани су на период од чак 999 година. Од 1898. године закупа на 999 година више нису били могући, а од 1997. године правило је да се уговор закључује на период од 50 година.<sup>320</sup>

Једна врста дугорочног закупа грађевинског земљишта постоји и у Пољској. То је тзв. *perpetual usufruct*. Земљиште се издаје у закуп на период од 40 до 99 година, са могућношћу обнављања уговора на исти временски период, а закупач стиче право својине на објектима изграђеним на закупљеном земљишту. Постоје и уговори о закупу грађевинског земљишта закључени на период до 20 година, а право закупаца из тих уговора не мора да буде уписано у евиденцију о правима на непокретностима, за разлику од права дугорочних закупаца.<sup>321</sup>

Уз поједине изузетке, у Стокхолму се уговор о закупу грађевинског земљишта закључује на период од 60 година, а уколико исти буде обновљен, закључује се на период од 40 година. При

---

<sup>317</sup> S. L. Nystrom, нав. дело, 11.

<sup>318</sup> H. Gao, нав. дело, 3.

<sup>319</sup> S. L. Nystrom, нав. дело, 14.

<sup>320</sup> S. L. Nystrom, нав. дело, 15.

<sup>321</sup> S. L. Nystrom, нав. дело, 23.

томе, пракса је да се у оквиру наведених периода на сваких 10 година мења уговорна одредба о висини закупнине, у складу са тржишним условима.<sup>322</sup>

И у холандском праву постоји више врста закупа, у погледу дужине трајања уговора и могућности ревидирања уговорених услова. С обзиром на наведено, разликују се закуп на одређено време (*erfpacht voor bepaalde tijd*), закуп на неодређено време (*erfpacht voor onbepaalde tijd* или *eeuwigdurende erfpacht*) и закуп на неодређено време са могућношћу периодичних измена уговорених услова (*voortdurende erfpacht*).<sup>323</sup> Законом о закупу земљишта из 1824. године, којим је закуп земљишта први пут уведен у Холандији, било је прописано да се уговор не може закључити на период краћи од 27 година, нити на дужи период од 97 година. Овај закон се још увек примењује у Белгији.<sup>324</sup> Данас, уговори који се закључују на одређено време, закључују се обично на период од 50 или 75 година, након чега уговор може бити обновљен, а висина закупнине поново утврђена.<sup>325</sup> Када су у питању уговори о закупу на неодређено време код којих се преиспитују уговорени услови, пре свега висина закупнине, то се чини у тачно одређеним интервалима, тако да се стиче утисак као да током периода закупа важи више појединачних уговора који се надовезују један на други. Оно што је значајно код ове врсте уговора је то да закуподавац задржава право да једнострано мења висину закупнине по истеку једног периода, а купац у том случају може само да пристане на такву промену или да одустане од уговора.<sup>326</sup> Закуп на одређено време је карактеристичан за Ротердам, при чему се најчешће уговор закључује на период од 99 година, закуп на неодређено време за Утрехт и Хаг, док се закуп на неодређено време са периодичним изменама уговора (по правилу на сваких 50 година) закључује у Амстердаму.<sup>327</sup>

---

<sup>322</sup> О томе в. у Carl Caesar, Herman Donner, Fredrik Kopsch, „The impact of leasehold status on apartment price“, *Journal of Housing Economics*, volume 46, December 2019.

<sup>323</sup> Н. Ploeger, Н. Bounjouh, нав. дело, 80.

<sup>324</sup> Hendrik Ploeger, Herman de Wolff, „The Dutch Urban Ground Lease: in Fatal Crisis or a Bright Future?“, <https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid%3Ac43d1911-06c2-4c61-bbc3-50b7bf4f142a>, 2, 8. 4. 2020. године.

<sup>325</sup> <https://www.amsterdam.nl/en/housing/ground-lease/>, 2. 4. 2020. године.

<sup>326</sup> Н. Ploeger, Н. Bounjouh, нав. дело, 80.

<sup>327</sup> Н. Ploeger, Н. de Wolff, нав. дело, 4–10, 8. 4. 2020. године.

Слично као и у другим правним системима, и у нашем праву уговор о закупу грађевинског земљишта може бити закључен на одређено и на неодређено време. Када је у питању земљиште у приватној својини, не постоје законска ограничења у погледу трајања уговора о закупу, односно исти може бити закључен и на одређено и на неодређено време. Међутим, Преднацртом грађанског законика је прописан максимални рок на који може бити закључен уговор о закупу земљишта и он износи 12 година, изузев ако посебним законом није другачије одређено.<sup>328</sup> Када се издаје у закуп грађевинско земљиште у јавној својини, рок трајања закупа мора бити одређен у уговору, тако да је увек у питању уговор о закупу на одређено време. Законом о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду<sup>329</sup> прописано је да се уговор о закупу грађевинског земљишта у јавној својини који се закључује са носиоцем права коришћења као закупцем, у смислу одредаба тог закона, закључује на период од 99 година. Наведена одредба о дужини трајања закупа је императивне природе, те и у случају када би у конкретном уговору био одређен краћи рок, важио би рок из закона. Међутим, из других одредаба закона произлази да овако закључен уговор остаје на снази док се не изврши конверзија права коришћења у право својине и док се не упише право својине на грађевинском земљишту у корист дотадашњег носиоца права коришћења, односно закупца, те је јасно да ће уговор о закупу престати да производи правно дејство пре истека тог рока. Поред тога, и неким раније важећим прописима била су наметнута временска ограничења закупа непокретности, која су се односила и на грађевинско земљиште. Тако је Законом о ограничењу промета непокретности<sup>330</sup> промет непокретности, у чији појам је сврстан и закуп, био ограничен на период од 10 година, а такво ограничење је уведено из разлога који нису били правне природе.<sup>331</sup> У Закону о планирању и изградњи из 2003. године су се разликовале две врсте грађевинског земљишта: јавно и остало грађевинско земљиште. Обе врсте земљишта су се могле издавати у закуп, али је дужина трајања тих уговора била различита. Јавно грађевинско земљиште се издавало у закуп до привођења намени, што је подразумевало

---

<sup>328</sup> Чл. 763 ст. 1 Преднацрта Грађанског законика Републике Србије је превиђено да закуп земљишта и зграда не може бити закључен за дуже од 12 година, а закуп покретних ствари за дуже од три године, изузев ако посебним законом није другачије одређено. Ст. 2 истог члана прописује да ако је уговорено дуже трајање закупа, оно се своди на најдуже време дозвољено законом.

<sup>329</sup> Закон о претварању права коришћења у право својине уз накнаду („Службени гласник РС“ бр. 64/15).

<sup>330</sup> Закон о ограничењу промета непокретности („Службени гласник СРС“ бр. 30/89).

<sup>331</sup> Љубомир Вукотић, „Сврха форме уговора о промету непокретности“, *Правни живот*, 11–12/1991, 1407.

краће трајање уговора и изградњу привремених објеката на тако закупљеном земљишту. Најдуже трајање тако закључених уговора је одређивано актима јединица локалне самоуправе и износило је најчешће пет година. С друге стране, остало грађевинско земљиште се могло издавати у закуп ради изградње трајних објеката и то су, заправо, били дугорочни уговори о закупу. Услове под којима је ово земљиште издавано у закуп је својим актом уређивала општина, па је, примера ради, остало грађевинско земљиште у Београду могло бити издато у закуп на период од 99 година.<sup>332</sup> У Новом Саду је трајање уговора зависило од намене за коју се земљиште узима у закуп, па ако је намена била изградња објекта за становање, рок трајања закупа је био 99 година, а за друге намене рок је износио између 15 и 80 година.<sup>333</sup>

Ограничење у погледу дужине трајања уговора постоји и код уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини ради изградње објеката за које се издаје привремена грађевинска дозвола, тако да он може да буде закључен најдуже на период од пет година. Кратак рок на који се у овом случају може закључити уговор о закупу је у складу са сврхом привремених објеката. ЗПИ не дефинише експлицитно шта се сматра привременим објектом, али се на основу чл. 147 Закона може извести закључак да се под овим појмом подразумева објекат за који се издаје привремена грађевинска дозвола.<sup>334</sup> У литератури привремени објекат се одређује као „грађевински објекат који је привремено постављен за потребе грађевинских радова привременог карактера за одговарајућу грађевинску технологију, као и за организовање сајмова, јавних манифестација и слично“.<sup>335</sup> Неки од тих објеката су набројани у самом закону: асфалтне базе, привремене наплатне станице са пратећим објектима, фабрике бетона, сепарације агрегата и други. Поред привремених објеката који су изричито набројани у Закону о планирању и изградњи, постоје и бројни други, као што су нпр. дрвени киосци који су постављени на земљишту. Због тога што им недостаје својство трајности, привремени објекти и права на њима

---

<sup>332</sup> В. Одлуку о грађевинском земљишту Града Београда („Службени лист Града Београда“ бр. 16/13, 18/13 и 2/04, „Службени гласник РС“ бр. 41/05 – Одлука УС РС, „Службени лист Града Београда“, бр. 3/06 и „Службени гласник РС“ бр. 27/06 – Одлука УС РС).

<sup>333</sup> В. Одлуку о давању у закуп грађевинског земљишта Града Новог Сада („Службени лист Града Новог Сада“ бр. 11/03, 9/04 и 10/05).

<sup>334</sup> Д. Павловић, нав. дело, 40.

<sup>335</sup> Д. Лазаревић, С. Лазаревић, нав. дело, 162.



се не уписују у катастар непокретности. Правни основ њиховог држања на грађевинском земљишту може бити и уговор о закупу.

Законска одредба о дужини трајања ове врсте уговора о закупу није на најбољи начин усаглашена са одредбом која уређује дужину трајања привремене грађевинске дозволе, те се у пракси могу појавити неке спорне ситуације. Наиме, привремена грађевинска дозвола се издаје најдуже на три године, са могућношћу продужења важења за још три године, на захтев инвеститора. Закон не говори ни да ли је поред захтева инвеститора потребно да буду испуњени и неки други услови за продужење ове дозволе, да ли инвеститор треба да поднесе неке доказе на околност оправданости и сврсисходности поднетог захтева, као ни да ли надлежни орган може да одбије захтев за продужење привремене грађевинске дозволе. Узимајући у обзир наведене рокове, остаје нејасно шта би било у ситуацији када би уговор о закупу био закључен на максимални рок од пет година, а привремена грађевинска дозвола издата на три године, те уколико би по истеку тог рока надлежни орган одбио захтев инвеститора за продужење дозволе. Јасно је да би у том случају инвеститор био дужан да уклони објекат, али би се уклањањем објекта изгубила сврха због које је уговор о закупу закључен. Инвеститор као закупац не би више имао интерес за одржавање уговора о закупу на снази, нити да плаћа закупнину, а уговор би га обавезивао још две године. У том случају закупац не би могао да захтева ни раскид уговора због промењених околности, с обзиром на то да су у питању околности које је, према чл. 133 ст. 2 ЗОО, био дужан да узме у обзир у време закључења уговора. Наиме, уколико закључује уговор о закупу грађевинског земљишта на рок дужи од три године, колико износи максимални рок на који се може издати привремена грађевинска дозвола, инвеститор то чини на свој ризик, с обзиром на то да не може бити сигуран да ће му решење о привременој грађевинској дозволи бити продужено по истеку рока за који му је дата дозвола. Имајући у виду све наведено, није оправдано постојање толике разлике у закону између најдужег рока на који може бити закључен уговор о закупу ради изградње објеката за које се издаје привремена грађевинска дозвола и решења на које може бити издата та дозвола.

С друге стране, уколико на захтев инвеститора решење о привременој грађевинској дозволи буде продужено за још три године по истеку важења грађевинске дозволе, у складу са чл. 147 ст. 8 ЗПИ, тада опет може настати проблем за инвеститора, с обзиром на то да би уговор о закупу у међувремену престао да важи и нестало би правни основ по којем држи грађевинско земљиште, иако би објекат још увек имао грађевинску дозволу. При томе, ЗПИ не предвиђа могућност продужења рока на који је закључен уговор о закупу грађевинског земљишта у јавној својини ради изградње објеката за које се издаје привремена грађевинска дозвола, нити могућност поновног закључења уговора са истим инвеститором.

Уколико би уговор о закупу ради изградње објеката за које се издаје привремена грађевинска дозвола био закључен на период дужи од пет година, таква уговорна одредба би била противна императивној законској норми и као таква ништава. Има мишљења да у таквој ситуацији треба сматрати да се уговорени рок дужи од пет година по сили закона конвертује у рок од пет година, тако да уговор није противан императивним законским одредбама и да као такав остаје на снази.<sup>336</sup>

### **13. 6. СУБЈЕКТИ КОЈИ СУ ОВЛАШЋЕНИ НА ЗАКЉУЧЕЊЕ УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА (УГОВОРНЕ СТРАНЕ)**

Уговорне стране у уговору о закупу грађевинског земљишта могу да буду физичка и правна лица. У погледу њихове пословне способности важе општа правила као и приликом закључивања било ког уговора. Физичко лице мора бити потпуно пословно способно, а та способност се, по правилу, стиче са навршених 18 година.<sup>337</sup> Изузетно, овај уговор може закључити и старији малолетник (лице које је навршило 14. годину живота, а није навршило 18. годину живота), али уз претходну или накнадну сагласност законског заступника. И правно лице

---

<sup>336</sup> Д. Павловић, нав. дело, 37.

<sup>337</sup> Према чл. 11 Породичног закона („Службени гласник РС“ бр. 18/05, 72/11 и 6/15), потпуна пословна способност се стиче и склапањем брака пре пунолетства уз дозволу суда, а суд може дозволити стицање потпуне пословне способности малолетном лицу које је навршило 16. годину живота, а постало је родитељ и достигло је телесну и душевну зрелост потребну за самостално старање о сопственој личности, правима и интересима.

може бити закуподавац или закупац грађевинског земљишта. Способност закључења уговора од стране заступника правног лица може бити ограничена захтевом за давање сагласности од стране неког органа тог правног лица, ако је тако одређено општим актом конкретног правног лица.

У својству закуподавца, без обзира на облик својине на земљишту, најчешће се јавља носилац права својине на земљишту. Када је у питању грађевинско земљиште у јавној својини, то је Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе (општина, град), у зависности од тога у којем облику јавне својине се налази предметно земљиште. Уговоре о прибављању и располагању стварима у јавној својини Републике Србије, па и уговоре о закупу грађевинског земљишта, на основу акта Владе, закључује директор Дирекције или лице запослено у њој које он овласти. Када је у питању земљиште у својини аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, уговор закључује надлежни орган који управља имовином те територијалне јединице. Пре ступања на снагу Закона о јавној својини, којим су предвиђена три различита облика јавне својине (својина Републике, аутономне покрајине и локалне самоуправе), на снази је био Закон о средствима у својини Републике Србије. Према овом закону, постојала је само државна својина, а аутономна покрајина и јединице локалне самоуправе су могле имати само право коришћења на стварима у државној својини. Који субјект је био овлашћен за закључење уговора о закупу грађевинског земљишта у државној својини, зависило је од тога ко је био корисник тог земљишта. Уколико су земљиште користили државни органи и организације, уговор о закупу, у име Републике, закључивао је директор Дирекције или друго лице у дирекцији које он за то овласти. Ако је било у питању земљиште које су користили органи аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, уговор о закупу је закључивао орган, односно лице одређено статутом те територијалне јединице.<sup>338</sup> Наведени орган територијалне јединице који се јављао у улози закуподавца морао је прибавити сагласност Дирекције за закључење таквог уговора, под претњом ништавости истог.

---

<sup>338</sup> В. чл. 24 ст. 1 и 2 Закона о средствима у својини Републике Србије.

### 13. 6. 1. СУВЛАСНИЦИ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА КАО ЗАКУПОДАВЦИ

Предмет уговора о закупу може бити и катастарска парцела која је у сусвојини више лица. Тада се на страни закуподавца појављују сви сувласници. Уколико су сувласнички удели идеално одређени, предмет уговора о закупу не може бити идеални део парцеле, већ само цела парцела. Право закупа спада у тзв. порабна права. Према Аустријском грађанском законнику, под порабним правима се подразумева давање непотрошне ствари на употребу и коришћење.<sup>339</sup> Ова права се односе на целу ствар, која припада физички неподељено свим сувласницима, па један сувласник не може располагати суштином ствари, а да тиме не задире у права осталих сувласника.<sup>340</sup>

Издавање целе ствари у закуп, без обзира на рок, представља посао који прелази оквир редовног управљања,<sup>341</sup> у смислу чл. 15 ст. 4 Закона о основама својинскоправних односа, па је за њега потребна сагласност свих сувласника. Мада, у правној теорији се може наићи и на став да издавање ствари у закуп на период до једне године, како покретних, тако и непокретних, представља посао редовног управљања ствари.<sup>342</sup> Поред тога, у судској пракси је пре доношења Закона о основним својинскоправним односима преовладавало становиште да је закуп посао редовног управљања ствари, па и када је реч о закупима који су уговорани на период од две или три године.<sup>343</sup>

Сувласници могу да управљају катастарском парцелом сви заједно или да повере вршење послова управљања неком од њих, неколицини њих или да споразумно одреде треће лице које ће управљати том парцелом. Уколико су сувласници парцеле постигли споразум о томе да један од њих, неколико њих или треће лице управља сувласничком парцелом у корист свих сувласника, тада то лице (једно или више) закључује уговор о закупу катастарске парцеле у име и за рачун свих сувласника за шта му је потребна сагласност свих сувласника.

---

<sup>339</sup> Јасмина Вукотић, „*СТИЦАЊЕ ЗЕМЉИШНОКЊИЖНИХ ПРАВА УПИСОМ У ЈАВНЕ РЕГИСТРЕ*“, докторска дисертација, Београд 2012, 224.

<sup>340</sup> Фердо Чулиновић, „*Земљишнокњижно право*“, Београд 1933, 168, наведено према Ј. Вукотић (2012), 225.

<sup>341</sup> О томе в. Јована Пушац, нав. дело, 24.

<sup>342</sup> О томе в. у Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, нав. дело, 152.

<sup>343</sup> Милан Шемић, „Сусвојина на непокретностима“, *Правни живот*, 11–12/1991, 1288.

Уколико би један од сувласника издао парцелу у закуп без сагласности осталих сувласника, такав уговор о закупу би био ништав, односно без правног дејства према осталим сувласницима, с обзиром на то да би закуподавац пренео на закупца више права него што сам има. Пренео би на закупца право држања и коришћења целе ствари, а као сувласник је овлашћен да ствар држи и да је користи само сразмерно величини свог сувласничког удела. При томе, да би уговор о закупу био правно ваљан, није потребно да су остали сувласници дали изричиту сагласност за издавање парцеле у закуп. Они сагласност могу дати и прећутно, нпр. примајући део закупнине од закупца.<sup>344</sup>

У случају да један сувласник прекорачи своја овлашћења и изда у закуп парцелу без сагласности осталих сувласника, био би дужан да осталим сувласницима врати оно што је стекао без основа, употребом туђе ствари у своју корист, у смислу чл. 219 ЗОО. Издавањем у закуп целе парцеле без сагласности осталих сувласника, сувласник – закуподавац располаже и њиховим сувласничким уделима и убира цивилне плодове од ствари који би требало њима да припадну, па је дужан и да им преда део закупнине сразмеран њиховим уделима. Да би остали сувласници остварили ово право, није потребно да су се активно понашали, да су изричито исказали вољу да им се парцела преда у судржавину, односно да су предузимали мере и истицали захтеве да им се преда на коришћење сразмерно њиховим сувласничким уделима. Овај услов би, према становишту судске праксе, био потребан да би остали сувласници остварили право на накнаду од сувласника који је лично користио целу парцелу, али не мора бити испуњен уколико ју је издавао у закуп.

Такође, поставља се питање од кога остали сувласници катастарске парцеле могу да захтевају накнаду, тј. да ли имају облигационоправни захтев само према сувласнику који је издао целу парцелу у закуп, у складу са правилима о стицању без основа, или имају право да од закупца захтевају да њима плати сразмеран део закупнине. Ту треба правити разлику између закупнине која је доспела за наплату и наплаћена, с једне стране, и оне која је доспела за

---

<sup>344</sup> Драгољуб Лазаревић, „Сусвојина, заједничка својина и заштита права својине“, Београд 2011, 70.

наплату, а још увек није наплаћена или још увек није ни доспела за наплату. Када је реч о износима закупнине које је закупац већ платио сувласнику – закуподавцу, остали сувласници имају право да од њега захтевају исплату износа сразмерних величини њихових сувласничких удела, у складу са правилом о употреби туђе ствари у своју корист из чл. 219 ЗОО. Уколико би исплату тих износа тражили од закупца, он би био принуђен да два пута плаћа закупнину, једном у целости закуподавцу, а потом и део закупнине осталим сувласницима у сразмери са њиховим идеалним деловима, што би било неправично према закупцу. Када су у питању ненаплаћени износи закупнине, без обзира на то да ли су доспели на наплату или су то будући износи који ће тек dospети, спорно је од кога остали сувласници парцеле могу да наплате износе који би им припали у складу са величином њихових удела. Једно могуће решење је да остали сувласници имају право да по доспелости и наплати тих износа од стране закуподавца захтевају од њега да им преда сразмерни део тог новца, у складу са правилима о стицању без основа, а друго би било да поставе свој облигационоправни захтев директно према закупцу. Мањкавост другог решења је у томе што закупац није у уговорном односу са њима, па ни нема правног основа по којем би био дужан да им исплаћује сразмерни део закупнине. У оваквој ситуацији, у судској пракси је прихваћено ово друго решење, које се може применити без обзира на то која је ствар предмет закупа. Наиме, у једној пресуди је речено да ће се у оваквом случају сматрати да је сувласник, који је закључио уговор о закупу, иступао као управитељ заједничке ствари свих сувласника, па ће закупац као тужени бити обавезан да исплати закупнину свим сувласницима као тужиоцима, без обзира на то што је уговор о закупу закључио и потписао само један од сувласника.<sup>345</sup> Питање од кога остали сувласници имају право да захтевају накнаду је од значаја и са аспекта застарелости потраживања. Наиме, с обзиром на то да је правни основ њиховог потраживања према сувласнику – закуподавцу стицање без основа, за који није прописан посебан рок застарелости, ово потраживање би застаревало у општем року застарелости потраживања од 10 година, у складу са чл. 371 ЗОО. Уколико би њихов захтев био усмерен према закупцу, тада би рок застарелости био краћи, односно три године, у смислу чл. 375 ЗОО.

---

<sup>345</sup> Исто, 48.

У случају издавања у закуп парцеле грађевинског земљишта која је уписана у катастар непокретности, са подацима о носиоцу права својине, купац се не би могао позивати на своју савесност, с обзиром на то да би то било у супротности са начелом јавности података из катастра непокретности. Законска је претпоставка да су сва лица упозната са подацима о правима на непокретностима који су уписани у катастар непокретности,<sup>346</sup> па и да је купац упознат са чињеницом да је предметна парцела у сусвојини. Стога, купац не би могао да потражује накнаду штете коју је претрпео закључењем ништавог уговора од сувласника који је као куподавац располагао парцелом без сагласности осталих сувласника.

Поред тога, сваки од осталих сувласника који није дао сагласност за закључење уговора о закупу, има право да у сваком тренутку захтева од купца предају парцеле у државину. Чак и ако су сви сувласници дали сагласност за закључење уговора, та сагласност мора да постоји све време трајања закупног односа. Сувласник који се није сагласио са закупом има право да тражи парцелу од купца у искључиву државину, иако није искључиви власник. Ово стога што његово право да захтева предају ствари у државину произлази из његовог сувласничког удела на парцели, док купац у односу на њега нема никакав правни основ за државину.

Све напред наведено важи у случају ако су удели сувласника идеално опредељени. Сувласничка заједница престаје да постоји деобом парцеле. Уколико сувласници међусобно уреде начин коришћења парцеле тако да свако од њих управља одређеним реалним делом исте, свако од њих постаје држалац тачно одређеног дела парцеле. Таква подела међу сувласницима ће производити правно дејство без обзира на то што, према стању у јавним књигама, сувласничка заједница још увек постоји, односно што није извршен упис развргнућа сувласничке заједнице.<sup>347</sup> Тада, сваки од сувласника, иако сувласничка заједница није развргнута, има право да издаје у закуп део парцеле којим управља, без тражења сагласности осталих сувласника. При томе, није неопходно да је извршено катастарско цепање

---

<sup>346</sup> О начелу јавности података уписаних у катастар непокретности в. у Раденка Цветић, „Савремена виденција непокретности“, 113–117.

<sup>347</sup> Исто, 113.

непокретности, већ је довољно да је извршена фактичка деоба сувласничке непокретности.<sup>348</sup> Сувласници могу и да катастарски поделе парцелу, тако да од ње настане више посебних парцела. Ово је могуће ако сваки од реалних делова испуњава услове за посебну парцелу у погледу облика и површине, у складу са правилима о парцелацији. За издавање у закуп реално опредељеног дела парцеле, као и новоформиране парцеле која одговара величини реалног дела, уколико је извршена парцелација, није потребна сагласност власника других реалних делова, односно других новоформираних парцела. У том случају, сваки од бивших сувласника управља својим реалним делом парцеле или својом посебном парцелом на начин на који му то одговара, независно од осталих сувласника, што значи да може самостално да предузима и послове ванредног управљања, међу које спада и закључење уговора о закупу.<sup>349</sup>

У случају цивилне деобе катастарске парцеле која је предмет уговора о закупу, односно продаје парцеле која је била у сусвојини трећем лицу и деобе добијене купопродајне цене међу сувласницима, долази до промене закуподавца, с обзиром на то да на место дотадашњих сувласника као закуподаваца ступа нови власник парцеле. На њихов међусобни однос се примењују одредбе о отуђењу закупљене ствари из ЗОО. Стога, даља правна судбина уговора о закупу зависи, пре свега, од чињенице да ли је парцела у тренутку закључења уговора о купопродаји била предата закупцу или није. Уколико је купац у тренутку цивилне деобе парцеле већ био у њеном поседу, уговор о закупу остаје на снази до истека рока на који је закључен. Ако закупцу у време развргнућа сувласничке заједнице продајом парцеле иста није била предата у посед, уговор о закупу обавезује новог власника парцеле ако је у тренутку закључења уговора о купопродаји знао за постојање уговора о закупу. Уколико за њега није знао, није дужан да преда парцелу у државину закупцу, а купац може да захтева накнаду штете од сувласника са којима је закључио уговор о закупу. При томе, и нови власник непокретности одговара за обавезе бивших сувласника из уговора о закупу према закупцу као солидарни јемац.

---

<sup>348</sup> Исто, 116.

<sup>349</sup> О начинима деобе сувласничке ствари в. у Обрен Станковић, Миодраг Орлић, „*Стварно право*“, Београд 1999, 159–161 и Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, нав. дело, 154–156.



### 13. 6. 2. НОСИОЦИ ПРАВА ЗАЈЕДНИЧКЕ СВОЈИНЕ КАО ЗАКУПОДАВЦИ

Предмет уговора о закупу може бити и катастарска парцела на којој је успостављена заједничка својина. Према Драгољубу Лазаревићу, „заједничка својина постоји када више лица заједнички учествују у праву својине на истој ствари, тако да ствар припада свима заједно, с обзиром на то да сви имају удела у том праву својине, међутим, величина удела ниједног заједничара није одређена, мада је одредива“.<sup>350</sup> Уколико се удео одреди, тада заједничари постају сувласници. Заједничка својина постоји у законом одређеним случајевима и не могу је уговорници успоставити правним послом. Наше право познаје више случајева заједничке својине. Разликује се заједничка својина супружника, ванбрачних партнера, чланова породичне заједнице, као и заједничка својина санаследника. Сва наведена лица могу бити носиоци права заједничке својине на катастарској парцели која је предмет закупа. У пракси је најзначајнији и најчешћи облик заједничке својине заједничка својина супружника. Пресудна одредница приликом одређивања да ли је нека ствар у заједничкој својини супружника јесте то да ли је стечена радом у току трајања брачне заједнице, а не чињеница да ли се у јавном регистру води као ствар заједничкој својини,<sup>351</sup> ако се о таквој ствари води јавна евиденција. Поред наведених, постоје и други облици заједничке својине, као што је заједничка својина власника посебних делова на заједничким деловима зграде, али нам тај облик заједничке својине није од значаја у овом раду.

Носиоци права заједничке својине на грађевинском земљишту располажу њиме заједнички и споразумно, осим ако не уговоре да ће један од њих располагати у име свих заједничара. При томе, супружници могу и усмено да се споразумеју о начину располагања заједничком својином на грађевинском земљишту, није потребно закључење споразума у писаном облику. Међутим, с обзиром да закључење уговора о закупу спада у послове који прелазе оквир редовног управљања ствари, да би један ималац права заједничке својине

---

<sup>350</sup> Д. Лазаревић, нав. дело, 211.

<sup>351</sup> О наведеном облику заједничке својине и располагању заједничком ствари од стране једног супружника без сагласности другог супружника в. у Раденка Цветић, „Заједничка својина супружника и савесно стицање поуздањем у катастар непокретности“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2016, 829.

закључио уговор о закупу парцеле у заједничкој својини, потребна му је посебна пуномоћ другог заједничара, или осталих заједничара, ако их има више.<sup>352</sup> У случају да закључи уговор о закупу без сагласности другог, односно осталих заједничара, такав уговор би био ништав, а такво правно располагање би производило исте правне последице као и у случају располагања једног сувласника парцелом у сусвојини без сагласности осталих сувласника. Тако закључен уговор о закупу би био ништав јер је противан императивној законској одредби која прописује да заједничком имовином супружници управљају и располажу заједнички и споразумно.<sup>353</sup> У погледу самог уговора о закупу, постојала би обавеза повраћаја у пређашње стање за случај да је дошло до извршења престација из ништавог правног посла, будући да не постоји основ таквог давања, односно чињења, као и право савесне стране на накнаду штете.

### **13. 6. 3. ЛИЦА У СВОЈСТВУ ЗАКУПОДАВАЦА КОЈА НИСУ ВЛАСНИЦИ ЗЕМЉИШТА**

Поред носилаца права својине, закуподавац може да буде и лице које има неко право на земљишту уже по обиму од права својине, које у себи садржи овлашћење држања и употребе ствари. Закуподавац не мора нужно бити власник ствари, али мора имати право на употребу ствари по неком правном основу да би могао уговором о закупу ово право уступити закупцу, на одређено или неодређено време, уз обавезу плаћања закупнине као накнаде за употребу.<sup>354</sup>

У својству закуподавца грађевинског земљишта може бити и плододуживалац конкретне парцеле. Права плододуживаоца су: право на државину, право на употребу, право на убирање плодова, право располагања и право на инвентар послужног добра.<sup>355</sup> Дакле, закуподавац може бити и плододуживалац. Када је закуподавац плододуживалац, купац може бити чак и власник

---

<sup>352</sup> Чл. 91 ст. 3 ЗОО прописује да посао који не долази у редовно пословање пуномоћник може предузети само ако је посебно овлашћен за предузимање тог посла, односно врсте послова међу које он спада.

<sup>353</sup> Чл. 174 ст. 1 Породичног закона.

<sup>354</sup> В. пресуду Привредног апелационог суда Пж. 6771/16 од 9. 5. 2018. године, Судска пракса привредних судова – Билтен, бр. 1/2019.

<sup>355</sup> Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазећ, нав. дело, 191.

парцеле, који на тај начин може прибавити за себе право употребе исте, а које иначе има плодуживалац све док његово право постоји. Уговор о закупу у којем је закупавац плодуживалац може бити закључен најдуже на период док постоји право плодуживања. У случају да власник парцеле узме исту у закуп, са престанком права плодуживања дошло би до конфузије, тј. до сједињења положаја обе уговорне стране у једној личности, будући да право плодуживаоца на употребу ствари са престанком плодуживања прелази на власника ствари, који већ има право употребе по основу уговора о закупу.

У својству закупаваца се може наћи и закупац, када настаје подзакуп. Међутим, то важи само ако је предмет закупа грађевинско земљиште у приватној и задружној својини, с обзиром на то да је Законом о јавној својини прописано да се ствари у јавној својини не могу давати у подзакуп.<sup>356</sup> Наведени закон изричито прописује и да би тако закључен уговор био ништав, мада нема потребе за тим, с обзиром на то да би био противан императивној законској одредби и као такав ништав у смислу чл. 103 ст. 1 ЗОО и без посебног прописивања последице ништавости.

Уколико није другачије уговорено, закупац може закупљену ствар дати у закуп другоме (подзакуп) или му је по неком другом основу предати на употребу, али само ако се тиме не наноси штета закупавацу.<sup>357</sup> Из наведене одредбе произлази да, по правилу, за давање парцеле грађевинског земљишта у подзакуп није потребна сагласност закупаваца, осим ако није другачије уговорено. При томе, и када је уговорено да је неопходно да закупавац да дозволу, односно сагласност за издавање у подзакуп, он може одбити да је да само из оправданих разлога.<sup>358</sup> Уколико је сагласност била потребна, а закупац је издао парцелу у подзакуп без сагласности закупаваца, тада се не ради о стицању без основа, већ о повреди уговорне и законске обавезе коришћења ствари на уговорени начин. У том случају, закупавац има право да откаже уговор без остављања отказног рока, а по општим правилима може захтевати накнаду штете ако је исту претрпео штетном радњом закупца.<sup>359</sup>

---

<sup>356</sup> Чл. 34 ст. 3 Закона о јавној својини.

<sup>357</sup> Чл. 586 ст. 1 ЗОО.

<sup>358</sup> Чл. 587 ЗОО.

<sup>359</sup> Решење Вишег трговинског суда Пж. 2696/09 од 17. 9. 2009. године.

### 13. 6. 4. НОСИОЦИ ПРАВА КОРИШЋЕЊА И КОРИСНИЦИ СТВАРИ У ЈАВНОЈ СВОЈИНИ КАО ЗАКУПОДАВЦИ

Осим титулара јавне својине (републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе), Закон о јавној својини разликује још две категорије субјеката који имају одређена овлашћења у погледу ствари у јавној својини, ужа од права јавне својине. Ти субјекти су носиоци права коришћења и корисници ствари у јавној својини. Носиоци права коришћења су, према чл. 18 наведеног закона, градске општине, месне заједнице и други облици локалне самоуправе, установе, јавне агенције и друге организације чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, које немају статус државног органа и организације, органа аутономне покрајине, органа јединице локалне самоуправе, јавног предузећа или друштва капитала. У кориснике ствари наведени закон убраја државне органе и организације, органе и организације аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, друштва капитала чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе и њихова зависна друштва.

Овлашћења која имају корисници ствари у јавној својини су у закону одређена на ужи начин од овлашћења носилаца права коришћења. Државни органи и организације, органи и организације аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе имају само овлашћење да користе непокретне и покретне ствари у јавној својини које су намењене извршавању њихових надлежности. Изузетно, имају и овлашћење да непокретности у јавној својини које непосредно не служе извршавању послова из њихове надлежности издају у закуп и остварују приходе.<sup>360</sup> С друге стране, носиоци права коришћења имају право да ствари у јавној својини држе и користе у складу са природом и наменом тих ствари, да их дају у закуп и да њима управљају у складу са тим и другим законом.<sup>361</sup> Дакле, и носиоци права коришћења и корисници ствари у јавној својини, поред титулара јавне својине као правних лица, имају право да издају у закуп ствари у јавној својини које користе, међу којима и грађевинско земљиште. Међутим, овде треба имати у виду и одредбу чл. 86 ЗПИ која предвиђа да само власник грађевинског земљишта у јавној

---

<sup>360</sup> В. чл. 20 ст. 1 и 2 Закона о јавној својини.

<sup>361</sup> В. чл. 22 наведеног закона.

својини исто може издавати у закуп, а не и други поменути субјекти. Ипак, како је обим овлашћења носилаца права јавне својине, носилаца права коришћења и корисника у јавној својини подробно уређен Законом о јавној својини као специјалним законом за ту област, његовим одредбама свакако треба дати предност приликом одређивања круга субјеката који се могу јавити у улози закуподавца грађевинског земљишта у јавној својини. Када на једној парцели, поред права јавне својине, постоји и уписано право коришћења, исту може издавати у закуп онај субјекат који управља том парцелом и који има непосредну државину на њој.

Разликују се услови под којима носиоци права коришћења и корисници ствари у јавној својини исте могу издавати у закуп.<sup>362</sup> О давању у закуп и о отказу уговора о закупу непокретности, међу којима и грађевинског земљишта, када је закуподавац носилац права коришћења, одлучује надлежни орган носиоца права коришћења, по претходно прибављеној сагласности Дирекције, односно надлежног органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, ако су у питању непокретности у својини тих територијалних јединица. Приходи остварени од издавања у закуп су приходи носиоца права коришћења. С друге стране, када су у питању корисници ствари у јавној својини, њихови функционери не могу да доносе одлуке о давању у закуп грађевинског земљишта и других непокретности, већ о томе одлучује Влада, односно надлежни орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе. Дакле, ограничења у погледу располагања непокретностима у јавној својини (према изричитој одредби закона у располагање спада и издавање у закуп) корисника ствари у јавној својини су већа него када су у питању носиоци права коришћења јер одлуку о располагању увек доноси надлежни орган титулара јавне својине.

Приметно је и да се разликује улога Дирекције у зависности од тога да ли се грађевинско земљиште издаје у закуп од стране носиоца права својине или носиоца права коришћења. Када се као закуподавац појављује носилац права јавне својине, тада Дирекција, односно надлежни

---

<sup>362</sup> Разлика у овлашћењима корисника ствари у јавној својини и носилаца права коришћења је подробно објашњена у Александра Јовановић, „Стручни коментар – Буџетски инструктор: Корисници ствари у јавној својини и носиоци права коришћења – Разлике у погледу права и обавеза“, *Буџетски инструктор*, 193/2018, Правна база „*Paragraf lex*“.

орган аутономне покрајине, општине или града спроводи поступак избора лица са којим ће се закључити уговор о закупу и закључује уговор. Ако је закуподавац носилац права коришћења на грађевинском земљишту у јавној својини, тада Дирекција, односно надлежни покрајински орган или орган јединице локалне самоуправе даје само претходну сагласност за издавање земљишта у закуп.

Грађевинско земљиште у јавној својини може бити уложено у капитал јавног предузећа и друштва капитала основаног од стране носиоца јавне својине, у складу са одредбама чл. 44 Закона о јавној својини. У том случају, власник парцеле постаје то јавно предузеће, односно друштво капитала и оно може да је издаје у закуп, али уз сагласност свог оснивача. Законом је изричито прописано да се земљиште у овом случају издаје у дугорочни закуп, мада није одређено шта се под тим појмом подразумева, односно на који рок треба да буде закључен уговор о закупу да би се сматрао дугорочним.

С друге стране, купац грађевинског земљишта у јавној својини може бити свако правно и физичко лице које има пословну способност за закључење таквог уговора. Ипак, у неким специфичним ситуацијама законом је одређен круг субјеката који могу бити закупци. Такав је случај са Законом о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду. Овај закон садржи одредбе о дугорочном закупу грађевинског земљишта у јавној својини, а закупци под условима одређеним тим законом могу бити само носиоци права коришћења грађевинског земљишта који су таксативно набројани у чл. 2 тог закона.<sup>363</sup> Такође, у

---

<sup>363</sup> Према чл. 2 Закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду, носиоци права коришћења на изграђеном и неизграђеном грађевинском земљишту, на коме је као титулар права својине уписана Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе су: 1) лица која су била или јесу привредна друштва која су приватизована на основу закона којим 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. 5. 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).

случају када се грађевинско земљиште даје у закуп ради исправљања граница суседних катастарских парцела, купац може бити само власник суседне катастарске парцеле.

## 14. ПРЕДМЕТ УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА

Предмет уговора су одређене престације уговорних страна, тј. уговорне обавезе које је састоје у давању, чињењу, нечињењу или трпљењу.<sup>364</sup> Другим речима, како Јожеф Салма наводи, „предмет уговора је извесно активно (обавеза чињења, давања) или пасивно (обавеза пропуштања неке радње или права) понашање дужника“.<sup>365</sup> Када је реч о предмету уговора о закупу као битном елементу уговора, потребно је прво направити разлику између предмета закупа и предмета уговора о закупу. Предмет (објекат) закупа је чинидба предаје ствари закупцу, на коју се обавезује закуподавац, док је предмет уговора о закупу облигационоправни однос који настаје из тог уговора, а који се састоји из права и обавеза закуподавца и закупца.<sup>366</sup> Дакле, у случају закупа грађевинског земљишта, предмет закупа је конкретно одређена катастарска парцела грађевинског земљишта, док предмет уговора о закупу чине сва узајамна права и обавезе уговорних страна која настају поводом коришћења те парцеле од стране закупца на основу уговора о закупу. То су обавеза закуподавца да преда закупцу у државину и на употребу одређену катастарску парцелу грађевинског земљишта, на одређени временски период или на неодређено време и обавеза закупца да плаћа закупнину. Поред наведених, уговорне стране имају и друге обавезе. То су обавеза закуподавца да одржава парцелу у исправном стању за време трајања уговора о закупу и да пружи закупцу заштиту од правних и материјалних недостатака на ствари, док су обавезе закупца да употребљава парцелу на уговорени начин или сходно њеној намени, као добар домаћин или добар привредник и да по протеклу времена на које је уговор закључен врати парцелу закуподавцу.

Предмет закупа може бити и већи број парцела. Подразумева се да све парцеле које чине предмет закупа треба да буду у својини истог лица или да исто лице на њима има неко друго право из кога црпи право држања и коришћења земљишта, те да га може издати у закуп. Такво

---

<sup>364</sup> Чл. 46 ст. 1 ЗОО.

<sup>365</sup> Ј. Салма (2007), 283.

<sup>366</sup> Б. Визнер у И. Букљаш, Б. Визнер, нав. дело, 1830.



право нпр. има плодуюживалац, али и закупац када издаје земљиште у подзакуп. Такође, могуће је и да парцеле буду у сусвојини више лица, али је битно да све парцеле које су предмет једног уговора о закупу буду у сусвојини истих субјеката. У противном, уколико би парцеле биле у својини различитих лица, постојало би онолико уговора о закупу колико има закуподаваца, с обзиром на то да би настао посебан облигациони однос закупца са сваким од власника парцела.

Предмет обавезе мора бити одређен или одредив, могућ и допуштен.<sup>367</sup> Дакле, у уговору о закупу мора бити тачно одређена катастарска парцела коју закуподавац предаје у државину и на коришћење закупцу, а она се индивидуализује својим катастарским ознакама, бројем парцеле, бројем листа непокретности у који је уписана и катастарском општином у којој се налази. Такође, и обавеза плаћања закупнине мора бити одређена у погледу износа, а уколико се закупнина плаћа у више рата, односно периодично, и у погледу начина на који се висина закупнине усклађује са индексом потрошачких цена.<sup>368</sup> Обавеза плаћања закупнине може бити и одредива. То ће бити случај када у уговору није прецизно утврђена њена висина, већ су само наведени параметри на основу којих ће она накнадно бити одређена, односно релевантне околности према којима ће она бити одређена у будућности, као што би било у случају ако стране уговоре да ће се закупнина одредити према средњој тржишној вредности која буде важила за предмет њиховог уговора на одређеном месту у одређеном временском тренутку у будућности.<sup>369</sup> Ти параметри морају бити довољно јасни јер уколико се на основу њих висина закупнине не би могла накнадно одредити, уговор би био ништав. Такође, обавеза плаћања закупнине ће бити одредива и када се уговорне стране договоре да ће треће лице одредити њену висину. Када се приликом закључења уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини спроводи прикупљање понуда јавним огласом или јавним надметањем, тада висина закупнине не може бити одредива, будући да је висина понуђене закупнине критеријум по којем се бира најповољнији закупац.

---

<sup>367</sup> В. чл. 46 ст. 2 ЗОО.

<sup>368</sup> В. чл. 99 ст. 16 ЗПИ.

<sup>369</sup> С. Перовић (1986), 672.

Када је реч о услову да предмет уговора мора бити могућ, разликују се случајеви фактичке и правне немогућности да нека ствар буде предмет неког конкретног уговора. О фактичкој немогућности је најчешће реч када је нека ствар пропала услед дејства више силе или неког другог разлога, док је о правној немогућности предмета уговора реч када је испуњење уговорне облигације, односно постојање предмета уговора у тренутку закључења уговора немогуће из правних разлога, тј. забрањено.<sup>370</sup> Фактичка немогућност да конкретна парцела буде предмет уговора о закупу би постојала, нпр. у случају када би била уништена услед поплаве, клизишта и сл., док би правна немогућност постојала нпр. у случају уколико би решењем суда била одређена привремена мера којом се забрањује издавање у закуп конкретне парцеле.

Према општем правилу, предмет уговора о закупу је непотрошна ствар,<sup>371</sup> с обзиром на то да је по истеку уговора о закупу купац дужан да ту исту ствар врати куподавцу у државину, што не би било могуће уколико би се она својом редовном употребом истрошила. Може се оправдано поставити питање да ли је грађевинско земљиште које се узима у закуп ради изградње објекта непотрошна ствар. Наиме, Правилником о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу прописан је највећи дозвољени индекс изграђености и највећи дозвољени индекс заузетости парцеле по зонама изградње. Изградњом објекта на грађевинској парцели се смањује слободна површина за изградњу, чиме се та парцела на неки начин „троши“. Да би купац могао да је врати куподавцу по истеку уговора о закупу у стању у којем ју је примио, потребно је да сруши изграђени објекат. Због наведених специфичности у начину коришћења, инвеститори се ретко одлучују да узму у закуп грађевинско земљиште у приватној својини, иако закон не поставља препреке таквом коришћењу грађевинског земљишта. Такође, због чињенице да су купци уложили значајна материјална средства у изградњу објекта на закупљеном земљишту у јавној својини и да често није исплативо рушење објекта и враћање парцеле у државину куподавцу, ЗПИ предвиђа могућност конверзије права купа у право својине и предвиђа бројна одступања од општих правила о уговору о закупу, садржаних у Закону о облигационим односима. С обзиром на наведено, сматрамо да грађевинско земљиште узето у

---

<sup>370</sup> В. Ј. Салма (2007), 283–284.

<sup>371</sup> С. Перовић (1986), 669.

закуп ради изградње објекта не представља непотрошну ствар, осим уколико тај објекат не буде био срушен и земљиште враћено у првобитно стање. С друге стране, уколико би закупац на закупљеном земљишту само складиштио материјал у временском периоду одређеном уговором о закупу или га користио за неку сличну намену која не подразумева изградњу објекта, тада би се таква парцела могла сматрати непотрошном ствари и без већих трошкова и губитака вратити закуподавцу у стању у којем је узета у закуп.

Када се даје у закуп грађевинско земљиште у јавној својини, то може бити само неизграђено земљиште.<sup>372</sup> Неизграђено грађевинско земљиште је земљиште на којем нису изграђени објекти, на којем су изграђени објекти без грађевинске дозволе и привремени објекти.<sup>373</sup> С друге стране, када је у питању грађевинско земљиште у приватној својини, предмет закупа може бити и делимично изграђено земљиште, па чак и изграђено земљиште, уколико се не узима у закуп ради изградње објеката. Када је у питању делимично изграђено грађевинско земљиште, закупац на њему може градити нови објекат поред постојећег, али тако да новоизграђени објекат са постојећим не прелази највећи дозвољени индекс изграђености, односно заузетости парцеле.<sup>374</sup>

---

<sup>372</sup> В. чл. 1 ст. 2 Уредбе о условима, начину и поступку под којима се грађевинско земљиште у јавној својини може отуђити или дати у закуп по цени мањој од тржишне цене, односно закупнине или без накнаде, као и услове, начин и поступак размене непокретности.

<sup>373</sup> Чл. 90 ст. 3 ЗПИ.

<sup>374</sup> Највећи дозвољени индекс изграђености, односно заузетости парцеле по зонама је одређен чл. 36 Правилника о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу („Службени гласник РС“ бр. 22/15).

## 15. ПРАВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ УГОВОРА О ЗАКУПУ

Уговор о закупу је консензуални уговор, што значи да настаје простом сагласношћу воља.<sup>375</sup> Сматра се да је закључен у тренутку када стране постигну сагласност о битним елементима уговора. То су, када је реч о закупу грађевинског земљишта, грађевинска парцела као предмет закупа, висина закупнине и рок на који се уговор закључује. За сам настанак уговора није битна чињеница да парцела која је предмет закупа буде предата у државину закупцу.

Уговор о закупу је, у принципу, неформалан уговор,<sup>376</sup> с обзиром на то да се за његово закључење не захтева никаква посебна форма, али постоје одређени изузеци, када закон одређује да мора бити закључен у писаној форми. Такав је случај са уговором о закупу грађевинског земљишта у јавној својини, за који ЗПИ прописује обавезну писану форму и оверу потписа страна. То није једини случај одступања од начела неформалности када је у питању закуп непокретности у нашем праву, будући да је и Закон о закупу пословних зграда и просторија<sup>377</sup> прописивао обавезну писану форму уговора. С друге стране, с обзиром на то да ниједним законом није прописана обавезна писана форма закључења уговора о закупу грађевинског земљишта у приватној својини, можемо констатовати да исти може бити закључен у било којој форми. Уколико буде закључен у писаној форми, она ће допринети лакшем доказивању чињенице постојања уговора, као и његове садржине, али неће бити битна форма, чији би недостатак повлачио ништавост уговора. Међутим, у пракси се овај уговор, по правилу, закључује у писаној форми. Писана форма уговора и овера потписа<sup>378</sup> уговорних страна су

---

<sup>375</sup> С. Перовић (1986), 667.

<sup>376</sup> Исто.

<sup>377</sup> Закон о закупу пословних зграда и просторија („Службени гласник СРС“ бр. 20/77, 37/77 и 21/90).

<sup>378</sup> Овера потписа је регулисана Законом о оверавању потписа, рукописа и преписа („Службени гласник РС“, бр. 93/14, 22/15 и 87/18).

обавезне уколико уговорне стране желе да исти упишу у евиденцију о правима на непокретностима.<sup>379</sup>

Према нашем позитивном праву, уговор о закупу је именовани уговор, уређен у ЗОО, чија правила се примењују на све уговоре о закупу, без обзира на ствар која се издаје у закуп и у чијој својини се налази. Стога се и уговори о закупу грађевинског земљишта у приватној својини могу сматрати именованим уговорима, а не само уговор о закупу грађевинског земљишта у јавној својини, који је уређен у ЗПИ. Иако ЗОО одређује да се одредбе тог закона о закупу неће примењивати на закупе уређене посебним прописима,<sup>380</sup> то важи само у погледу питања која су изричито и то на другачији начин уређена у ЗПИ у односу на ЗОО. Међутим, у погледу већине питања, као што су права и обавезе уговорних страна, одговорност за правне и материјалне недостатке парцеле и сл., ЗПИ не садржи никаква посебна правила, те се примењују правила ЗОО.

У уговору о закупу и закуподавац и закупца су обавезани на одређене чинидбе током трајања уговора о закупу. За ову врсту уговора се каже да је реципрочно обавезни уговор,<sup>381</sup> с обзиром на то да је закупчева обавеза плаћања закупнине истовремено и право закуподавца да захтева исплату закупнине. Обе уговорне стране стичу одређена права и преузимају одређене обавезе, мада њихова права и обавезе не настају истовремено. Наиме, прво настаје обавеза закуподавца да преда парцелу закупцу на употребу, а обавеза закупца да плаћа закупнину настаје тек од тренутка када закуподавац изврши ову своју обавезу. У ЗПИ је предвиђена могућност закључења уговора о закупу грађевинског земљишта и без обавезе закупца да плаћа закупнину, па чак и без обавезе да врати парцелу закуподавцу по престанку уговора о закупу. Међутим, уговор је двострано обавезан чак и у тим случајевима, с обзиром на то да и даље постоји нека обавеза на страни закупца, а то је обавеза употребе грађевинског земљишта на уговорени начин,

---

<sup>379</sup> Према одредби чл. 2 ст. 2 тач. 12 Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова, „подобна исправа” за упис је исправа коју је донео, односно саставио, потврдио или оверио надлежни орган, односно други обвезник доставе, која подразумева потребу уписа, односно промене уписаних података у катастру непокретности и која садржи прописане податке неопходне за тај упис, који одговарају стању у катастру.

<sup>380</sup> Чл. 568 ЗОО.

<sup>381</sup> В. Б. Визнер у И. Букљаш, Б. Визнер, нав. дело, 1824.

односно у складу са њеном наменом. Наспрам обавезе једне уговорне стране стоји право друге, што се у теорији назива корелативна каузална реципрочност.<sup>382</sup> Обавеза једне уговорне стране представља каузу, тј. основ обвезивања друге уговорне стране. Када се говори о разлогу, односно циљу ради којег стране закључују уговор, односно о каузи уговора, мисли се на *causa finalis*. Како наводи Атила Дудаш, „кауза уговора, схваћена у смислу *causa finalis*, одговара на питање зашто се стране обавезују у уговору, који је тај разлог због којег, односно циљ ради којег су спремне да преузму утуживу грађанскоправну обавезу имовинске природе, тј. да заснују правом заштићену цивилну облигацију“.<sup>383</sup> При томе, разликују се појмови каузе уговорне обавезе и каузе уговора. Појам каузе уговорне обавезе представља циљ ради којег се страна у уговору обавезује.<sup>384</sup> Кауза је и објективно одређени појам, независан од мотива уговорних страна, те се у том смислу схвата као типизирани циљ уговора одређене врсте.<sup>385</sup> У конкретном случају, кауза уговора о закупу грађевинског земљишта би се могла одредити као могућност стицања права коришћења грађевинског земљишта у одређеном периоду за одређену накнаду. Кауза уговорне обавезе закупадавца и закупца се разликују, па се кауза уговорне обавезе закупадавца може наћи у његовој намери, односно циљу да стекне одређену имовинску корист, тј. новчани износ издавањем у закуп парцеле, док кауза уговорне обавезе закупца представља стицање права коришћења предметне парцеле ради изградње објекта или за неке друге сврхе.

Предметни уговор је еквивалентан, с обзиром на то да је, по правилу, оно што једна уговорна страна даје другој исте вредности као и оно што прима од ње. Према Живомиру Ђорђевићу, „појам еквивалентности је вредносна сразмера између два објекта упоређења, док је начело еквивалентности вредносни суд о потреби постојања односа еквивалентности, тј. захтев да два објекта упоређења буду у вредносној сразмери“.<sup>386</sup> Висина закупнине треба да одражава економску вредност држања и коришћења катастарске парцеле у временском периоду на који је закључен уговор о закупу. Ако између обавеза закупадавца и закупца постоји очигледна

---

<sup>382</sup> Б. Визнер у И. Букљаш, Б. Визнер, нав. дело, 1828.

<sup>383</sup> Атила Дудаш, „*Кауза облигационих уговора*“, докторска дисертација, Нови Сад 2011, 14.

<sup>384</sup> Исто, 15–16.

<sup>385</sup> Саша Николић, „Кауза обвезе и сродни институти у поредбеном праву“, *Зборник Правног факултета у Загребу*, 4/2006, 1095, наведено према А. Дудаш (2011).

<sup>386</sup> Живомир Ђорђевић, „*Проблем еквивалентности у облигационом праву*“, докторска дисертација, Београд 1958, 18, наведено према А. Дудаш (2011), 27.

несразмера, оштећена страна може захтевати поништај уговора ако за праву вредност међусобних обавеза у време закључења уговора није знала нити је могла знати.<sup>387</sup> Да ли су обавезе уговорних страна, односно висина закупнине и вредност овлашћења пренетих на закупца на конкретној парцели, еквивалентне, у случају спора процењује суд.<sup>388</sup> Од принципа еквиваленције се одступа у случају уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини без накнаде, као и када се земљиште даје у закуп по закупнини мањој од тржишне, а то су случајеви који су посебно прописани у ЗПИ: када се ради о реализацији пројеката за изградњу

---

<sup>387</sup> Чл. 139 ст. 1 ЗОО.

<sup>388</sup> Питање еквивалентности узајамних престација код уговора о закупу парцеле се поставило у једном предмету Апелационог суда у Крагујевцу. У наведеном случају, Е. М. – М. С. Н. је, као инвеститор, дана 14. 2. 2014. године закључио уговор о заједничкој изградњи са Г. Д, као суинвеститором. Предмет уговора је било реновирање два базена (базени 1 и 2) изграђена на парцели број 1326 КО Бања, који се налазе у Прибојској бањи. Г. Д. се обавезао да ће извршити реновирање тих базена заједничким улагањем са Е. М. – М. С. Н, а заузврат је добио право да на катастарским парцелама бр. 1327 и 1328 КО Бања, које су такође биле у својини Е. М. – М. С. Н, изгради трећи базен, на којем ће стећи право својине и право коришћења на земљишту испод базена док исти постоји, као и право службености пролаза путем који сам изгради ради приступа базену на парцелама број 1327 и 1328, а власник тог пута је био инвеститор Е. М. – М. С. Н. Прецизне ознаке објеката, као и њихова припадност, дефинисани су анексом уговора о заједничкој изградњи. Након извршене реконструкције, Г. Д. је предао на коришћење базене број 1 и 2 Е. М. – М. С. Н. Дана 3. 8. 2014. године. Потом је закључен уговор о закупу базена 1 и 2 дана 11. 3. 2015. године између Е. М. – М. С. Н, као закуподавца и Г. Д, као закупца. Рок важења уговора је био 99 година. Уговорена је годишња закупнина од 1.100,00 евра, што за наведени период закупа укупно износи 100.000,00 евра, који износ је умањен за 60.000 евра колико је тужени Г. Д. на захтев тужиоца Е. М. – М. С. Н. уложио у санацију клизишта, којом је била угрожена имовина тужиоца. Такође, уговорено је да ће купац исплаћивати закуподавцу 30% од нето добити коју оствари радом базена. Поред тога, закључен је још један уговор о закупу између истих странака, дана 17. 9. 2014. године, којим је Е. М. – М. С. Н. дао у закуп Г. Д. земљиште које се налази испод базена број 3, чији је власник Г. Д, земљиште неопходно за коришћење тог објекта и приступног пута до базена на одређено време и то на 99 година, почев од дана закључења уговора и судске овере уговора, а купац се обавезао да закуподавцу за закупљено земљиште и то за цео период закупа на име закупнине исплати износ од 200.000,00 динара. Е. М. – М. С. Н. је у заједничком послу учествовао са 32,9% уложених средстава, а Г. Д. са 67,1%. Е. М. – М. С. Н. је поднео тужбу против Г. Д., ради поништаја уговора о заједничкој изградњи, као и уговора о закупу од 17. 9. 2014. године због прекомерног оштећења, односно несразмере узајамних давања, тврдећи, између осталог, да је уговором о закупу од 17. 9. 2014. године туженом Г. Д. пренето право својине на базену број 3. Виши суд у Ужицу је пресудом П. 107/16 од 7. 10. 2019. године одбио тужбени захтев, а наведена пресуда је потврђена пресудом Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 5298/19 од 6. 2. 2020. године. Апелациони суд у Крагујевцу је нашао да тужилац Е. М. – М. С. Н. није прекомерно оштећен наведеним уговорима, имајући у виду сразмеру улагања капитала уговорних страна приликом реновирања и изградње објеката. Такође је нашао да висина закупнине из предметних уговора о закупу одговара тржишној закупнини. У образложењу другостепене пресуде је наведено и да су неосновани наводи тужиоца да је уговором о закупу од 17. 9. 2014. године туженом пренето право својине на базену број 3, с обзиром на то да је тај базен изграђен средствима туженог, у складу са одредбама уговора о заједничкој изградњи, да тужилац никада није био власник тог базена, те да није могао ни пренети право својине на њему на туженог. Надаље, оцењено је да се неосновано истиче и да је тужени стекао право својине на земљишту на коме је тај базен изграђен, с обзиром на то да је тужилац једини и искључиви власник целокупног земљишта које је предмет спорних уговора, те да тужени ниједним уговором о закупу који је закључен између тужиоца и туженог није могао стећи право својине јер се ради о уговорима о закупу на одређено време уз накнаду, који уговори су у јавне књиге уписани као терет и на основу њих тужени се не може уписати као власник земљишта.

објеката од значаја за Републику Србију и када се ради о међусобном располагању између власника грађевинског земљишта у јавној својини.

У питању је трајан уговор, с обзиром на то да се катастарска парцела грађевинског земљишта даје закупцу на коришћење, по правилу за изградњу објекта, било зграде или неког инфраструктурног објекта. Сама та чињеница подразумева да уговор о закупу треба да траје дужи временски период, неколико година или неколико деценија, јер су у питању трајни објекти. Уколико би уговор трајао прекратко, купац не би ни имао интерес за његово закључење, будући да не би имао када да искоришћава изграђени објекат и да на тај начин стиче корист из уговора.

Према броју учесника у облигационом односу, он може бити дуалистички или плуралистички.<sup>389</sup> Уколико се на страни закуподавца и закупца налази по једно лице, било физичко или правно, тај облигациони однос је дуалистички, а ако се налази више од једног лица било на страни закуподавца или на страни закупца, он је плуралистички. Када се издаје у закуп грађевинско земљиште у јавној својини, на страни закуподавца увек имамо једно лице, и то Републику Србију, јединицу територијалне аутономије или локалне самоуправе, а по правилу, и на страни закупца се јавља једно лице. Могуће су и ситуације да се на страни закупца нађе више субјеката (на пример, ако постоји више суинвеститора). Када је у питању грађевинско земљиште у приватној својини, дуалистички облигациони однос би постојао нпр. у случају када више сувласника или заједничара издаје катастарску парцелу у закуп.

Са аспекта дељивости облигације, можемо рећи да у уговору о закупу грађевинског земљишта имамо и дељиве и недељиве обавезе.<sup>390</sup> Обавезе су дељиве ако је предмет обавезе дељив са аспекта стварног права. Дељивост предмета постоји ако је ствар дељива у физичком смислу, односно ако се може поделити тако да се не наруши њена функција, тј. да се и даље може користити за исту намену.<sup>391</sup> С друге стране, обавезе су недељиве ако им је предмет, са

---

<sup>389</sup> В. О. Антић, нав. дело, 95.

<sup>390</sup> В. чл. 412 ЗОО.

<sup>391</sup> Ј. Салма (2007), 205.



становишта стварног права, недељив. Ако је нека ствар физички дељива, али услед деобе долази до промене њене функције, намене или вредности, сматра се да она са правног становишта није дељива.<sup>392</sup> Дељиве обавезе се могу извршити одједном у целости или сукцесивно, из више делова, док се недељиве обавезе извршавају једном радњом. Полазећи од наведеног критеријума, обавеза предаје парцеле закупцу је по својој природи недељива, будући да се парцела не може предати у државину закупцу у деловима или из више пута, већ само одједном, без обзира на чињеницу колико има лица на којој уговорној страни. Како је реч о недељивој обавези, ако има више закуподаваца, примењиваће се правила о солидарним облигацијама. Уколико на страни закупца има више лица, један купац може да захтева од закуподавца да му преда парцелу у државину само ако је овлашћен од стране других купаца да је прими у име свих. У супротном, сваки од купаца има право да од њега захтева да је преда свим купцима у судржавину.<sup>393</sup>

Насупрот томе, обавеза плаћања закупнине је дељива обавеза јер је купац може платити и из више делова, а да не изгуби на вредности. У случају да је уговор о закупу грађевинског земљишта плуралистички облигациони однос, односно да на страни закуподавца или закупца постоји више субјеката, начин испуњења обавезе плаћања закупнине ће зависити од тога да ли је реч о заједничкој или солидарној облигацији, од којих свака може бити активна и пасивна. У случају активне (заједничке или солидарне) облигације имамо више лица на страни повериоца, а у случају пасивне (заједничке или солидарне) облигације, више лица се налази на страни дужника. Уколико се према множини субјеката облигација може сразмерно поделити, посреди је заједничка облигација.<sup>394</sup> У супротном, ради се о солидарној облигацији. У случају обавезе плаћања закупнине, ако на страни закуподавца имамо више сувласника парцеле, реч је о активној заједничкој облигацији, с обзиром на то да купац дугује закупнину у деловима сразмерно њиховим сувласничким уделитема на парцели, под претпоставком да солидарност није уговорена. Ако су закуподавци титулари заједничке својине, онда би то била активна солидарна

---

<sup>392</sup> Исто.

<sup>393</sup> В. чл. 435 ЗОО.

<sup>394</sup> О. Антић, нав. дело, 97; Михајло Константиновић, „Облигационо право, према белешкама са предавања проф. др М. Константиновића“, средио В. Капор, Београд 1956, 42–45.

облигација, будући да њихови удели у праву својине на парцели нису опредељени, па се закупац може ослободити своје обавезе и плаћањем целокупног износа закупнине сваком од њих. Солидарност на страни поверилаца се никада не претпоставља, већ постоји само ако је уговором или законом одређена.<sup>395</sup> Ако на страни дужника обавезе, односно закупца имамо више лица, као што би било у случају да су закупци суинвеститори, одговор на питање да ли ће за дуговани износ закупнине одговарати заједнички или солидарно зависи, пре свега, од правне природе уговора који су закључили. Уколико та обавеза произлази из грађанскоправног уговора, претпоставка је да закупци одговарају заједнички, ако није другачије уговорено, док у случају да се ради о уговору у привреди, претпоставка је да одговарају солидарно, уколико уговором нису изричито отклонили солидарну одговорност.<sup>396</sup>

Уговор о закупу грађевинског земљишта није уговор *intuitu personae*, тј. уговор који се закључује с обзиром на личне особине уговорника. Међутим, уговорне стране му могу дати тај карактер и уговорити да ће он престати да производи правно дејство смрћу било ког уговорника.<sup>397</sup> Код уговора о закупу грађевинског земљишта имамо две неличне облигације, с обзиром на то да личне особине и квалитети ниједне уговорне стране нису били од пресудног значаја за настанак облигационог односа. Стога, закуподавац није дужан да лично преда парцелу закупцу, односно чињеница да ли је то извршио лично, преко пуномоћника, да ли је парцелу закупцу предало треће лице у чијој државини се налазила по неком другом правном основу у време закључења уговора о закупу, не утиче на пуноважност испуњења обавезе закуподавца. Иста је ситуација и са обавезом закуподавца да отклони недостатке парцеле, с обзиром на то да ни ту обавезу не мора да изврши лично. Такође, ни закупац није дужан да лично плаћа закупнину, већ је битно само да она буде уредно плаћена. С обзиром на то да су обавезе закуподавца и закупца неличне природе, у случају неизвршења уговорних обавеза могу бити обавезани на извршење дугованих чинидби кондемнаторном пресудом.

---

<sup>395</sup> В. чл. 425 ЗОО.

<sup>396</sup> В. чл. 413 ЗОО.

<sup>397</sup> М. Орлић у „Коментар Закона о облигационим односима“ (ур. С. Перовић), 1078.

За разлику од уговора о закупу грађевинског земљишта у приватној својини, чију садржину уговорне стране споразумно утврђују, садржина уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини је унапред одређена законским одредбама, као и условима огласа расписаног од стране државног органа који издаје земљиште у закуп. Овај уговор има неке особине уговора по приступу, али се од других таквих уговора разликује по томе што се не закључује попуњавањем унапред припремљеног формулара који се користи приликом закључивања великог броја уговора. Ипак, ни његова садржина не представља израз заједничке воље уговорних страна, већ је унапред утврђена од стране државног органа, осим посебних одредаба које уговорне стране заједнички формулишу, ако такве постоје. Стога, приликом тумачења наведених уговора, смисао нејасних одредби које су биле унапред једнострано формулисане не може се утврђивати проналажењем заједничке воље уговорника, већ их је потребно тумачити применом правила *contra stipulationem*. Према овом правилу, уговор треба тумачити на штету јаче уговорне стране (оне која га је саставила), односно у корист слабије уговорне стране, како би се отклонила уговорна неравнотежа.<sup>398</sup> Због тога приликом тумачења оваквих уговора не може се примењивати допунско правило из чл. 101 ЗОО, према којем нејасне одредбе у уговору без накнаде треба тумачити у смислу који је мање тежак за дужника, а у теретном уговору у смислу којим се остварује правичан однос узајамних давања, будући да се то правило примењује у уговорима са споразумно одређеном садржином.<sup>399</sup>

---

<sup>398</sup> В. Марко Ђурђевић, „О неким специфичностима тумачења уговора по приступу“, *Правни живот*, 10/2001, 516.

<sup>399</sup> Исто, 520.

## 16. ФОРМА УГОВОРА

Форма у праву је облик који обавезно морају имати правни и материјални акти у правном поретку.<sup>400</sup> Форма означава било који облик у којем се воља уговорних страна може изјавити,<sup>401</sup> док према Сањи Радовановић, „форма као посебан услов настанка уговорног односа подразумева само онај облик давања сагласности за који се везује пуноважност уговора.“<sup>402</sup> Уговори који морају бити закључени у законом одређеној форми да би производили правно дејство називају се формалним уговорима, док код неформалних уговора, како наводи Јована Пушац, „стране имају слободу да саме изаберу „правно одело“ својих уговорних престација“.<sup>403</sup> У уговорном праву важи начело консензуализма, што значи да се уговори закључују у било којој форми, осим када је за поједине уговоре прописана одређена форма. Уговор о закупу је, такође, консензуални уговор и као такав је ослобођен било какве форме. Од овог правила има изузетака и то када је то за поједине врсте закупа прописано законом или ако су стране уговориле неку форму као услов пуноважности уговора.

Правила о форми уговора о закупу грађевинског земљишта у нашем праву разликују се у зависности од облика својине на истом. Када је у питању грађевинско земљиште у приватној или задружној својини, у недостатку посебних законских одредби које би регулисале питање форме уговора, примењују се општа правила о форми уговора о закупу. Будући да је уговор о закупу консензуалан уговор и да ЗОО не предвиђа никакву посебну форму у којој он мора бити закључен, то значи да ће уговор о закупу грађевинског земљишта у наведеним облицима својине бити пуноважан у било којој форми да је закључен. Свакако, стране могу да уговоре писану или форму јавнобележничке исправе као услов пуноважности уговора. У том случају је тако уговорена форма по свом дејству битна форма. Међутим, могуће је да су стране уговориле писану форму уговора само као доказ о постојању уговора. Тада ће се сматрати да је уговор настао када су стране постигле сагласност воља о његовим битним елементима, а не када је

---

<sup>400</sup> „Правни лексикон“ (уредник Исо Барух), Савремена администрација, Београд 1964, 236.

<sup>401</sup> Сања Радовановић у Бојан Пајтић, Сања Радовановић, Атила Дудаш, „Облигационо право“, Нови Сад 2018, 237.

<sup>402</sup> Исто.

<sup>403</sup> Ј. Пушац, нав. дело, 29.

сачињен у уговореној форми.<sup>404</sup> У случају сумње да ли је форма коју су стране уговориле битна (*forma ad solemnitatem*) или представља само доказ о постојању уговора, треба сматрати да је у питању битна форма.<sup>405</sup>

Иако код оваквих уговора писана форма није обавезна, пожељно је и у пракси врло често да се и они закључују у писаној форми. Ово из разлога правне сигурности, јер је у случају сумње о постојању уговора или о његовој садржини наведене чињенице много лакше доказати ако је уговор закључен у писаном облику. Писана форма која није обавезна да би уговор био пуноважан и производио правно дејство, већ служи као прост доказ о постојању уговора назива се декларативна форма.<sup>406</sup>

У сваком случају, уколико закупац има намеру да своје право из уговора упише у катастар непокретности, неопходна му је писана форма уговора. Писаном формом која служи доказивању постојања уговора може се успешно доказати само чињеница да је уговор настао.<sup>407</sup> У том случају писана форма има функцију публицитета. Како би повећале правну сигурност, уговорне стране ће се често одлучити и за оверу потписа на уговору код јавног бележника. Ова форма се назива и „проширена“ писана форма, која се од „просте“ писане форме разликује по овери потписа уговорника пред надлежним органом.<sup>408</sup>

С друге стране, када је у питању грађевинско земљиште у јавној својини, уговор о закупу мора бити закључен у писаној форми. Начело консенсуализма важи у правним пословима грађанскоправних лица, али када је уговорна страна јавноправни субјекат, он своју вољу може изразити само у писаној форми, која онда представља конститутивну форму, односно форму која мора бити задовољена да би уговор уопште настао. Прописивањем посебне форме као услова пуноважности појединих уговора којима се располаже стварима и правима у јавној својини

---

<sup>404</sup> В. чл. 79 ЗОО.

<sup>405</sup> О. Антић, нав. дело, 353.

<sup>406</sup> В. Јожеф Салма, „Форма облигационих уговора“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1–3/1983, 212.

<sup>407</sup> Исто, 214.

<sup>408</sup> Ненад Тешић, „О значају форме за промет непокретности – анализа судске праксе пре увођења јавнобележничког записа у српско право“, *Усклађивање пословног права Србије са правом Европске уније*, Београд 2014, 488.

штити се јавни интерес. Сања Радовановић наводи да „јавни интерес прописивања посебне форме постоји када дејство уговора има одређене јавноправне ефекте (као што је опорезивање код купопродаје непокретности) или када држава жели да контролише промет одређених добара, односно услуга (као што је случај са уговорима у банкарству).“<sup>409</sup> И код издавања у закуп грађевинског земљишта у јавној својини може се сматрати да постоји такав интерес, имајући у виду да је у питању ограничен ресурс. С обзиром на то да је сврха прописивања писане форме уговора у овом случају заштита јавних, а не приватних интереса, не би била могућа конвалидација ништавог уговора који не задовољава услов форме.<sup>410</sup>

Обавезност писане форме произлази из чињенице да је закуподавац Република Србија, јединица територијалне аутономије или јединица локалне самоуправе, те да из административних разлога, као и због транспарентности њиховог рада, мора постојати писани траг о учињеним актима располагањима стварима у јавној својини и када су у питању ствари мање вредности, а посебно када је реч о стварима велике вредности као што су парцеле грађевинског земљишта. Стога се за уговоре о закупу грађевинског земљишта у јавној својини може рећи да су формални уговори. Писана форма је код њих форма *ad solemnitatem*, односно битан услов за настанак и пуноважност уговора. Иако ЗПИ не прописује изричито писану форму као обавезну код ове врсте уговора, то јасно произлази из појединих одредаба Закона. Тако, у ст. 3 чл. 101 Закона, којим је уређена измена уговора о закупу грађевинског земљишта због промене власника објекта, прописано је да закуподавац закључује са новим власником објекта уговор о измени уговора о закупу, који по потписивању представља основ за промену уписа закупца у јавној књизи о евиденцији непокретности и правима на њима. Дакле, из наведене одредбе произлази да се такав уговор потписује, што указује да мора бити закључен у писаној форми. Ипак, било би јасније да ЗПИ садржи одредбу у којој се изричито каже да овај уговор мора бити

---

<sup>409</sup> С. Радовановић у Б. Пајтић и др, нав. дело, 239.

<sup>410</sup> В. Јована Пушац, нав. дело, 30.

закључен у писаној форми, као што је такву одредбу садржао Закон о закупу пословних зграда и просторија.<sup>411</sup>

Писана форма уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини је, према свом дејству, битна форма, а не доказна, будући да не служи само као доказно средство о постојању уговора, већ представља конститутивни елемент приликом његовог настанка. Уколико није задовољена, сматра се да уговор није ни настао. Према свом настанку, ова форма је законска, будући да је прописана у ЗПИ, иако не изричитом одредбом. Уколико би се наведени уговор закључивао преко пуномоћника, форма пуномоћи би морала да прати форму главног уговора, односно она би требало да буде дата у писаном облику.<sup>412</sup> У писаној форми не морају бити изражени сви елементи уговора, већ само битни, а то су они елементи које закон прописује као битне за поједине именоване уговоре (*essentialia negotii*), као и сви други елементи (*naturalia negotii*) које су уговорне стране одредиле као битне елементе и о томе постигле сагласност.<sup>413</sup> Ако стране својом вољом нису ниједан елемент уговора прогласиле битним, онда ће се сматрати да су битни само они елементи које закон предвиђа као битне и само они морају бити уговорени у писаној форми.

---

<sup>411</sup> Према чл. 11 ст. 1 Закона о закупу пословних зграда и просторија, уговор о закупу пословних просторија се закључује писмено. Према ст. 2 истог члана, уговор који није закључен у писменом облику не производи правно дејство.

<sup>412</sup> В. чл. 90 ЗОО.

<sup>413</sup> Малвина Гога, „Елементи писмене форме уговора“, *Закон о облигационим односима: 1978–1988: књига о десетогодишњици*, том 1, 1988, 219.

## 17. САДРЖИНА УГОВОРА

### 17. 1. ОВЛАШЋЕЊА ЗАКУПЦА

#### 17. 1. 1. ОВЛАШЋЕЊЕ КОРИШЋЕЊА

Основно овлашћење закупца из уговора о закупу је овлашћење коришћења закупљене ствари. Појам коришћења и појам употребе се често користе као синоними, иако постоји разлика међу њима. Наиме, како Јована Пушац наводи, појам употребе је ужи и односи се само фактичко коришћење, док је право коришћења шири појам и обухвата и уживање закупљене ствари (прибирање плодова).<sup>414</sup>

Закупац стиче овлашћење коришћења катастарске парцеле након што му буде предата у државину, тако да се као његово посебно овлашћење може сматрати и овлашћење да захтева предају парцеле у државину, а чије остварење представља предуслов за вршење права коришћења. Закупчева државина је непотпуна, с обзиром на то да закупца има овлашћење да употребљава закупљену ствар и да прибира плодове које она даје, али не и овлашћење располагања ствари.<sup>415</sup> Он може имати фактичку власт на ствари само у обиму потребном да би вршио своје право коришћења, док у преосталом делу фактичку власт врши сопственик који му је предао ствар у закуп.<sup>416</sup> Предајом парцеле у државину закупца стиче непосредну правну власт на парцели. Непосредна правна власт закупца на закупљеној ствари се састоји од његовог права да фактички користи ту ствар и права да правним послом пренесе овлашћење фактичког коришћења ствари на треће лице.<sup>417</sup> Када је предмет закупа катастарска парцела грађевинског земљишта у јавној својини, овај други елемент садржине непосредне правне власти закупца је искључен, с обзиром на то да закупца не може да је изда у подзакуп. Међутим, право на

---

<sup>414</sup> Ј. Пушац, нав. дело, 47.

<sup>415</sup> Миодраг Орлић у „Коментар Закона о облигационим односима“, II књига, Београд 1983 (уредници Борислав Благојевић и Врлета Круљ), 1443.

<sup>416</sup> Исто.

<sup>417</sup> Исто, 1441.



фактичко коришћење закупљене парцеле не може никада бити искључено јер је то разлог због којег је закупац закључио уговор.

Закупчево право коришћења се састоји од овлашћења употребе и овлашћења убирања плодова закупљене ствари. Под употребом ствари се подразумева извлачење из ствари корисних својстава која она може да пружи, с обзиром на своју природу и намену.<sup>418</sup> Обим употребе одређује се уговором о закупу, законом или обичајима одређене средине, при чему важи правило да закупац има право на потпуну употребу ствари.<sup>419</sup> Интереси у погледу закупљене ствари су подељени између закуподавца и закупца, имајући у виду да закупац присваја употребну, а делом и прометну вредност (плодови и приходи) закупљене ствари, а закуподавац само њену прометну вредност.<sup>420</sup> Основна намена грађевинског земљишта јесте да се користи за изградњу објеката, па је за очекивати да ће у највећем броју случајева бити коришћено у ту сврху. Међутим, то не искључује могућност закупа грађевинског земљишта и у друге сврхе, од којих је најчешћа складиштење материјала. Сви други облици коришћења грађевинског земљишта, осим изградње објекта, привременог су карактера и подразумева се да ће земљиште бити коришћено на тај начин само док не буде приведено својој основној намени, одређеној планским актом. Ако би закупац употребљавао грађевинско земљиште супротно начину одређеном у уговору, био би дужан да закуподавцу надокнади штету коју би он претрпео због тога. Осим права на накнаду штете, закуподавац би имао право и да откаже уговор о закупу без давања отказног рока ако закупац и после опомене настави да употребљава ствар противно њеној намени, тако да постоји опасност настанка знатне штете на самој закупљеној ствари.

Закупац има само право, али не и дужност да употребљава закупљену парцелу, осим уколико у уговору није изричито одређено да је дужан да изгради објекат одређене величине и намене (или да на неки други начин користи парцелу), као што је то прописано као обавезни елемент уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини. У свим другим случајевима, закупац неће сносити последице уколико у току трајања уговора о закупу не изгради никакав

---

<sup>418</sup> М. Орлић у „Коментар Закона о облигационим односима“ (ур. С. Перовић), 1036–1037.

<sup>419</sup> М. Орлић (1974), 245.

<sup>420</sup> М. Орлић у „Коментар Закона о облигационим односима“ (ур. Б. Благојевић и В. Круљ), 1443.

објекат на земљишту или ако га не користи за неку другу намену због које је закључио уговор. Међутим, ако гради објекат, он мора бити изграђен у складу са условима одређеним општим планским актима за подручје на којем се парцела налази у погледу величине, спратности и намене објекта, као и у складу са додатним условима одређеним уговором, уколико су исти одређени.

### 17. 1. 2. ОВЛАШЋЕЊЕ ПРИБИРАЊА ПЛОДОВА

Поред овлашћења употребе, закупац, по правилу, има и овлашћење прибирања плодова закупљене ствари. У зависности од договора уговорних страна, плодови закупљене ствари могу припадати закуподавцу или један део може припадати закуподавцу, а други закупцу, али ако уговорне стране ово питање нису регулисале у уговору или ако нешто друго није уобичајено, плодови припадају закупцу.<sup>421</sup> Уколико је овлашћење прибирања плодова сужено или искључено уговором о закупу, право коришћења ће се састојати само од овлашћења употребе.<sup>422</sup> С обзиром на то да је катастарска парцела грађевинског земљишта по природи ствар која не даје плодове, ово овлашћење не долази до изражаја код ове врсте уговора о закупу. Ако се пође од схватања према којем се разлика између уговора о најму и уговора о закупу састоји у томе што најмопримац има само овлашћење употребе ствари, а закупац и овлашћење употребе и прибирања плодова,<sup>423</sup> дошло би се до закључка да се грађевинско земљиште, као ствар која не даје плодове, не може дати у закуп него само у најам. Ипак, наведена овлашћења треба тумачити тако да је реч о закупу и када лице које држи ствар има само право да је употребљава, уз испуњеност других услова за постојање уговора о закупу, без обзира на то да ли притом има право и да прибира плодове од ње.

---

<sup>421</sup> Исто, 1442.

<sup>422</sup> М. Орлић у „Коментар Закона о облигационим односима“ (ур. С. Перовић), 1037.

<sup>423</sup> О томе в. у М. Орлић (1974), 59 и 61. Ово разликовање између уговора о закупу и уговора о најму постоји у Немачком грађанском законнику, Швајцарском законнику о облигацијама и у Пољском грађанском законнику.

## 17. 2. ОБАВЕЗЕ ЗАКУПОДАВЦА

Обавезе закупаваца се могу посматрати у две фазе трајања уговора о закупу: до предаје закупљене парцеле у државину закупцу и након извршене предаје. Док парцела не буде предата закупавац има само једну обавезу према закупцу – да изврши предају парцеле. Након испуњења обавезе предаје настају и друге обавезе закупаваца и то обавеза трпљења коришћења земљишта од стране закупца, обавеза одржавања закупљене ствари у исправном стању и обавеза заштите закупца од материјалних и правних недостатака конкретне парцеле. Међутим, ове обавезе имају карактер споредних и евентуалних обавеза у односу на обавезу предаје ствари у државину.<sup>424</sup> Након што обавеза предаје парцеле у државину буде испуњена, поред тога што настају нове обавезе за закупаваца, настају и обавезе за закупца. Дакле, обавезе закупаваца и закупца грађевинског земљишта не настају истовремено, већ обавезе закупца настају тек од тренутка када се парцела нађе у његовој државини.

### 17. 2. 1. ПРЕДАЈА ПАРЦЕЛЕ

Обавеза предаје закупљене парцеле у државину закупцу је основна обавеза закупаваца. Предајом парцеле у државину купац се доводи у непосредни однос са конкретном парцелом. Под тим се не подразумева само фактички однос са ствари, какав имају пуномоћник или оставопримац, већ непосредна правна власт на закупљеној ствари.<sup>425</sup> Непосредна правна власт се огледа у праву коришћења парцеле од стране закупца и, евентуално, у праву располагања тим овлашћењем коришћења кроз установу подзакупа.

Закупца од закупљене ствари дели закупавачева обавеза да му је преда у државину јер он може доћи до закупљене ствари само извршењем обавезе закупаваца која се састоји у предаји ствари. Купац није овлашћен да самовласно преузме ствар, а ако то учини, закупавац

---

<sup>424</sup> Вид. М. Орлић у „Коментар Закона о облигационим односима“ (ур. С. Перовић), 1041.

<sup>425</sup> О. Станковић, М. Орлић, нав. дело, 296.

ће имати право да је захтева назад.<sup>426</sup> Обавеза предаје се не може искључити уговором о закупу, будући да се без испуњења ове обавезе не може ни остварити сврха уговора за закупца. Од тренутка извршења обавезе предаје парцеле мења се у потпуности положај закупца и правна природа његовог права. До тада он има према закуподавцу само потраживање, те је по правној природи право закупца облигационо право, а предајом парцеле у државину оно поприма карактеристике стварног права.

Према неким ставовима, обавеза предаје закупљене парцеле представља део шире обавезе закуподавца да омогући несметано коришћење закупљене ствари закупцу током читавог трајања уговора о закупу. Омогућити коришћење значи довести закупца у положај да ствар може несметано употребљавати и прибирати плодове, као и отклањати све препреке које би га у томе спречавале.<sup>427</sup> Након извршене предаје парцеле у државину закупцу, ова обавеза се преображава тако да се испољава у својим другим видовима, а то су обавеза одржавања закупљене ствари у исправном стању и одговорност за материјалне и правне недостатке ствари. Према овом схватању, закуподавац практично има само једну обавезу током читавог трајања уговора. Ипак, сматрамо да је исправније рећи да се обавеза закуподавца да омогући закупцу да несметано користи закупљену парцелу исцрпљује предајом парцеле у државину закупцу, те да од тог тренутка закуподавац има обавезу да трпи његово коришћење.

Уговорна обавеза се, према општем правилу, може испунити давањем, чињењем, нечињењем или трпљењем.<sup>428</sup> Обавеза предаје парцеле се испуњава давањем. И давање представља одређено чињење, али чињење је шири појам од појма давања. Давање је чињење у циљу предаје која води стицању одређеног стварног права, нпр. предаја ствари у циљу стицања својине, а чињење у ужем смислу јесте испуњење облигације на други начин, које, дакле, не представља предају ствари у циљу стицања неког стварног права, нпр. израда неког предмета, обрада имања, издржавање, нега и сл.<sup>429</sup> Међутим, има и ставова према којима се ова обавеза

---

<sup>426</sup> М. Орлић у „Коментар Закона о облигационим односима“ (ур. С. Перовић), 1036.

<sup>427</sup> М. Орлић (1974), 212–213.

<sup>428</sup> Чл. 46 ст. 1 ЗОО.

<sup>429</sup> С. Перовић (1986), 87.

закуподавца састоји од одређеног чињења. Обавеза предаје закупљене ствари је једнократна обавеза, испуњава се у једном тренутку и постоји само у краћем временском периоду након закључења уговора, за разлику од обавеза закуподавца да трпи да закупац користи закупљену парцелу, да је одржава у исправном стању и да штити закупца од правних и материјалних недостатака закупљене ствари, које настају након испуњења обавезе предаје парцеле и трају све док је уговор о закупу на снази.

Предаја катастарске парцеле закупцу може бити извршена на више начина. Најчешћи начин је тзв. предаја из руке у руку. Овај начин предаје се, када су у питању непокретности, не може схватити дословно, већ се под њим подразумева фактичко омогућавање коришћења парцеле закупцу, односно увођење закупца у посед исте. Предаја парцеле у посед закупцу би могла бити извршена и симболично. На пример, у случају да је парцела ограђена, симболична предаја би се састојала у предаји кључева капије којим се закупцу омогућава да уђе на парцелу. Уколико би се парцела већ налазила у државини закупца по неком другом основу, тада не би било потребе за физичком предајом, већ би била у питању тзв. предаја кратком руком (*traditio brevi manu*), односно предаја би била извршена самом изјавом закуподавца да ће закупац парцелу коју је до сада држао по неком другом правном основу убудуће држати по основу уговора о закупу. Облик скраћене предаје је и тзв. *constitutum posesorium*, који би постојао нпр. у случају ако би власник ствари продао своју ствар, а истовремено са купцем постигао договор да ће је и даље држати као закупац, или када се ствар која је дата у закуп налази у детенцији неког трећег лица, којег закуподавац обавештава о томе да убудуће држи ту ствар у детенцији у корист закупца и да му је преда на његов захтев.<sup>430</sup>

У случају да закуподавац различитим правним пословима располаже истом парцелом, односно да закључи уговор о закупу неке конкретне парцеле и уговор о купопродаји, поклону или размени, ниједан од поверилаца из тих уговора нема право да захтева од закуподавца да баш њему преда парцелу у државину, па чак и ако је са њим закључио уговор пре него што је закључен други уговор. Закуподавац, тј. власник парцеле у оваквој ситуацији овлашћен је да

---

<sup>430</sup> В. Б. Визнер у И. Букљаш, Б. Визнер, нав. дело, 1833.

бира коме ће предати парцелу у државину и самим тим испунити своју уговорну обавезу. Ако не испуни своју обавезу према закупцу, он може само захтевати накнаду штете због неиспуњења уговорне обавезе.<sup>431</sup>

Извршењем обавезе предаје парцеле у државину правни положај закупца постаје много сигурнији него до тад, посебно уколико дође до отуђења закупљене парцеле. С обзиром на то да се иста налази у државини закупца, он своје право може супротставити прибавиоцу парцеле, без обзира на његову савесност. Од тог тренутка он не мора више да брине да ли је закуподавац закључио уговор о купопродаји те парцеле или је евентуално издао у закуп или дао на послугу трећем лицу. Такође, има право да тужбом због сметања државине штити своју државину и од недозвољених аката трећих лица и од одузимања или узнемиравања мирне државине од стране самог закуподавца, као посредног држаоца.

Закуподавац је дужан да преда закупцу катастарску парцелу у исправном стању. Исправно стање је појам непрецизно одређене садржине. Може се рећи да је то стандард чија садржина зависи од тога која својства предмета закупа су уговорена, па се сматра да је закупљена ствар у исправном стању ако је погодна да послужи за употребу ради које је купац закључио уговор.<sup>432</sup> Када је закупљена ствар у исправном стању, она нема ни физичких ни правних недостатака, као што би била нпр. забрана употребе ствари установљена од стране државних органа.<sup>433</sup> У случају катастарске парцеле која се издаје у закуп ради изградње неког објекта, то би значило да треба да буде у таквом стању да се на њој може одмах започети градња. Међутим, она не мора увек да буде предата у таквом стању. Могуће је чак да на њој постоји већ изграђен објекат који је предвиђен за рушење, па је пре приступања изградњи објекта потребно срушити постојећи. Такође, грађевинско земљиште се може дати у закуп као уређено и неуређено. Уређеним земљиштем се сматра земљиште које је комунално опремљено за градњу објеката, односно које има приступни пут, воду, струју и друге услове. Када је предмет закупа

---

<sup>431</sup> В. С. Перовић (1986), 659–661.

<sup>432</sup> Миле Орловић, „Стручни коментар – Пореско – рачуноводствени инструктор: Уговор о закупу непокретности према Закону о облигационим односима са примерима судске праксе“, *Пореско – рачуноводствени инструктор*, 78/2013, Правна база „*Paragraflex*“.

<sup>433</sup> Б. Визнер у И. Букљаш, Б. Визнер, нав. дело, 1830.

грађевинско земљиште у јавној својини, закупац као инвеститор може на себе преузети обавезу уређивања парцеле и сносити трошкове који настану поводом тога. Такође, може и да закључи уговор о заједничком припремању и опремању грађевинског земљишта са правним лицем основаним од стране власника грађевинског земљишта у јавној својини ради вршења таквих послова. И у случају када се издаје у закуп парцела која није комунално опремљена, може се сматрати да је закупљена ствар у исправном стању, у смислу општих правила о закупу.

За разлику од закупца, који може испунити обавезу плаћања закупнине на различитим местима, закуподавац обавезу предаје парцеле испуњава увек у истом месту – тамо где се парцела налази.

### **17. 2. 1. 1. ОДГОВОРНОСТ ЗА МАТЕРИЈАЛНЕ И ПРАВНЕ НЕДОСТАТКЕ**

Одговорност закуподавца за материјалне и правне недостатке повезана је са обавезом предаје парцеле у исправном стању. При томе, правило о томе да се закупљена ствар предаје у исправном стању је диспозитивног катактера, односно уговорници могу и нешто друго уговорити.<sup>434</sup> С обзиром на то да уговор ни не мора садржати одредбе којима се уређује одговорност закуподавца за материјалне и правне недостатке закупљене ствари, ово нису битни елементи за настанак уговора о закупу, већ споредни (*accidentalia negotii*). Одговорност за материјалне и правне недостатке може бити уговором искључена или ограничена,<sup>435</sup> а ако то није случај, примењују се одредбе ЗОО.

Материјални (физички) недостаци ствари која је предмет закупа су недостаци који сметају њеној редовној или уговореној употреби, као и недостаци својстава или одлика предвиђених изричито или прећутно уговором, осим ако је реч о недостацима мањег значаја. Путем института одговорности за физичке недостатке штити се једнакост и узајамност

---

<sup>434</sup> М. Орлић у „Коментар Закона о облигационим односима“ (ур. Б. Благојевић и В. Круљ), 1448.

<sup>435</sup> Чл. 576 ст. 1 ЗОО.

престација уговорних страна, што је други назив за каузу уговора.<sup>436</sup> Закупац би морао прво покушати да издејствује од закуподавца отклањање недостатака и тек ако се то покаже немогућим или нецелисходним, или ако закуподавац одбије да поступи по његовом захтеву, може да раскине уговор.<sup>437</sup> У случају закупа грађевинског земљишта, материјални недостатак би постојао уколико парцела није опремљена свом инфраструктуром којом је закуподавац тврдио да је снабдевена, уколико постоји неки квар на инсталацијама, као што је оштећење водоводне цеви, уколико катастарска парцела у природи има мању површину него што је то уписано у катастру непокретности и сл. Одговорност закуподавца закупцу за материјалне недостатке ствари зависи од понашања и једне и друге уговорне стране. Закуподавац не одговара закупцу за недостатке парцеле који су мањег значаја, већ само за недостатке који су такве природе да сметају њеној уговореној или редовној употреби, односно дакупац на њој гради објекат, да складишти одређену врсту материјала или да предузима друге планиране радње на парцели. Такође, закуподавац ће одговарати за материјалне недостатке и ако парцела нема нека својства која су била одређена уговором. У свим овим случајевима закуподавац одговара без обзира на то да ли је знао за те недостатке или не,<sup>438</sup> односно без обзира на своју савесност. Одговорност за материјалне недостатке не представља казну за несавесно понашање закуподавца, већ се јавља као последица тога што закуподавац није предао закупцу ствар у исправном стању.<sup>439</sup> С друге стране, за постојање одговорности закуподавца битна је чињеница да ли јекупац знао за те недостатке у тренутку закључења уговора јер закуподавац неће одговарати ако су они закупцу у том тренутку били познати или му нису могли остати непознати. Дакле, закуподавац ће бити одговоран само ако ти недостаци нису били познати закупцу, при чему је потребно и да јекупац поступао са одговарајућим степеном пажње која се од њега у тој врсти облигационих односа захтева, тј. са пажњом доброг домаћина или пажњом доброг привредника. Акокупац није знао за недостатке, али је поступао са крајњом непажњом, па су му због тога они остали непознати, и даље постоји могућност да закуподавац одговара за њих, али само ако је он за њих

---

<sup>436</sup> О. Антић, нав. дело, 392.

<sup>437</sup> О томе в. у А. Дудаш (2011), 367.

<sup>438</sup> В. чл. 573 ЗОО.

<sup>439</sup> М. Орлић у „Коментар Закона о облигационим односима“ (ур. С. Перовић), 1047.



знао и намерно пропустио да о томе обавести закупца.<sup>440</sup> Уколико је закуподавац тврдио да катастарска парцела нема никаквих недостатака, одговараће за све недостатке.<sup>441</sup> Под тим условом, закуподавац одговара без обзира на то да ли су они закупцу били познати и са каквом пажњом је поступао. При томе, није од значаја форма у којој је закуподавац дао изјаву да парцела нема никаквих недостатака. Чак и ако је уговор о закупу закључен у писаној форми, а закуподавац усмено изјавио да ствар нема недостатака, он ће и тада одговорати за све недостатке.<sup>442</sup>

Закуподавац одговара како за материјалне недостатке парцеле који су постојали у тренутку предаје исте у државину закупцу тако и за оне који су настали у току закупа. У томе се разликује одговорност закуподавца од одговорности продавца за материјалне недостатке предате ствари јер продавац одговара за недостатке који су постојали у тренутку предаје ствари купцу, а за недостатке који се касније појаве само ако је узрок појаве тих недостатака постојао у тренутку предаје ствари купцу. Права закупца у случају постојања недостатака зависе, пре свега, од тога да ли се они могу отклонити или не. Ако се не могу отклонити, купац може раскинути уговор или захтевати снижење закупнине. Према Атили Дудашу, „раскид уговора због материјалних или правних недостатака је санкција за отпадање каузе обавезивања стицаоца“.<sup>443</sup> Ако се недостаци могу отклонити без већих непријатности за закупца, купац неће имати право на раскид уговора, већ ће моћи да тражи отклањање недостатака у примереном року или снижење закупнине, а све то под условом да предаја парцеле у одређеном року није била битан састојак уговора. Уколико купац остави закуподавцу накнадни рок за отклањање недостатака, а закуподавац то не учини ни у том року, купац ће имати право, по свом избору, да раскине уговор или да захтева снижење закупнине. У свим наведеним случајевима, купац има право да захтева од закуподавца накнаду штете коју је претрпео због постојања недостатака.<sup>444</sup>

---

<sup>440</sup> В. чл. 574 ЗОО.

<sup>441</sup> Чл. 575 ЗОО.

<sup>442</sup> М. Орлић у „Коментар Закона о облигационим односима“ (ур. С. Перовић), 1048.

<sup>443</sup> А. Дудаш (2011), 367.

<sup>444</sup> В. чл. 578 ЗОО.

Стране могу уговором о закупу грађевинског земљишта ограничити или искључити одговорност закупадавца за материјалне недостатке катастарске парцеле. Међутим, закон прописује да ће таква уговорна одредба бити ништава у три случаја: уколико је закупадавац знао за те недостатке и намерно пропустио да обавести закупца о њима, ако је недостатак такав да онемогућује употребу закупљене ствари и ако је закупадавац наметнуо ту одредбу користећи свој монополски положај.<sup>445</sup>

Поред одговорности за физичке недостатке закупљене парцеле, закупадавац сноси одговорност и за њене правне недостатке. Одговорност за правне недостатке ствари означава се појмом евикције. Евикција постоји када једно лице истиче да на одређеној ствари има право које је постојало пре него што је прибавилац стекао ту ствар, а за које право прибавилац није знао у тренутку када је закључивао уговор са накнадом у вези са том ствари, односно да прибавилац није пристао на ограничење свог права због постојања правног недостатка.<sup>446</sup> Према томе, правни недостаци на закупљеној ствари (катастарској парцели) постоје ако постоји неко право трећег лица које искључује, умањује или ограничава закупчево право, а о чијем постојању закупца није био обавештен нити је пристао да узме у закуп ствар оптерећену тим правом.<sup>447</sup> При томе, није неопходно да треће лице које тврди да има неко право на закупљеној катастарској парцели поднесе тужбу против закупца, већ је довољно да усмено од њега захтева предају парцеле у државину или да захтева да му закупца омогући њено коришћење на неки други начин, у зависности од садржине права трећег лица (нпр. ако треће лице има службеност пролаза преко парцеле, неће захтевати предају исте у државину, тј. потпуно искључење државине закупца, већ само њено ограничење у мери која је потребна за вршење његовог права). Одговорност закупадавца за правне недостатке ствари произлази из правила *nemo plus iuris ad alium transfere potest quam ipse habet*, будући да је располагао и овлашћењима која припадају том трећем лицу. За одговорност закупадавца за правне недостатке парцеле потребно је да су они постојали у тренутку закључења уговора о закупу, да закупца за њих није знао и није могао

---

<sup>445</sup> Чл. 576 ЗОО.

<sup>446</sup> О. Антић, нав. дело, 375.

<sup>447</sup> Када се сматра да постоји правни недостатак, дефинисано је код уговора о купопродаји у чл. 508 ст. 1 ЗОО, а то се може применити и на уговор о закупу. Иначе, одговорност закупадавца за материјалне и правне недостатке ствари дате у закуп је детаљно регулисана чл. 573–580 ЗОО.

знати, као и да је о постојању претензија трећег лица на закупљену ствар благовремено обавестио закуподавца. Ако су ти недостаци у часу склапања уговора закупцу били познати или му нису могли остати непознати, сматра се да је он пристао на закуп ствари са недостатком (нпр. са теретом права службености пролаза преко закупљене парцеле у корист суседа).<sup>448</sup> Уколико су недостаци настали након закључења уговора о закупу, нпр. ако је закуподавац отуђио парцелу, примењиваће се правила о отуђењу закупљене ствари, која се разликују у зависности од тога да ли је парцела била предата у државину закупцу или трећем лицу. Обавештавање је благовремено ако закуподавац има времена да предузме одређене радње у циљу отклањања захтева трећег лица. На пример, уколико је треће лице покренуло парнични поступак против закупца, купац је дужан да обавести закуподавца без одлагања о подношењу тужбе, како би исти могао да се укључи у спор као умешач на страни закупца као туженог и докаже неоснованост тужбеног захтева трећег лица. Уколико није био обавештен о постојању спора од стране закупца, закуподавац се може ослободити одговорности у два случаја: ако успе да докаже да би спречио остварење претензија трећег лица да је био благовремено обавештен и ако докаже да је спор против трећег лица изгубљен кривицом закупца.<sup>449</sup>

Да би било речи о евикцији, потребно је да се ради о правном узнемиравању закупца, а не о фактичком.<sup>450</sup> У случају да неко треће лице одузме закупцу државину парцеле или да га само омета у мирној државини, он би био овлашћен да поднесе тужбу због сметања државине против тог лица, али не би постојала обавеза закуподавца да га заштити од фактичког сметања његове државине учињеног од стране трећег лица. Тада би и закуподавац, као посредни држалац, трпео сметање од стране узурпатора.

---

<sup>448</sup> Б. Визнер у И. Букљаш, Б. Визнер, нав. дело, 1849.

<sup>449</sup> В. О. Антић, нав. дело, 381.

<sup>450</sup> Наиме, чл. 580 ст. 1 ЗОО је прописано да је купац дужан обавестити закуподавца када неко трећи претендује да на закупљеној ствари или на њеном делу врши неко право и обрати се таквим захтевом закупцу или од њега самовласно одузме ствар, из чега недвосмислено произлази да одговорност за евикцију постоји само у случају правног узнемиравања.

Имајући у виду да се сва стварна права на непокретностима уписују у катастар непокретности,<sup>451</sup> те да, сходно начелу јавности, важи необорива правна претпоставка да су сва лица упозната са подацима уписаним у катастар непокретности,<sup>452</sup> закупац не би могао да захтева од закупадавца да отклони правне недостатке закупљене парцеле у случају да треће лице истиче према њему неко стварно право које је уписано у евиденцију непокретности. Ово због тога што се закупац могао упознати и био је дужан да се упозна са стањем у катастру непокретности у погледу конкретне парцеле пре закључења уговора о закупу, па не може захтевати раскид уговора, смањење закупнине или накнаду штете од закупадавца уколико је то пропустио да учини.

Међутим, могуће је да на парцели постоји и неко стварно право које није уписано у катастар непокретности, те да постоји несагласност између података у катастру о правима на конкретној парцели и стварног стања. То је могуће у свим ситуацијама када неко треће лице стекне стварно право на непокретности пресудом, с обзиром на то да се на основу одлуке државног органа, стварно право на непокретности стиче у тренутку правноснажности те одлуке, а не у тренутку уписа у катастар непокретности. На пример, на катастарској парцели као на послужном добру установљена је стварна службеност пролаза у корист друге парцеле као повласног добра судском одлуком. Ималац стварне службености није никада поднео захтев за њен упис у катастар непокретности. Уколико власник парцеле која је послужно добро исту изда у закуп, а закупца не обавести о постојању те службености, те уколико титулар стварне службености буде захтевао од закупца да трпи да он пролази преко те парцеле, закупац има право да раскине уговор или да захтева снижење закупнине, а у сваком случају има право на накнаду штете од закупадавца. Ово из разлога што, према начелу уписа, стварна права на непокретностима, чак и ако буду стечена пре уписа у катастар непокретности, производе правно дејство према трећим савесним лицима тек од тренутка уписа.<sup>453</sup> У овом случају било би речи о делимичној евикцији, будући да закупац није у потпуности онемогућен да користи закупљену парцелу, већ мора да трпи само одређена ограничења у коришћењу, односно да треће

---

<sup>451</sup> В. чл. 8 ст. 1 Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова.

<sup>452</sup> В. Р. Цветић, „Савремена евиденција непокретности“, 115.

<sup>453</sup> В. чл. 3 т. 1 Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова.

лице прелази преко парцеле. Закупац парцеле, као што је већ речено, има право да позове закуподавца на одговорност за правне недостатке само ако за њих није знао нити је могао знати приликом закључења уговора о закупу. Уколико је у катастру непокретности извршена забележба о томе да се води судски поступак ради утврђења права неког другог лица на тој парцели, закупач се не би могао сматрати савесним и не би могао да истиче да му није била нити је могла бити позната чињеница да друго лице претендује да стекне неко стварно право на тој парцели које ограничава његово право коришћења на основу уговора о закупу. Важно је напоменути и то да без обзира на то што се парцела налази у државини закупца, титулар стварне службености је дужан да накнаду за коришћење парцеле која је повласно добро плаћа власнику парцеле, односно закуподавцу, уколико је судском одлуком установљена његова обавеза плаћања накнаде. У прилог закључку да се накнада за коришћење послужног добра плаћа власнику непокретности која представља послужно добро, чак и када је по неком правном основу користи друго лице, говори и судска пракса.<sup>454</sup>

Уколико је судском одлуком утврђено право својине другог лица на парцели коју је лице које је уписано у катастру непокретности као власник издало у закуп, при чему право својине тог новог власника није уписано у катастар непокретности, уговор о закупу грађевинског земљишта се раскида по самом закону, с обзиром на то да право својине трећег лица у потпуности искључује право закупца на употребу ствари, а закупач има право на накнаду штете од закуподавца.<sup>455</sup> У том случају ради се о потпуној евикцији јер право трећег лица онемогућује закупца да држи и користи парцелу. Ако је закупач почео да гради објекат на закупљеној парцели, закуподавац је дужан да му надокнади вредност утрошеног материјала и изведених радова. Поред тога, дужан је да му надокнади и све трошкове које је имао око закључења уговора, као и измаклу корист, коју чини износ за који би била увећана вредност имовине закупца да постојање евикције није спречило реализацију уговора.

---

<sup>454</sup> Пресудом Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 273/10 од 11. 2. 2010. године одбијен је захтев туженог М. као корисника парцеле у својини тужене Републике Србије да му тужиоци као титулари права колске службености пута, која је конституисана преко те парцеле као послужног добра, плаћају накнаду за коришћење дела парцеле на основу права службености. У пресуди је наведено да власник парцеле Република Србија није тражила накнаду, односно да се сагласила да се та накнада утврди у управном поступку, а да тужени М. као корисник те парцеле, а не и њен власник, нема право на ову накнаду.

<sup>455</sup> В. чл. 580 ст. 2 ЗОО.

Права закупца према закуподавцу због постојања материјалних и правних недостатака не могу се истицати без временских ограничења, већ се гасе протеком времена. С обзиром на то да у глави ЗОО у којој је уређен уговор о закупу нема посебних правила о времену у којем се могу истицати ови недостаци, аналогно се примењују правила из главе закона која уређује уговор о купопродаји. Према томе, права закупца који је обавестио закуподавца о постојању материјалних недостатака гасе се протеком једне године, рачунајући од дана одашиљања обавештења закуподавцу, изузев ако је закуподавчевом преваром био у томе спречен. При томе, ако купац још увек није у целости или делимично исплатио закупнину закуподавцу, и по протеклу наведеног рока од годину дана може од њега захтевати да се закупнина снизи или да му се надокнади штета, у виду приговора против закуподавчевог захтева за исплату закупнине.<sup>456</sup> Када је реч о правним недостацима, права закупца се гасе истеком рока од годину дана од дана сазнања за постојање права трећег лица на закупљеној парцели, а ако је треће лице пре истека тог рока покренуло спор против закупца и ако је купац благовремено позвао закуподавца да се умеша у спор, права закупца према закуподавцу због постојања материјалних недостатака гасе се истеком шест месеци по правноснажном окончању спора.<sup>457</sup>

## 17. 2. 2. ОДРЖАВАЊЕ СТВАРИ У ИСПРАВНОМ СТАЊУ

Једна од обавеза закуподавца је и да одржава закупљену парцелу у исправном стању, односно у таквом стању да се може остварити сврха уговора. Ова обавеза и трошкови који настају на тај начин терете закуподавца, без обзира на постојање његове кривице за погоршање стања закупљене ствари.<sup>458</sup> Уколико купац сноси неке трошкове у вези са одржавањем закупљене ствари, а требало је да их да сноси закуподавац, може повратити плаћени износ по

---

<sup>456</sup> В. чл. 500 ЗОО.

<sup>457</sup> В. чл. 515 ЗОО.

<sup>458</sup> Б. Визнер у И. Букљаш, Б. Визнер, нав. дело, 1835.

правилима нужног пословодства без налога.<sup>459</sup> Обавеза одржавања закупљене ствари у исправном стању није битан него природни састојак уговора.<sup>460</sup> Она може уговором о закупу бити искључена. И када има обавезу одржавања закупљене ствари у исправном стању, закуподавац није дужан да сноси све трошкове. На терет закупца падају две врсте трошкова: трошкови употребе ствари (трошкови који се јављају у току коришћења ствари) и трошкови ситних оправки (оправке мањег значаја, замена ситних делова и сл.).<sup>461</sup> Међутим, због саме природе катастарске парцеле као предмета уговора о закупу грађевинског земљишта, наведена обавеза нема већи значај код ове врсте уговора.

### **17. 2. 3. ОБАВЕЗА ТРПЉЕЊА ЗАКУПЧЕВОГ КОРИШЋЕЊА ПАРЦЕЛЕ**

Закуподавац је дужан да трпи закупчево коришћење парцеле грађевинског земљишта, почев од предаје парцеле у државину закупцу па до истека рока уговореног периода закупа. Под трпљењем се подразумева обавеза закуподавца да, и поред тога што, неспорно, има јаче право на грађевинском земљишту од закупца, не предузима никакве радње којима би на било који начин реметио закупца у мирној државини и коришћењу закупљене ствари.

Обавеза трпљења се најчешће посматра као део шире целине коју чини обавеза заштите и назива се обавезом закуподавца да заштити закупца од сопствених поступака. Поред обавезе трпљења закупчевог права, у обавезу заштите закупца спадају и обавеза заштите од материјалних недостатака ствари и обавеза заштите од евикције. Међутим, за разлику од других наведених обавеза које се састоје у неком чињењу, обавеза трпљења подразумева нечињење, односно трпљење. Обавеза заштите од сопствених поступака, тј. обавеза трпљења, не може се

---

<sup>459</sup> Исто.

<sup>460</sup> М. Орлић у „Коментар Закона о облигационим односима“ (ур. С. Перовић), 1043.

<sup>461</sup> Исто, 1044.

искључити уговором између закупадавца и закупца, док се друге обавезе заштите могу уговором и искључити и ограничити.<sup>462</sup>

Обавеза трпљења закупчевог коришћења ствари, која постоји на страни закупадавца, разликује се од обавезе свих трећих лица да се уздржавају од поступака којима би нарушили закупчеву државину. Трећа лица, по правилу, немају никакво право на закупљеној парцели, осим уколико не прибаве парцелу у својину за време трајања уговора о закупу, али тада више нису трећа лица, већ ступају на место закупадавца. Она су, као и закупадавац, дужна да се уздржавају од предузимања било каквих радњи којима би угрожавала права закупца, али тиме се не ограничава никакво њихово право, с обзиром на то да га у погледу парцеле која је предмет закупа и немају. За разлику од трећих лица, обавеза трпљења закупчевог права коју има закупадавац ограничава његово својинско право или неко друго, по обиму уже право, које има на закупљеној парцели. Стога је обавеза трпљења закупадавца у наведеном смислу тежа од обавезе трећих лица.

У случају да закупадавац поступи супротно својој обавези трпљења закупчевог права па му одузме парцелу за време трајања уговора, купац ће имати право да тужбом захтева повраћај ствари и накнаду штете. Такође, уколико би трећа лица ометала државину закупца на парцели, он би имао право на државинску заштиту и према трећим лицима, као и право на накнаду штете, уколико би му својим поступцима исту проузроковали.

## **17. 3. ОБАВЕЗЕ ЗАКУПЦА**

### **17. 3. 1. ЧУВАЊЕ ПАРЦЕЛЕ**

Обавеза чувања закупљене парцеле постоји код сваког уговора о закупу грађевинског земљишта. Купац је дужан да чува закупљену ствар, у овом случају катастарску парцелу, за све

---

<sup>462</sup> В. М. Орлић (1974), 195–196.



време док је има у државини као добар домаћин, односно као добар привредник. Ова обавеза се не може уговором искључити. Обавеза чувања није установљена само ради тога да би закупац могао да врати закупљену ствар закуподавцу по истеку рока на који је уговор закључен, већ је она некада предвиђена и посебним законом или произлази из општег правила да употреба закупљене ствари не може бити на штету вредности те ствари, не рачунајући амортизацију која настаје редовном употребом.<sup>463</sup> Закупац има обавезу чувања закупљене ствари и онда када је не употребљава.<sup>464</sup> Дакле, употреба парцеле је само право закупца, а не и његова дужност, осим ако се није уговором обавезао да ће саградити објекат на парцели у одређеном временском периоду или користити на други начин, док је чување парцеле од оштећења и уништења у сваком случају његова обавеза, како би је могао вратити закупцу након истека уговора. Под оштећењима од којих је закупац дужан да чува закупљену ствар не подразумевају се сва оштећења, будући да се ствари оштећују и старе и када се не користе (амортизација), самим протеклом времена, те одговорност закупца не постоји за таква оштећења.

### 17. 3. 2. ВРАЋАЊЕ ПАРЦЕЛЕ ЗАКУПОДАВЦУ У ДРЖАВИНУ

Према општим правилима о закупу, закупац је дужан да по престанку уговора о закупу врати закуподавцу ствар коју је користио по основу тог уговора.<sup>465</sup> Међутим, код закупа грађевинског земљишта у јавној својини закупац углавном нема обавезу да врати парцелу закуподавцу у стању у којем ју је примио, већ постаје власник исте, чиме се одступа од општих правила о закупу. Наиме, услови под којима се закупцу земљиште може дати у својину представљају један од елемената уговора о закупу предвиђених у ЗПИ.<sup>466</sup> Самим тим, прелазак земљишта у својину закупца предвиђен је као редовна последица престанка важења уговора о

---

<sup>463</sup> С. Перовић (1986), 453.

<sup>464</sup> Стојан Цигој, „*Контракти ин репарације*“, Љубљана 1973, 224, наведено према М. Орлић у „*Коментар Закона о облигационим односима*“ (ур. С. Перовић), 1057.

<sup>465</sup> С. Перовић (1986), 687.

<sup>466</sup> В. чл. 99 ст. 16 ЗПИ.

закупу грађевинског земљишта у јавној својини. Тиме се доводи у питање и правна природа таквог уговора.

Када је реч о земљишту у приватној својини, купац је, у недостатку другачије уговорне одредбе, дужан да по престанку важења уговора о закупу врати парцелу куподавцу у државину, испражњену од лица и ствари. Ако то не би учинио, куподавац би од њега могао да захтева накнаду штете у виду измакле користи, која би се састојала у висини закупнине коју је куподавац могао приходовати издавањем предметне парцеле у закуп другом лицу у периоду након престанка важења ранијег уговора и протекла рока у којем је купац требало да преда испражњену парцелу куподавцу па до коначне предаје. Уколико је за време важења уговора на закупљеном земљишту купац саградио неке објекте, дужан је да их поруши. Међутим, суд се у једној таквој ситуацији када правни следбеник купца није порушио објекте и испразнио закупљену парцелу по престанку важења уговора, већ су на парцели остали објекти у вангрунтовном власништву купца, изјаснио да односе између правних следбеника куподавца и купца парцеле треба расправити према правилима о грађењу на туђем земљишту.<sup>467</sup>

---

<sup>467</sup> У питању је пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж. 4055/18 од 28. 2. 2019. године. Према чињеничном стању утврђеном током првостепеног поступка, правни претходник тужиоца З. М. из Н. С. и правни претходник туженог „Б.“ ДОО Н. С. Су 15. 2. 1972. године закључили уговор о закупу неизграђеног грађевинског земљишта. У уговору је наведено да се закључује на неодређено време, а најмање на 5 година. Правни претходник тужиоца је на тој парцели имао право коришћења, с обзиром на то да је она у време закључења уговора била у друштвеној својини, а тужилац је сада њен власник. Тужени, односно његов правни претходник, током трајања уговора је на закупљеној парцели изградио гаражу и помоћни објекат. За време трајања закупног односа, тужени је 14. 10. 1996. године, без сагласности куподавца, одобрио свом раднику С. П. да се усели у помоћни објекат, изграђен на предметној парцели, што је он и учинио. Према стању у катастру непокретности, С. П. и његова супруга С. Р. су уписани као држаоци предметног објекта, са по ½ дела, а тужени је уписан као држалац гараже. Објекти су изграђени без одобрења за градњу. Правноснажном пресудом Општинског суда у Новом Саду П. 2640/03 од 20. 6. 2006. године утврђено је да је уговор о закупу од 15. 2. 1972. године раскинут дана 23. 3. 2004. године. Тужени је пре тога, 1. 1. 2004. године изашао из државине спорне парцеле и у њеном поседу су од тада остали само С. П. и С. Р. С обзиром на то да су на парцели остали изграђени објекти, као и да су парцелу и након престанка важења уговора о закупу користили С. П. и С. Р., тужени није извршио своју обавезу да по престанку важења уговора врати парцелу куподавцу, испражњену од лица и ствари. Тужилац је тужбеним захтевом тражио да се тужени обавезе да му надокнади штету у виду измакле користи коју би остварио издавањем парцеле у закуп другом лицу у периоду након раскида предметног уговора о закупу. Првостепени суд је усвојио тако постављен тужбени захтев, али је Апелациони суд у Новом Саду преиначио првостепену пресуду и одбио тужбени захтев. У образложењу другостепене одлуке наведено је да не постоји узрочно-последична веза између радње туженог (увођења трећих лица у посед једног објекта који се налази на парцели) и штете коју тужилац трпи услед немогућности издавања спорне парцеле у закуп. С обзиром на то да је уговор о закупу раскинут, другостепени суд је нашао да основ одговорности за штету не произлази из уговора, него да се ради о деликтној одговорности, која постоји на страни С. П. и С. Р., који држе спорну парцелу, али не и на страни туженог. Такође, наведено је да чињеница да се више не

### 17. 3. 2. 1. ПОСЛЕДИЦЕ КОРИШЋЕЊА ПАРЦЕЛЕ ОД СТРАНЕ ЗАКУПЦА И НАКОН ПРЕСТАНКА ВАЖЕЊА УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА

Према ЗОО, по престанку уговора о закупу купац је дужан да врати закуподавцу ствар, у конкретном случају катастарску парцелу, неоштећену.<sup>468</sup> Ако је вршио неке промене на парцели коју је узео у закуп, дужан је да је врати у стање у којем је била пре тих промена, односно у време када му је предата у државину. Ако је на закупљеном земљишту изградио привремени или трајни објект, дужан је да га уклони.

Уколико купац по престанку важења уговора не врати парцелу у непосредну државину закуподавцу већ настави да је користи, закуподавац ће имати право да од њега захтева плаћање накнаде за коришћење парцеле до момента враћања, као и накнаду штете коју је претрпео због кашњења са враћањем ствари.<sup>469</sup> Правна природа накнаде коју купац дугује закуподавцу у овом случају ће зависити, пре свега, од чињенице да ли се закуподавац противио коришћењу закупљене парцеле од стране купца и након престанка важења уговора. Ако се закуподавац томе противио, накнада коју купац дугује може се одредити као накнада због употребе туђе ствари у своју корист, односно као један вид стицања без основа, у складу са чл. 219 ЗОО. Иста последица би настала и у случају утврђења ништавости уговора о закупу, о чему се могу пронаћи ставови у судској пракси.<sup>470</sup> При томе, лице на чији рачун је употребљена ствар која се

---

ради о празном плацу, него о непокретности на којој су саграђени објекти који нису власништво тужиоца већ вангрунтовно власништво туженог, односно трећих лица, има за последицу другачији квалитет односа парничних странака, који се има решити по правилима о грађењу на туђем земљишту.

<sup>468</sup> Чл. 585 ст. 1 ЗОО.

<sup>469</sup> С. Перовић (1986), 687.

<sup>470</sup> У једном предмету Привредног апелационог суда правно лице које је имало право коришћења грађевинског земљишта у јавној својини исто је издало у закуп другом правном лицу. Закључена су два уговора о закупу, сваки на период од 99 година. Предмет закупа је било више парцела, а купац је на њима изградио објект. Како купац није плаћао уговорену закупнину, закуподавац је једнострано раскинуо уговоре о закупу са њим. Тужбеним захтевом закуподавац је тражио иселење туженог купца са предметних парцела, дуговану закупнину за време трајања уговора о закупу и накнаду штете коју трпи због тога што купац користи парцелу и након престанка важења уговора. Тужени је током поступка тврдио да су предметни уговори о закупу ништави, с обзиром на то да тужилац није прибавио сагласност за закључење уговора од стране Дирекције, која му је била неопходна на основу одредбе чл. 22 ст. 2 Закона о јавној својини. Првостепени суд је делимично усвојио тужбени захтев тужиоца, те обавезао туженог да тужиоцу плати закупнину за период важења уговора, као и накнаду штете за коришћење спорних парцела у периоду након раскида уговора о закупу, наводећи у образложењу да је тужени дужан да плати наведену накнаду штете у складу са одредбама чл. 219 и 567 ЗОО. Пресудом Привредног апелационог суда, као другостепеног суда, наведена пресуда је у том делу укинута и предмет је враћен првостепеном суду на поновно

квалификује као туђа (осиромашени) може, али не мора бити власник те ствари.<sup>471</sup> Из тога произлази да право на ову накнаду има сваки закуподавац, без обзира на то да ли је власник ствари. Закуподавац из уговора о закупу грађевинског земљишта који је престао да важи ће имати право на наплату накнаде због употребе туђе ствари у своју корист ако је он био власник или имао неко уже право од права својине на парцели, а које у себи садржи и овлашћење коришћења и у периоду након престанка важења уговора о закупу, у којем ју је бивши закупац користио без правног основа.<sup>472</sup>

Спорно је питање на који начин би се утврдила висина те накнаде, да ли у висини просечне закупнине катастарских парцела грађевинског земљишта сличног квалитета и карактеристика као и конкретна парцела, односно према тржишној закупнини или у висини закупнине коју је закупац плаћао за време трајања уговора о закупу. Судска пракса је подељена по том питању. У пракси Апелационог суда у Крагујевцу заузет је став да се у таквом случају накнада утврђује према тржишној закупнини.<sup>473</sup> Привредни апелациони суд је у једној одлуци

---

суђење. Наложено му је да у поновном поступку утврди да ли је од стране тужиоца прибављена сагласност Дирекције за закључење предметних уговора, те је указано да су ти уговори ништави уколико сагласност није прибављена. Такође, указано је на последице ништавости уговора, у смислу чл. 104 ст. 1 ЗОО, те да у том случају тужилац не би могао од туженог потраживати уговорену закупнину већ накнаду за коришћење земљишта, која би одговарала тржишној цени закупа, у складу са одредбом чл. 219 ЗОО. Тужилац је тужбеним захтевом тражио и да се тужени обавезе да уклони објекат са закупљеног земљишта, а тужени је тврдио да је у току поступак легализације предметног објекта, бесправно изграђеног на закупљеним парцелама и да то питање представља претходно питање од којег зависи одлука о том делу тужбеног захтева, те предложио прекид поступка до окончања поступка за легализацију. Првостепени суд је одбио предлог за прекид поступка, а другостепени суд је нашао да, супротно становишту првостепеног суда, од исхода поступка легализације објекта зависи основаност наведеног дела тужбеног захтева. Наиме, уколико објекат буде легализован, утврдиће се земљиште за редовну употребу објекта од дела или од целих парцела које су биле предмет уговора о закупу, те у том случају закупац неће бити дужан да се са њих исели и да их врати закуподавцу у државину, слободне од лица и ствари. Детаљније образложење одлуке видети у пресуди Привредног апелационог суда Пж. 1394/19 од 16. 1. 2020. године.

<sup>471</sup> Пресуда Привредног апелационог суда Пж. 8192/13 (1) од 29. 8. 2014. године.

<sup>472</sup> О томе в. у пресуди Вишег трговинског суда Пж. 8848/06 од 20. 12. 2006. године и у пресуди Вишег трговинског суда Пж. 4540/08 (1) од 19. 6. 2008. године.

<sup>473</sup> У конкретном случају који се нашао пред Апелационим судом у Крагујевцу, према чињеничном утврђењу, Општина Ивањица је током 2009. године расписала оглас за издавање у закуп осталог неизграђеног грађевинског земљишта у површини од 6 m<sup>2</sup> и то дела катастарске парцеле број 1309 КО Ивањица, ради постављања киоска. Као најповољнији понуђач у поступку јавног надметања изабран је С. М. из Ивањице, који је понудио закупнину у износу од 3.300,00 дин/m<sup>2</sup>. СО Ивањица је решењем од 12. 6. 2009. године дала у закуп предметно земљиште С. М. Наведеним решењем С. М. је обавезан да у року од 15 дана закључи уговор о закупу са ЈП „Дирекција за путеве, грађевинско земљиште и изградњу“ Општине Ивањица, уз обавезу да пре закључења уговора наведеном јавном предузећу поднесе пројекат са предмером и предрачуном рушења, односно уклањања објекта постављеног на локацији коју је добио у закуп и да наведени износ депонује код њега. На предметном земљишту налазио се киоск

заузео став да је лице које без правног основа користи туђе земљиште дужно да његовом власнику надокнади изгубљену корист у висини просечне тржишне цене закупа. Ако вештак који врши процену тржишне закупнине не може да нађе ниједног закупца сличног земљишта, тада треба да процени реалну висину закупнине имајући у виду друге параметре, међу којима и висину закупнине коју је купац плаћао за то земљиште док је био у уговорном односу са закуподавцем.<sup>474</sup> Међутим, у другој одлуци је тужени, као бивши купац, обавезан да тужиоцу, као бившем закуподавцу којем није вратио ствар по раскиду уговора о закупу, исплати накнаду за употребу туђе ствари у своју корист у висини закупнине и на основу параметара на основу којих је обрачунавана закупнина по уговору, јер се у висини исте огледа корист коју бивши купац има од употребе ствари.<sup>475</sup>

У судској пракси могу се пронаћи и ставови према којима купац, ако настави да користи парцелу грађевинског земљишта и након престанка уговора о закупу, не дугује закуподавцу накнаду због правно неоснованог обогаћења, у смислу чл. 219 ЗОО, већ евентуално накнаду

---

супруге С. М., која је то земљиште користила на основу раније закљученог уговора о закупу, чији рок трајања је истекао у време објављивања наведеног огласа. С. М. није предузео никакве радње у циљу закључења уговора о закупу грађевинског земљишта, у складу са решењем СО Ивањица од 12. 6. 2009. године, а његова супруга је наставила да на спорном земљишту држи киоск и да у њему обавља делатност. На тај начин је тужени посредно, односно његов брачни друг непосредно, без икаквог правног основа држао киоск на осталом грађевинском земљишту у својини општине у периоду од 1. 7. 2009. године до 31. 12. 2015. године и за то није плаћао никакву накнаду власнику земљишта. Поступајући по тужби Општине Ивањица против туженог С. М., због стицања без основа, Основни суд у Ивањици је донео пресуду П. 368/18 дана 5. 9. 2019. године којом је обавезао туженог да тужиоцу због стицања без основа, у смислу чл. 219 ЗОО, због коришћења дела парцеле број 1309 КО Ивањица у површини од 6 m<sup>2</sup> у спорном периоду од средине 2009. до краја 2015. године исплати износ који одговара збиру месечних износа закупнина утврђених у висини од по 3.300,00 дин/m<sup>2</sup>, колико је тужени понудио као најповољнији понуђач приликом јавног надметања, са припадајућом законском затезном каматом. Одлучујући о жалби туженог, Апелациони суд у Крагујевцу је пресудом Гж. 5309/19 од 1. 7. 2020. године преиначио побијану пресуду тако што је обавезао туженог да због стицања без основа тужиоцу исплати износ у висини тржишне закупнине од 760,48 дин/m<sup>2</sup>, која је утврђена из налаза и мишљења вештака економско-финансијске струке, уместо у висини закупнине коју је тужени понудио приликом јавног надметања, с обзиром на то да до закључења уговора о закупу са туженим није ни дошло. Првостепени и другостепени суд су оценили као неосноване наводе туженог којима је истакао приговор недостатка пасивне легитимације, позивајући се на чињеницу да је на предметном земљишту супруга туженог држала киоск и обављала делатност, налазећи да су у питању приходи стечени обављањем делатности у брачној заједници, те да је одговорност туженог и његове супруге према тужиоцу, у смислу чл. 187 ст. 1 Породичног закона, солидарна. Видети пресуду Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 5309/19 од 1. 7. 2020. године.

<sup>474</sup> Решење Привредног апелационог суда Пж. 4711/13 од 17. 9. 2014. године.

<sup>475</sup> В. пресуду Привредног апелационог суда Пж. 6281/13 од 29. 1. 2014. године.

штете у виду измакле користи и то уколико закуподавац докаже да ју је претрпео.<sup>476</sup> Ова штета настаје због тога што закуподавац у одређеном периоду није могао да користи катастарску парцелу јер је закупац није благовремено испразнио и вратио му је у државину. При томе, ако је у току трајања уговора о закупу дошло до увећања вредности ствари која је била предмет уговора, закуподавац би имао право да захтева од закупца накнаду штете према висини закупнине коју би добио на тржишту за тако увећану вредност ствари<sup>477</sup>, а не према висини закупнине из уговора који је престао да важи. У сваком случају, треба водити рачуна о томе да не дође до двоструког обештећења закуподавца. На пример, ако је закуподавац имао закључен други уговор о закупу који није могао да се изврши због неуклањања објекта од стране закупца, он може да захтева од закупца да му плати накнаду штете у виду измакле користи у висини уговорене закупнине са другим закупцем, коју закуподавац није могао да наплати од другог закупца због тога што је ранији закупац бесправно држао парцелу по престанку важења уговора о закупу. Тада закуподавац не би могао да захтева од закупца да му, поред накнаде штете у виду измакле користи, плати и накнаду због стицања без основа, у складу са чл. 219 ЗОО, јер би то

---

<sup>476</sup> Овај став је изражен у решењу Апелационог суда у Београду Гж. 8599/19 од 8. 11. 2019. године. Према чињеничном стању у том предмету, ЈП „Ж. С.“ (након промене правне форме АД „Ж. С.“) је, као закуподавац, 30. 1. 2007. године закључило уговор о закупу грађевинског земљишта са туженим С. М. из Б, као закупцем. На закупљеном земљишту тужени је започео изградњу објекта без грађевинске дозволе. Како закупац није уредно извршавао своју обавезу плаћања закупнине, тужилац као закуподавац је 4. 3. 2010. године једнострано раскинуо уговор. Тужени није предао парцелу у државину тужиоцу ни након протека рока од 30 дана од пријема изјаве закуподавца о раскиду уговора, а у којем року је требало да се исели са парцеле. Тужбеним захтевом је тражено уклањање објекта, довођење парцеле у стање пре закључења уговора о закупу и предаја исте у државину тужиоцу, као и исплата накнаде за коришћење земљишта без правног основа, посебно обрачуната за период од 15. 4. 2010. до 31. 12. 2010. године и за период од 1. 1. 2011. до 31. 12. 2011. године. При томе, висина накнаде коју тужени дугује тужиоцу утврђена је обрачуном на основу интерних аката тужиоца које примењује на све закупце. Други основни суд у Београду, као првостепени суд, у целости је усвојио тужбени захтев тужиоца, али је Апелациони суд у Београду, одлучујући о жалби туженог, нашао да су разлози побијане пресуде нејасни и неразумљиви, у чему се састојала битна повреда одредаба парничног поступка из чл. 361 ст. 2 т. 12 Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“ бр. 125/04 и 111/09), па је укинуо побијану пресуду. Према налажењу другостепеног суда, неприхватљив је начин обрачуна висине накнаде на основу интерних аката тужиоца. Апелациони суд у Београду је, такође, нашао да је првостепени суд погрешно применио одредбу чл. 219 ЗОО, с обзиром на то да у конкретном случају нема места примени одредаба о стицању без основа. Указано је да је дејство раскида прописаног у одредби чл. 132 ст. 1 ЗОО у томе што су раскидом уговора обе стране ослобођене својих обавеза, изузев обавезе на накнаду евентуалне штете. Ако је тужени причинио тужиоцу штету коришћењем предметне парцеле након раскида уговора о закупу, онда оштећени има право како на накнаду обичне штете, тако и накнаду измакле користи у смислу одредбе чл. 189 ст. 1 ЗОО. При томе, наглашено је да висину измакле користи не представља износ месечне закупнине помножен са бројем месеци бесправног коришћења предметне парцеле, како је неправилно закључио првостепени суд, пошто је уговор којим је такав обрачун уговорен раскинут, већ је то износ који је власник земљишта (или носилац права коришћења) имао могућност да добије његовим издавањем у закуп трећем лицу по тадашњој тржишној висини закупнине за такво земљиште.

<sup>477</sup> В. решење Вишег трговинског суда Пж. 4946/07(2) од 23. 8. 2007. године.

довело до правно неоснованог обogaћења закуподавца на рачун закупца. При томе, да би закуподавац имао право да захтева накнаду штете или накнаду због правно неоснованог обogaћења од закупца, потребно је да је тражио од закупца испражњење непокретности и враћање исте у државину.

Друга ситуација је када купац, након истека рока на који је уговор о закупу грађевинског земљишта био закључен, настави да користи закупљену парцелу, а закуподавац се томе не противи, односно не захтева враћање парцеле у непосредну државину. У том случају ће се, према одредби чл. 596 ст. 1 ЗОО, сматрати да је закључен нов уговор о закупу неодређеног трајања, под истим условима као и претходни. Дакле, неће доћи до престанка важења уговора о закупу. Закуподавац ће и тада имати право да захтева од закупца да му исплати накнаду за коришћење парцеле и у периоду након истека рока наведеног у уговору, али, како није дошло до престанка уговора о закупу, та накнада представља закупнину, а не накнаду штете или накнаду због неоснованог обogaћења. Закупнина се у том случају одређује у износу као и за време трајања уговора о закупу на одређено време, с обзиром на то да ће се сматрати да је уговор о закупу на неодређено време закључен под истим условима као и претходни уговор. Да ли потраживање закуподавца представља закупнину или накнаду због неоснованог обogaћења значајно је и са аспекта застарелости, с обзиром на то да је рок застарелости потраживања у првом случају краћи.<sup>478</sup>

---

<sup>478</sup> Практичан значај овог питања се може видети на једном примеру из судске праксе. Наиме, С. С. је користио грађевинско земљиште у својини Општине Ивањица површине 12 m<sup>2</sup> по основу уговора о закупу закљученог за период од 2004. до 2009. године. За време трајања уговора купац је на закупљеном земљишту поставио монтажни објект ради обављања своје делатности. Након истека тог периода, након спроведене лицитације, Општина Ивањица је донела решење 12. 6. 2009. године којим је поново дала у закуп предметно земљиште истом лицу, за закупнину у износу од 400 дин/ m<sup>2</sup> месечно. Тим решењем је он обавезан да у року од 15 дана закључи уговор о закупу грађевинског земљишта са ЈП „Дирекција за путеве грађевинско земљиште и изградњу“ Општине Ивањица, као и да поднесе пројектну документацију са предметом и предрачуном рушења, односно уклањања објекта са предметне локације након истека уговора, те да код наведеног јавног предузећа депонује новчани износ потребан за уклањање објекта, за случај да то сам не уради. С. С. није закључио нови уговор о закупу, нити је испунио друге обавезе из решења којим му се земљиште даје у закуп, али је наставио да користи земљиште и у периоду од 2009. до 2015. године, без плаћања закупнине. Општина Ивањица је поднела тужбу против туженог С. С., а тужбеним захтевом је тражена исплата закупнине за наведени период. Првостепени и другостепени суд су нашли да је дошло до прећутног продужетка уговора о закупу, у смислу чл. 596 ст. 1 ЗОО, да је раније закључени уговор о закупу за период од 2004. до 2009. године прерастао у закуп на неодређено време, те да постоји обавеза туженог да исплати тужиоцу закупнину у складу са раније закљученим уговором. Међутим, како је потраживање закупнине повремено потраживање, те како исто застарела у року од три године од доспелости сваког појединачног износа, у складу са чл.

Уколико је закупац користио закупљено грађевинско земљиште за складиштење материјала или за неку сличну намену, па по престанку уговора о закупу, односно по истеку отказног рока у којем је био дужан да испразни парцелу и да је врати закуподавцу то не учини, закуподавац неће бити дужан да му надокнади евентуалну штету коју претрпи на стварима. Тако је у једном предмету Вишег трговинског суда<sup>479</sup> одбијен тужбени захтев закупца да му закуподавац парцеле надокнади штету коју је претрпео због тога што је о трошку закупца сместио на депонију његов грађевински материјал који је био складиштен на тој парцели. У конкретном случају, отказан је уговор о закупу и закупцу је остављен рок од месец дана да испразни парцелу, што он није учинио ни у накнадно остављеном року због тога што није имао где да пренесе материјал. Суд је нашао да закупац није испунио своју обавезу враћања ствари у стању у којем ју је примио, те да из повреде своје законске обавезе и неуредног испуњења своје уговорне обавезе да по истеку уговора о закупу врати парцелу у стање у којем ју је примио у државину не може истицати захтев за накнаду штете. Према налажењу суда, од закуподавца којем ствар није предата испражњена, а који је дао отказ уговора о закупу јер му је земљиште потребно и са којим је могао слободно располагати, па и приводити га намени, није се могло очекивати брижљивије поступање него од самог власника покретних ствари, односно материјала, који, упркос сазнању да не постоји правни основ коришћења земљишта, оставља да ствари стоје на земљишту и онемогућавају његово коришћење од стране власника земљишта.

Закупац који по престанку важења уговора о закупу не испразни парцелу и не врати је у државину закуподавцу постаје несавестан држалац. Последице несавесне државине прописане су у чл. 39 Закона о основама својинскоправних односа. Такав закупац би имао право да од закуподавца захтева само накнаду нужних трошкова које је имао у вези са одржавањем парцеле, а које би сносио закуподавац да му је он вратио парцелу у државину по престанку уговора о

---

372 ст. 1 ЗОО, а тужба је била поднета 22. 2. 2016. године, тужиоцу је досуђена закупнина само за период од 8. 2. 2013. године до 8. 1. 2016. године, док је тужбени захтев у делу којим је тражена исплата закупнине за период од 8. 8. 2009. године до 8. 8. 2013. године одбијен због застарелости потраживања. На досуђени износ на име неплаћене закупнине тужиоцу је досуђена законска затезна камата од дана подношења тужбе, у складу са чл. 279 ст. 3 ЗПП. В. пресуду Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 3732/18 од 7. 5. 2019. године.

<sup>479</sup> Пресуда Вишег трговинског суда Пж. 1421/08 од 13. 11. 2008. године.



закупу. Међутим, он нема право на накнаду других трошкова нити на накнаду штете коју је претрпео улагањем ради заснивања производње на парцели коју држи без правног основа.<sup>480</sup>

Могуће је да закупац у току трајања уговора о закупу на парцели изврши промене или постави неке додатке којима увећа вредност парцеле. Примера ради, да постави ограду око парцеле, да избетонира стазе преко земљишта, да спроведе водоводне и електричне инсталације на парцели и сл. Међусобни однос закуподавца и закупца у погледу увећања вредности парцеле на тај начин зависи од чињенице да ли је извођење тих радова било предвиђено уговором о закупу и да ли су додаци на парцели такви да се могу одвојити без оштећења. Уколико су такви радови предвиђени уговором о закупу и ако се закуподавац обавезао да ће закупцу умањити обавезу плаћања закупнине за вредност изведених радова, закуподавац је дужан да то учини. Ако је закупац самоиницијативно, без одобрења закуподавца, вршио такве промене на парцели које се не могу уклонити без оштећења ствари, нпр. ако је ископао и озидао бунар на парцели, он није овлашћен да од закуподавца захтева накнаду вредности радова и материјала. С друге стране, ако је извршио промене које се могу уклонити без оштећења парцеле, као што би било у случају постављања ограде око парцеле, закупац је овлашћен да је одвоји од парцеле и однесе, а ако то не учини, већ је остави на парцели, не може од закуподавца захтевати накнаду за увећање вредности парцеле по том основу. Према становишту судске праксе, закупац који је на закупљеној ствари учинио промену у току трајања уговора о закупу није овлашћен да бира да ли ће додатак уклонити или ће од закуподавца тражити накнаду његове вредности. У овом случају, ограда на закупљеном земљишту је додатак који се може уклонити без оштећења земљишта, па

---

<sup>480</sup> У предмету Основног суда у Руми тужилац П. 452/15, тужилац нав. дело је поднео тужбу против тужених Општине Рума и ПАД „Н. Б.“, ради накнаде штете. Општина Рума је издавала у закуп грађевинско земљиште за пољопривредну производњу, до његовог привођења намени. Тужилац је био закупац парцела број 12158/1 к. о. Рума и 12619/6 к. о. Рума током 2012, 2013. и 2014. године. По уговору о закупу закљученим са Општином Рума од 18. 2. 2014. године, тужилац је требало да скине усеве са парцела најкасније до 31. 10. 2014. године и да их врати у државину закуподавцу, што он није учинио. У производној 2015. години као најповољнији закупац је изабран тужени ПАД „Н. Б.“ и са њим је закључен уговор о закупу. Овај тужени је, као нови закупац, након увођења у посед предметних парцела од стране закуподавца, сам уклонио пшеницу коју је засејао тужилац и засадио нову културу. Тужилац је тужбеним захтевом тражио да се обавезу тужени да му солидарно надокнаде штету која се састоји у издацима ради заснивања производње пшенице. Првостепени суд је тужбени захтев одбио, а Апелациони суд у Новом Саду је потврдио ту пресуду. У образложењу другостепене пресуде је наведено да тужилац као несавестан држалац има право само на накнаду нужних трошкова, у складу са одредбом чл. 39 ст. 4 Закона о основама својинскоправних односа, али не и на накнаду штете у висини издатака уложених у пољопривредну производњу. Видети пресуду Апелационог суда у Новом Саду Гж. 5317/18 од 11. 1. 2019. године.

закуподавац није дужан надокнадити њену вредност закупцу него је овлашћен да тражи њено уклањање.<sup>481</sup> С друге стране, закуподавац може и задржати тај додатак и исплатити закупцу накнаду његове вредности. Закуподавчево право да задржи додатак на закупљеној ствари има предност у односу на право закупца да те додатке однесе.

### 17. 3. 3. ПЛАЋАЊЕ ЗАКУПНИНЕ

Према Миодрагу Орлићу, „закупнина је накнада која се плаћа за употребу и уживање закупљене ствари“.<sup>482</sup> Обавеза закупца да плати закупнину је, по правилу, новчана облигација. Уопштено посматрано, она се може састојати и у предаји неке ствари, у плодовима које даје закупљена ствар, у употреби неке закупчеве ствари од стране закуподавца или у неком другом давању или чињењу.<sup>483</sup> Уговарање плаћања закупнине у неким другим стварима или чињењу, а не као новчане обавезе, могуће је само када је предмет закупа земљиште у приватној својини, с обзиром на то да је ЗПИ обавеза плаћања закупнине у уговору о закупу грађевинског земљишта у јавној својини изричито одређена као новчана обавеза. Јавни субјекти нису овлашћени ни да закупнину наплаћују уговарањем сувласничког удела јавног субјекта као закуподавца на објекту који изгради купац на закупљеном земљишту. Уставни суд је у једном предмету утврдио да одредба подзаконског општег акта јединице локалне самоуправе којим је таква могућност била прописана није у сагласности са законом.<sup>484</sup> Обавеза плаћања закупнине је основна обавеза закупца и она представља разлог обвезивања закуподавца. Потраживање закуподавца на име неплаћене закупнине може бити обезбеђено свим личним и стварним средствима обезбеђења,

---

<sup>481</sup> Пресуда Вишег трговинског суда Пж. 1421/08 од 13. 11. 2008. године.

<sup>482</sup> М. Орлић у „*Коментар Закона о облигационим односима*“ (ур. С. Перовић), 1056.

<sup>483</sup> Б. Визнер у И. Букљаш, Б. Визнер, нав. дело, 1860–1861.

<sup>484</sup> У питању је Одлука Уставног суда IY-286/2003 од 31. 3. 2005. године. Уставни суд је наведеном одлуком утврдио да је незаконита одредба чл. 21 Одлуке о грађевинском земљишту („Службени лист Града Београда“ бр. 16/03), којом је било прописано да се огласом о јавном надметању може предвидети да део закупнине и накнаде за уређивање земљишта, остварен на јавном надметању, представља удео Града Београда у објекту који се гради, у ком случају Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда у име и за рачун Града закључује са закупцем уговор о заједничком улагању и управља стеченим делом непокретности.

као када је у питању било која друга новчана обавеза.<sup>485</sup> Тако је нпр. у римском праву постојало заложно право закуподавца на стварима закупца (*invecta et illata*), као средство обезбеђења плаћања неплаћене закупнине.<sup>486</sup>

Обавеза плаћања закупнине може да постоји тек од тренутка предаје закупљене парцеле закупцу у државину. До тада купац нема ову обавезу, будући да не може ни да фактички користи закупљену ствар. Она може бити испуњена као једнократна обавеза или у деловима, у одређеним временским интервалима. Према ЗОО, закупнина се плаћа у роковима одређеним уговором или законом, а у недостатку уговора или закона како је уобичајено у месту где је ствар предата закупцу.<sup>487</sup> Наведена одредба није језички исправна, с обзиром на то да у њој треба да стоји „у недостатку другачије уговорне одредбе“ уместо „у недостатку уговора“ јер у недостатку уговора нема ни обавезе плаћања закупнине. Према правилима римског права, ако се уговорне стране нису другачије споразумеле, закупнина се плаћала уназад (*postnumerando*).<sup>488</sup> Наведено питање ЗОО регулише тако што прописује да се, ако није другачије уговорено или у месту предаје ствари уобичајено, закупнина плаћа полугодишње када је ствар дата у закуп за једну или

---

<sup>485</sup> Према чињеничном стању пресуде донете у једном предмету Привредног апелационог суда, закључен је уговор о закупу осталог неизграђеног грађевинског земљишта на период од 99 година између Дирекције за изградњу Општине Инђија, као закуподавца и АА, власника и оснивача једног факултета, као закупца. Као средство обезбеђења потраживања закупнине факултет је издао менице којима је јемчио за испуњење обавезе лица АА из предметног уговора о закупу. Након закључења наведеног уговора о закупу и предаје меница, дошло је до промена у власничкој структури факултета, односно закључен је Уговор о иступању и приступању оснивача, преносу улога, оснивачких права и обавеза 12. 7. 2013. године између АА, ББ и ВВ, према којем је АА, дотадашњи власник и оснивач, иступио са факултета и препустио свој оснивачки капитал, права и обавезе новим оснивачима ББ и ВВ, а према чл. 7 наведеног уговора, даном потписивања уговора све обавезе које је факултет преузео као јемац преузима АА који се обавезује да испише, односно замени јемства. Након тога, факултет је тражио повраћај предатих меница од закуподавца, позивајући се на наведену одредбу чл. 7 уговора. Закуподавац није пристао да врати менице, при чему је једна од предатих меница већ била пуштена на наплату. Факултет је потом поднео тужбу против закуподавца, тражећи тужбеним захтевом да му Дирекција за изградњу Општине Инђија врати менице које је предао као средство обезбеђења плаћања закупнине, као и да му врати износ који је принудно наплаћен реализацијом једне од меница. Првостепени суд је одбио тужбени захтев, а та пресуда је потврђена од стране другостепеног суда. У образложењу је наведено да чињеница да је дошло до промене оснивача тужиоца није од утицаја на обавезу тужиоца нити наведена уговорна одредба на основу које се АА обавезао да даном потписивања уговора испише, односно замени јемства за све обавезе које је правни претходник тужиоца преузео као јемац може имати дејство у односу на туженог као повериоца, с обзиром на то да он није пристао на преузимање дуга, у смислу чл. 446 ст. 1 ЗОО. В. пресуду Привредног апелационог суда Пж. 7731/15 од 17. 12. 2015. године.

<sup>486</sup> Ј. Пушац, нав. дело, 5.

<sup>487</sup> Чл. 583 ст. 1 ЗОО.

<sup>488</sup> Ј. Пушац, нав. дело, 5.

више година, а ако је дата за краће време, по истеку тог времена.<sup>489</sup> При томе, као алтернативно решење наведеном, Преднацртом Грађанског законика Републике Србије предвиђено је да се закупнина плаћа по истеку рока, ако није другачије уговорено.<sup>490</sup> Како законом нису одређени рокови плаћања закупнине код уговора о закупу грађевинског земљишта, ако стране нису другачије уговориле, закупнина ће се, по правилу, плаћати полугодишње, с обзиром на то да се грађевинско земљиште најчешће издаје у закуп на вишегодишњи временски период.

Неретко се у уговору о закупу непокретности закупнина уговара у иностраној валути, како би се избегао ризик смањења куповне вредности домаћег новца. Међутим, чак и када је уговорен износ закупнине у иностраној валути, у парничном поступку ради исплате дуговане закупнине који би закуподавац водио против закупца, могао би тужбеним захтевом да тражи само исплату динарске противвредности дугованог износа у иностраној валути, обрачунатог, по правилу, по средњем курсу Народне банке Србије за ту валуту на дан исплате.<sup>491</sup> Уколико закуподавац тужбеним захтевом против закупца захтева исплату доспелих рата закупнине, а купац има признаницу као доказ да је исплатио касније доспело потраживање, постоји оборива законска претпоставка да је исплатио и раније доспела потраживања, те је на повериоцу терет доказивања супротне чињенице.<sup>492</sup> Закупнина представља повремено новчано давање, па камата на доспеле износе закупнине тече од дана када је суду поднет захтев за њену исплату.<sup>493</sup>

Када је реч о месту плаћања закупнине, примењују се правила ЗОО о месту испуњења новчаних обавеза. Стога, ако су стране уговориле место плаћања закупнине, примењиваће се та уговорна одредба, с обзиром на то да су законске одредбе које уређују ово питање диспозитивне природе. Ако стране нису ништа уговориле, купац плаћа закупнину у месту у којем закуподавац има седиште или пребивалиште, а у недостатку пребивалишта боравиште. У случају да се закупнина плаћа вирманом, обавеза се испуњава у седишту организације код које

---

<sup>489</sup> Чл. 583 ст. 2 ЗОО.

<sup>490</sup> В. чл. 837 Преднацрта Грађанског законика Републике Србије.

<sup>491</sup> В. чл. 395 ЗОО.

<sup>492</sup> О. Антић, нав. дело, 184.

<sup>493</sup> В. чл. 279 ст. 3 ЗОО. То потврђује и судска пракса, в. решење Вишег трговинског суда Пж. 1406/00 од 14. 6. 2000. године.

се воде повериочева новчана средства. У случају да је закуподавац променио седиште, односно пребивалиште у време када је обавеза плаћања закупнине већ настала, што је за последицу имало увећање трошкова испуњења, износ повећања трошкова пада на терет закуподавца.<sup>494</sup>

Обавеза плаћања закупнине застарева за три године од доспелости, без обзира на то да ли се плаћа одједном или повремено. Уколико се плаћа повремено, рок застарелости наплате сваког појединачног износа почиње да тече од његове доспелости. Чак и у случају ако закуподавац обједини више доспелих износа закупнине у одређеном временском периоду на једној фактури и тако састављену фактуру поднесе закупцу на наплату, рок застарелости ће се рачунати за сваки оброк закупнине посебно од дана када је он доспео за наплату.<sup>495</sup>

### **17. 3. 3. 1. ВИСИНА ЗАКУПНИНЕ**

Висина закупнине је битан елемент уговора о закупу и док не буде постигнута сагласност о њој, уговор није закључен. Ипак, у неким случајевима ЗПИ дозвољава закључење уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини без обавезе плаћања закупнине, па се основано може поставити питање да ли је такав уговор по правној природи уговор о закупу, о чему је било више речи у другом делу рада.

Висина закупнине у уговору може бити одређена или одредива. Закупнина је одредива када су у уговору дати параметри на основу којих се може са сигурношћу утврдити. Одређивање адекватног износа закупнине у уговору о закупу грађевинског земљишта није нимало једноставан задатак, посебно ако се узме у обзир да се овај уговор не среће често у правном промету, па нема довољно података о другим закљученим уговорима који би могли послужити као оријентир. Нема посебно прописаног метода чијом применом би се могла прецизно израчунати висина закупнине, већ се она одређује према тржишној вредности закупа земљишта

---

<sup>494</sup> В. чл. 320 ЗОО.

<sup>495</sup> В. решење Вишег трговинског суда, Пж. 2905/08 од 8. 5. 2008. године.

одређених својстава.<sup>496</sup> Приликом одређивања висине закупнине стране треба да се руководе начелом једнаке вредности узајамних давања, односно начелом еквивалентности. У теорији се срећу два схватања појма еквивалентности: економско-етичко и нормативно. Према економско-етичком схватању, еквивалентност, између осталог, подразумева потпуну имовинску равнотежу између размењених престација у уговорима или споразумима одређене врсте, тј. идентитет вредности узајамних престација учесника правног посла у њиховом појединачном акту размене, док према нормативно схваћеном начелу еквивалентности, не захтева се потпуни идентитет вредности размењених добара, већ само начелан склад вредности размењених престација, а закон треба да садржи како посебна, тако и опште правило о заштити еквивалентности (будући да се не може сваки појединачан случај у којем се јави потреба за еквивалентношћу обухватити казуистичком методом регулисања).<sup>497</sup> Закупнина треба да одражава стварну корист коју закупца стиче употребом конкретне парцеле. Њу је често тешко одредити. Један од битних параметара, вероватно и најбитнији, представља тржишна вредност саме парцеле, при чему се свакако мора имати у виду да се уговором о закупу не преносе сва својинска овлашћења на закупца него само нека од њих. Висина закупнине зависи и од дужине трајања уговора о закупу, површине парцеле, места њеног налажења, опремљености инфраструктурним инсталацијама, намене која је одређена планским актима, као и од конкретних уговорних одредби којима могу бити наметнута додатна ограничења у погледу начина коришћења, карактеристика објекта који закупца на њој може изградити и сл. Свакако, висина закупнине се разликује и у случају када је предмет закупа уређено и неуређено грађевинско земљиште, с обзиром на то да су у другом случају пре изградње објекта потребна улагања у инфраструктурно опремање земљишта. Такође, ако је на парцели као послужном добру установљена стварна службеност у корист неке друге непокретности, те на тај начин ограничено право коришћења закупца или ако је конституисана хипотека ради обезбеђења потраживања трећег лица према закуподавцу, то ће имати утицаја на висину закупнине. На висину закупнине утичу и тржишне прилике, односно однос понуде и

---

<sup>496</sup> С. Станојевић и др., нав. дело

<sup>497</sup> О наведеним схватањима принципа еквивалентности узајамних давања видети више у Јожеф Салма „Начело еквивалентности и прекомерно оштећење у облигационоправним уговорима“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 11/1977, 273–274.

тражње, чињеница колико је закупцу тешко да пронађе другу парцелу сличних карактеристика, која би једнако задовољила његове потребе.

Наведени параметри би се, најпре, могли применити у ситуацијама када је предмет закупа парцела у приватној својини. Када је предмет закупа парцела у јавној својини, висина закупнине често не одражава тржишне прилике. Наиме, уколико се закупцац бира јавним надметањем, победник таквог надметања ће бити понуђач који понуди највиши износ закупнине, који може бити и вишеструко већи од реалног износа. Такође, уколико није велика заинтересованост за предметну парцелу, може се десити и да иста буде издата у закуп по нижој закупнини од оне која би се постигла у тржишним условима. До одступања од тржишне висине закупнине често долази и када се грађевинско земљиште у јавној својини издаје у закуп непосредном погодбом, с обзиром на то да се земљиште издаје у закуп на овај начин конкретно одређеном закупцу како би се постигли и неки други циљеви, осим стицања јавних прихода. Према ЗПИ, грађевинско земљиште у јавној својини се може дати у закуп без плаћања закупнине или по закупнини нижој од тржишне када се ради о реализацији пројеката за изградњу објеката од значаја за Републику Србију, када се ради о међусобном располагању између власника грађевинског земљишта у јавној својини, у случају давања концесије или поверавања комуналне делатности у складу са посебним законима и ради остваривања јавно – приватног партнерства.<sup>498</sup>

Постоји несагласност између ЗПИ и Уредбе о условима, начину и поступку под којима се грађевинско земљиште у јавној својини може отуђити или дати у закуп по цени нижој од тржишне или без накнаде, као и о условима, начину и поступку размене непокретности у погледу тога у којим се све ситуацијама земљиште може дати у закуп под наведеним повољнијим условима за закупца. Као што је већ речено, у члану 99 став 12 ЗПИ је прописано да су то случајеви када се ради о реализацији пројеката за изградњу објеката од значаја за Републику Србију, као и када се ради о међусобном располагању између власника грађевинског земљишта у јавној својини. С друге стране, поменута уредба предвиђа да се грађевинско земљиште у јавној својини под наведеним привилегованим условима може дати у закуп само

---

<sup>498</sup> В. чл. 99 ст. 12 и чл. 100 ст. 2 и 3 ЗПИ.

када се ради о реализацији пројеката за изградњу објеката од значаја за Републику Србију, док не предвиђа други случај из закона. Будући да је закон акт јаче правне снаге, изводимо закључак да је то могуће и у другој ситуацији коју ЗПИ предвиђа. Такође, с обзиром на то да се, према Закону, грађевинско земљиште даје у закуп по закупници која је мања од тржишне или без накнаде када се ради о реализацији пројеката за изградњу објеката од значаја само за Републику Србију, а не и за аутономну покрајину нити за јединицу локалне самоуправе, није могуће да јединица локалне самоуправе подзаконским актом прошири наведену одредбу и на изградњу објеката од значаја за локалну самоуправу. Стога је Уставни суд нашао да одредба Одлуке о грађевинском земљишту Општине Врбас<sup>499</sup> којом је Општина прописала могућност издавања грађевинског земљишта у закуп под наведеним условима у циљу реализације пројеката економског развоја те општине није у сагласности са ЗПИ.<sup>500</sup>

Када је уговором о закупу грађевинског земљишта у јавној својини предвиђено плаћање закупнице у више рата, ЗПИ прописује да мора бити одређен начин усклађивања висине закупа са индексом потрошачких цена у Републици Србији, према објављеним подацима надлежне организације за вођење послова статистике.<sup>501</sup> Наведено решење је у складу са начелом монетарног валоризма, којим се чува куповна вредност новца. Обавеза усклађивања висине закупнице произлази и из начела једнаке вредности узајамних давања, како би се спречило да због промена на тржишту престација једне уговорне стране постане несразмерна обавези друге стране. Истовремено, наведено правило представља један вид одступања од начела монетарног номинализма. Како Оливер Антић наводи, „доследно поштовање начела монетарног номинализма води једностраности, чак искључивости, што, другим речима, значи неправедности јер води рачуна само о интересима једне стране, и то дужничке“.<sup>502</sup> Усклађивање висине закупнице са стопом инфлације и променама на тржишту некретнина је нарочито значајно код уговора о дугорочном закупу земљишта, с обзиром на велики пораст вредности земљишта током неколико деценија, на који рок се закључују такви уговори. У случају да у

---

<sup>499</sup> Одлука о грађевинском земљишту („Службени лист Општине Врбас“ бр. 3/13).

<sup>500</sup> Одлука Уставног суда ГУо-254/13 од 1. 12. 2016. године.

<sup>501</sup> Чл. 99 ст. 16 ЗПИ.

<sup>502</sup> О. Антић, нав. дело, 89.



уговору о закупу није предвиђено да ће се закупнина повећавати са порастом вредности земљишта до које ће доћи за време трајања закупа, значајан пораст вредности земљишта би евентуално могао да представља разлог због којег би закуподавац могао захтевати раскид уговора због промењених околности, имајући у виду да он не може више остварити сврху закључења уговора и да би одржавање таквог уговора на снази према њему било неправично. У вези са тим, Врховни суд Србије се у једној одлуци изјаснио да пораст цена непокретности на тржишту није разлог за измену уговора о закупу непокретности у погледу висине закупнине, нити разлог за раскид уговора због промењених околности, ако су стране уговором о закупу уговориле висину закупнине у динарској противвредности стране валуте.<sup>503</sup> У овом случају суд је нашао да чињеница да су стране уговориле висину закупнине у динарској противвредности стране валуте значи да су приликом закључења анекса уговора узеле у обзир економске појаве као што је пораст цена непокретности на тржишту. У супротном, произлазило би да би закуподавац могао захтевати раскид уговора због промењених околности уколико је закупнина уговорена у иностраној валути без могућности промене висине исте у складу са тржишним кретањима. Утврђивање правила на основу којих ће се вршити усклађивање вредности закупнине представља тежак задатак са којим се сусрећу и уговорне стране у пракси других земаља.

### **17. 3. 3. 1. 1. УСКЛАЂИВАЊЕ ВИСИНЕ ЗАКУПНИНЕ СА ПРОМЕНАМА ТРЖИШНЕ ВРЕДНОСТИ ЗЕМЉИШТА У ПРАКСИ ДРУГИХ ДРЖАВА**

У правним системима који предвиђају могућност дугорочног закупа грађевинског земљишта постоје и одређени механизми периодичног преиспитивања висине закупнине, у складу са кретањем тржишне вредности земљишта, стопом инфлације и договором уговорних страна. То је нужно како би се заштитили интереси закуподавца, с обзиром на то да такви уговори трају и по неколико деценија, а у том периоду се вредност земљишта може неколико пута увећати. Могуће је и да се протеком времена тржишна вредност земљишта смањи, али, по

---

<sup>503</sup> В. пресуду Врховног суда Србије Рев. 1305/03 од 11. 6. 2003. године.

правилу, она расте. У различитим државама висина закупнине се усклађује са тржишним кретањима у различитим временским интервалима. Тако, на пример, у Холандији, не постоје правила која детаљно уређују наведено питање, па се у пракси могу срести примери уговора о закупу код којих је висина закупнине фиксно одређена и временом се не мења, чија висина се мења на годишњем нивоу према стопи инфлације, као и уговори код којих се висина закупнине преиспитује на сваких 5, 10, 15 и 25 година.<sup>504</sup> У Финској се код дугорочних уговора о закупу грађевинског земљишта који су закључени на рок од 100 година закупнина прилагођава тржишној вредности земљишта на сваких 30 година. Када су у питању уговори о закупу земљишта за комерцијалне сврхе, који се закључују на период од 50 година и за индустријске сврхе (на период 20–30 година), висина закупнине се преиспитује на годишњем нивоу.<sup>505</sup> У случајевима када је уговорено да је висина закупнине фиксна за све време трајања уговора или да се усклађује само према стопи инфлације, по протеклу више деценија она због пораста вредности земљишта, по правилу, постане несразмерно мала у односу на вредност земљишта. Стога, такве уговорне одредбе никако нису у интересу закуподавца, најчешће општине или града, јер доводе до скоро бесплатне употребе земљишта од стране закупца. Такође, није у интересу закуподавца ни уговорна одредба према којој закупцац плаћа целокупну закупнину одједном, приликом закључења уговора о закупу због тога што такав закупцац присваја сва будућа повећања вредности земљишта за себе, а што иначе чини закуподавац кроз периодично увећање висине закупнине у складу са увећањем тржишне вредности земљишта. Уколико је закупнина плаћена као једна укупна сума на самом почетку важења уговора, закуподавац нема у својим рукама инструмент за захватање повећања вредности земљишта.

Поред наведених периодичних измена висине закупнине због промене тржишне вредности земљишта, холандски закон предвиђа и обавезно ревидирање закупнине и приликом промене у начину коришћења земљишта, као и приликом промена на самом објекту изграђеном на закупљеном земљишту. То је закупцима стварало бројне проблеме, с обзиром на то да је свако дозиђивање, преграђивање или реновирање објекта за последицу имало увећање висине

---

<sup>504</sup> В. графички приказ наведених података у Iris van Veen, „*Public ground lease in Amsterdam and the effect on housing*“, 10 <http://www.tink-iris.nl/publicaties/index.html>, 2. 4. 2020. године.

<sup>505</sup> S. L. Nystrom, нав. дело, 11.

закупнине, те им је било неисплативо да врше било какве радове. Стога су правила донекле промењена, тако да се од 2005. године не одређује поново висина закупнине приликом извођења мањих радова на објекту од стране закупца.<sup>506</sup>

Утврђивање висине закупнине је једно од питања око којих уговорне стране најтеже постижу сагласност, посебно приликом обнављања уговора о закупу који је трајао више деценија. Стога је у Холандији прецизно одређен поступак по којем се приликом обнављања уговора о закупу утврђује висина закупнине. Он се састоји у томе да купац и куподавац бирају по једног стручњака за ту област, који заједно бирају трећег експерта,<sup>507</sup> па њих троје одређују висину закупнине у новом уговору, узимајући у обзир све релевантне околности конкретног случаја. Међутим, како не постоје параметри помоћу којих би се прецизно могла утврдити вредност права на земљишту које куподавац преноси купцу, те како се вредност земљишта стално увећава, купци могу бити доведени у ситуацију да треба да плаћају вишеструко већу закупнину након обнављања таквих уговора, уколико висина закупнине није периодично усклађивана са тржишним условима. То је био разлог вођења бројних спорова између купаца и носилаца власти као куподаваца. Један такав спор је настао у Хагу и познат је као „The Hague leasehold“. Одлуком локалних власти у Хагу 2000. године конвертовани су сви уговори о наследном закупу земљишта (*erfpacht*), закључени на 75 година ради изградње стамбених објеката, у уговоре о закупу на неодређено време, што је било праћено повећањем годишње ренте.<sup>508</sup> У тим уговорима закупнина није мењана од почетка њиховог важења јер је била уговорена као фиксна, а због протеча времена и дејства инфлације била је веома ниска. Када је дошло до њихове конверзије у уговоре на неодређено време, град је понудио купцима да плаћају закупнину одређену према тржишној вредности земљишта у том тренутку, а која је била далеко већа него претходно уговорена закупнина. Купцима је то било неприхватљиво, сматрали су да су оштећени, због чега је и дошло до судског спора, у којем је суд пресудио у корист града.<sup>509</sup>

---

<sup>506</sup> Више о томе у I. van Veen, нав. дело, 12.

<sup>507</sup> Исто.

<sup>508</sup> Verbeke, A, Van der Merwe, C.G нав. дело, 496.

<sup>509</sup> Пресуда Hoge Raad 26 March 1999, NJ 1999/446. В. у Н. Ploeger, Н. de Wolff, нав. дело, 11–12.

Имајући у виду наведене ситуације које су се дешавале у пракси, државе су осмишљавале различита правила како да реше проблеме настале у вези са закупнином због пораста вредности земљишта. Тако је у Канбери, у Аустралији 1971. године укинута плаћање закупнина за закуп грађевинског земљишта, с обзиром на то да су исте постале непопуларне и неправедне у условима брзе инфлације.<sup>510</sup> С друге стране, поједини градови у Холандији, пре свих Ротердам и Хаг, почели су да нуде дотадашњим закупцима могућност претварања права закупа у право својине. Ово се, пре свега, односило на закупце који су на земљишту у јавној својини изградили стамбене објекте, па је око 95% таквих закупаца у Ротердаму до краја 2011. године претворило своје право из уговора о закупу у право својине на земљишту.<sup>511</sup> Међутим, и поред таквог заокрета у политици управљања грађевинским земљиштем, и даље је остао на снази велики број уговора о закупу, посебно када је предмет закупа земљиште које није предвиђено за станоградњу, а константно се закључују и нови уговори. Треба напоменути и то да су закупци који су претворили своје право коришћења земљишта из уговора о закупу у право својине, без обзира на то што су плаћали закупнину дуги низ година, били дужни да плате одређену накнаду за стицање својине као јачег права. Та накнада је у Хагу износила 3% тржишне вредности земљишта, а касније су закупци могли да откупе земљиште по цени од само 1,5% тржишне вредности земљишта.<sup>512</sup> Иако се овако одређена купопродајна цена чини веома ниском, општински органи власти су приликом њеног утврђивања сигурно имали у виду чињеницу да су ти закупци дуги низ година плаћали закупнину, те да су на тај начин већ исплатили добар део купопродајне цене. Из тог угла гледано, а имајући у виду и да су закупци на тим парцелама имали изграђене стамбене објекте, те да су оне за њих биле од егзистенцијалног значаја, може се боље разумети због чега су цене биле ниске. Поређења ради, навешћемо да правила нашег позитивног права дозвољавају конверзију права закупа на грађевинском земљишту у јавној својини у право својине без накнаде. Из тога можемо закључити да се правилима које холандско право прописује за случај конверзије боље штити општи друштвени интерес од домаћих правила.

---

<sup>510</sup> S. L. Nystrom, нав. дело, 7.

<sup>511</sup> H. Ploeger, H. Bounjouh, нав. дело, 83.

<sup>512</sup> H. Ploeger, H. de Wolff, нав. дело, 11.

## **17. 4. ОВЛАШЋЕЊА ЗАКУПОДАВЦА**

Овлашћења закупадавца одговарају обавезама закупца, а то су овлашћење да захтева исплату закупнине, у висини и роковима одређеним у уговору, као и овлашћење да захтева предају парцеле у државину по престанку важења уговора о закупу, осим уколико није изричито уговорено да ће парцела прећи у својину закупца. С обзиром на то да је о наведеним овлашћењима закупадавца, односно обавезама закупца већ било речи у претходном делу рада, овде су само споменути, те неће бити предмет поновног разматрања.

## **18. ИЗМЕНА УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА**

### **18. 1. ИЗМЕНА УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА ЗБОГ ПРОМЕНЕ ВЛАСНИКА ОБЈЕКТА ИЛИ ДЕЛА ОБЈЕКТА КОЈИ СЕ ГРАДИ ИЛИ ЈЕ ИЗГРАЂЕН НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ УЗЕТОМ У ЗАКУП**

Након закључења уговора о закупу и након што закупац почне са градњом планираног објекта или га у потпуности изгради, често се дешава да га из неког разлога отуђи. Поред тога што закупац може да га отуђи правним послом, могуће је и да исти пређе у својину неког другог лица независно од воље закупца, као што би било у случају да буде продат у извршном поступку ради намирења потраживања хипотекарног повериоца. Такође, честе су и ситуације да право својине на том објекту пређе на универзалне сукцесоре услед смрти закупца, уколико је физичко лице, односно услед престанка постојања правног лица као дотадашњег закупца.

У свим наведеним случајевима поставља се питање како ће та промена утицати на уговор о закупу грађевинског земљишта на којем је објекат изграђен. Према ЗПИ, ако се промени власник објекта, односно посебног физичког дела објекта који је изграђен или се гради на грађевинском земљишту у јавној својини које се користи по основу уговора о закупу закљученог у складу са законом, закуподавац ће, на захтев закупца, односно власника објекта, изменити уговор о закупу тако што ће на место, односно поред дотадашњег закупца, ступити нови власник објекта, односно дела објекта.<sup>513</sup> Раније важећом формулацијом наведене одредбе било је дато право само ранијем закупцу да тражи измену уговора о закупу, а накнадно је то право дато и новом власнику објекта, односно дела објекта, који свакако има правни интерес за то. Тај интерес је још више изражен код дотадашњег закупца. Будући да је отуђио објекат или посебан део објекта који је изградио или почео да гради на закупљеном земљишту, у његовом је интересу да се што пре изврши и одговарајућа измена уговора о закупу, како би био ослобођен обавезе плаћања закупнине. Штавише, уколико му не би било дозвољено да поднесе захтев за измену

---

<sup>513</sup> Чл. 101 ст. 1 ЗПИ.

уговора о закупу, он би несавесним понашањем друге уговорне стране којој је отуђио објекат, односно део објекта, могао бити доведен у врло незавидан положај. Нови власник објекта можда не би никада поднео или би одуговлачио са подношењем захтева за измену уговора о закупу грађевинског земљишта, како би обавеза плаћања закупнине што дуже теретила ранијег закупца, уколико закупнина већ није исплаћена у целости. У случају измене уговора о закупу у погледу идентитета закупца не долази до промене у правима и обавезама, тј. нови купац има иста права и обавезе као и ранији.

Подносилац захтева за измену уговора о закупу уз захтев треба да достави уговор о куповини објекта или куповини објекта у изградњи који представља правни основ за стицање права својине на објекту или објекту у изградњи, оверен у складу са законом, са потврдом пореске управе о измирењу пореза по том правном основу или са потврдом пореске управе о ослобађању од пореске обавезе, односно правноснажно решење о наслеђивању, уколико је до промене власника објекта дошло због смрти закупца.<sup>514</sup> Иако то у Закону није наведено, уз захтев за измену уговора о закупу грађевинског земљишта може се доставити и уговор о размени непокретности, уговор о поклону, као и уговор о уступању и расподели имовине за живота, ако је неки од наведених уговора био правни основ преноса права својине на објекту или делу објекта изграђеном на закупљеном јавном грађевинском земљишту. Уколико је купац грађевинског земљишта располагао објектом изграђеним на закупљеној парцели уговором о уступању и расподели имовине за живота закљученим са својим потомцима, нови купац ће бити онај потомак на кога је наведеним уговором пренео право својине на том објекту. Ако је пренео право својине на предметном објекту на више потомака, сваки од њих ће стећи својство закупца грађевинског земљишта. Законом о наслеђивању је предвиђено да уступилац може задржати право уживања на свим или неким добрима.<sup>515</sup> У случају да уступилац одлучи да задржи право уживања на објекту изграђеном на закупљеном јавном грађевинском земљишту, потомак којем би било пренето право својине на објекту изграђеном на закупљеном земљишту, иако би постао његов власник, не би могао користити. У таквој ситуацији може се поставити

---

<sup>514</sup> В. чл. 101 ст. 2 ЗПИ.

<sup>515</sup> В. чл. 188 Закона о наслеђивању („Службени гласник РС“ бр. 46/95, 101/03 и 6/15).

питање оправданости измене уговора о закупу грађевинског земљишта, будући да би нови власник, уколико би постао купац, био дужан да плаћа закупнину, а објекат изграђен на њему не би могао користити. Сматрамо да би у наведеном случају било целисходније да се ни не мења уговор о закупу, односно да би било правичније да уступилац и даље буде уговорна страна у уговору о закупу и да плаћа закупнину све док има право уживања на предметном објекту. Овај проблем би настао и уколико би купац располагао објектом изграђеним на закупљеној парцели уговором о поклону, а за себе задржао право доживотног плодуживања.

У случају да купац располаже објектом или делом објекта изграђеним на закупљеном грађевинском земљишту уговором о доживотном издржавању као прималац издржавања, та чињеница неће утицати на важење уговора о закупу, односно неће довести до потребе за изменом уговора у погледу уговорних страна, имајући у виду да се право својине на стварима којима прималац издржавања располаже у корист даваоца издржавања преноси на потоњег тек у тренутку смрти примаоца, а не у тренутку закључења уговора.

Може се уочити одређена непрецизност у коришћењу терминологије приликом регулисања питања измене уговора о закупу у ЗПИ. Наиме, Закон предвиђа да власник објекта може да поднесе захтев за измену уговора. Од њега се захтева да уз захтев поднесе уговор о купопродаји објекта, као доказ да је овлашћено лице за подношење тог захтева. Међутим, како се право својине на непокретности на основу правног посла стиче уписом у јавну књигу или на други одговарајући начин одређен законом,<sup>516</sup> лице које је закључило уговор о купопродаји непокретности, а није своје право из уговора уписало у евиденцију непокретности, још увек није постало власник исте. Стога би било правилније да је у закону употребљен израз „купац објекта“ уместо израза „власник објекта“.

Посебан проблем може настати у ситуацији уколико би купац закључио више уговора о купопродаји објекта, те уколико би више лица која претендују да стекну право својине на објекту изграђеном на закупљеном грађевинском земљишту у јавној својини поднело захтев

---

<sup>516</sup> Чл. 33 ЗОСПО.



закуподавцу за закључење уговора о измени уговора о закупу. Ни ова ситуација није предвиђена у Закону, те немамо јасно одређено правило на који начин би тада закуподавац требало да се понаша, односно чији захтев да усвоји. Уколико би се неки од више купаца објекта уписао као власник истог у катастру непокретности, свакако би закуподавац требало да да предност његовом захтеву за измену уговора о закупу грађевинског земљишта. Ако то није случај, најбоље би било да закуподавац не одлучује о наведеним захтевима за измену уговора о закупу док се између више потенцијалних власника објекта не реши наведено питање.

Напред наведено се односи на ситуацију када до промене власника објекта дође правним послом. Друга врло животна ситуација је да купац умре. У случају смрти закупца, право својине на објекту изграђеном на закупљеном земљишту у јавној својини прелази на његове наследнике у тренутку смрти оставиоца, односно закупца,<sup>517</sup> а не у тренутку уписа права својине у евиденцију о правима на непокретностима, као што је то случај приликом стицања права својине правним послом. Решење о наслеђивању има само декларативни карактер. Исто важи и у случају проглашења несталог лица за умрло. Према ЗОО, у случају смрти закупца или закуподавца закуп се наставља са његовим наследницима, ако није другачије договорено.<sup>518</sup> Дакле, према одредби ЗОО, у случају смрти закупца није потребно да његови наследници закључују било какав нови уговор са закуподавцем или анекс уговора, будући да права закупца из уговора о закупу чине део заоставштине. На наследнике по самом закону прелазе права и обавезе закупца (до висине наслеђене активе заоставштине) из уговора о закупу било које ствари, па и грађевинског земљишта, ако није другачије договорено. С друге стране, ЗПИ у чл. 101, у којем уређује измену уговора о закупу грађевинског земљишта, предвиђа да се одредбе тог члана примењују у случају када дође до промене власника објекта, односно посебног дела објекта који је изграђен или се гради на закупљеном грађевинском земљишту у јавној својини, не прецизирајући да се те одредбе односе само на ситуацију када до промене власника објекта или посебног дела објекта дође на основу правног посла. Стога би се могао извући закључак да се наведене одредбе о измени уговора о закупу грађевинског земљишта примењују и у

---

<sup>517</sup> Према чл. 206 ст. 1 Закона о наслеђивању, смрћу човеком отвара се његово наслеђе.

<sup>518</sup> Чл. 599 ЗОО.

случајевима када дође до промене власника објекта по другом основу, а не само правним послом, као што је у случају наслеђивања или на основу судске одлуке. Онда би и наследници закупца у сваком случају требало да закључе уговор о измени уговора о закупу са закуподавцем. Имајући у виду наведено, можемо рећи да је решење из ЗПИ противно цитираној одредби ЗОО, која предвиђа да наследници закупца аутоматски ступају у права и обавезе из уговора о закупу. Имајући у виду да ЗОО прописује да се одредбе о закупу из тог закона неће примењивати на закупе уређене посебним законима, те имајући у виду опште правило *lex specialis derogat legi generali*, произлази да у случају закупа грађевинског земљишта у јавној својини, наследници морају да закључе уговор о измени уговора о закупу са закуподавцем, иако би, применом општих правила, права и обавезе закупца из тог уговора у тренутку његове смрти требало да пређу на њих.

Закон не прописује ни рок у којем је нови власник објекта дужан да поднесе захтев за измену уговора о закупу. Нови власник објекта, посебно у случају смрти закупца, може избегавати или покушати да пролонгира закључење уговора о измени уговора о закупу грађевинског земљишта са закуподавцем, те се може десити да протекне и дужи временски период од смрти закупца до закључења уговора о измени уговора о закупу. Тада се поставља питање да ли је наследник дужан да плати доспеле износе закупнине за тај период. Одговор на то питање зависи од тога од када се сматра да уговор о закупу обавезује наследника, да ли од тренутка смрти оставиоца, када према општим правилима о закупу на њега прелазе права и обавезе ранијег закупца или од тренутка закључења уговора о измени уговора о закупу, када он и формално постаје купац. Уколико би се прихватило прво од наведених решења, закључење уговора о измени ранијег уговора би било беспредметно и непотребно, будући да су сва дејства тог уговора у односу на наследника већ наступила у тренутку смрти претходног закупца. Уколико би се прихватило друго наведено решење, односно да наследник стиче права и обавезе закупца тек од тренутка закључења уговора о измени уговора о закупу, исти не би био дужан да плати доспеле износе закупнине у наведеном периоду, чиме би закуподавац био оштећен.

Није прописано ни правило како јавноправни субјекат као закуподавац треба да поступи у ситуацији уколико нови власник објекта или дела објекта изграђеног на закупљеном грађевинском земљишту ни не поднесе захтев за измену уговора о закупу, а правно лице које је било дотадашњи закупац више не постоји. Једно могуће решење је да га закуподавац позове да се у одређеном примереном року изјасни да ли жели да закључи уговор о измени уговора о закупу, према којем ће он бити означен као нови закупац, па уколико се не изјасни или уколико одбије да закључи такав уговор, да захтева од њега испражњење непокретности уклањањем објекта и враћање парцеле у државину закуподавца. У пракси је заузет став да у таквој ситуацији јавноправни субјекат као закуподавац има право да захтева од тог лица исплату накнаде у висини закупнине по основу правно неоснованог обогаћења, осим ако лице које користи земљиште без закљученог уговора о измени уговора о закупу има право конверзије свог права у право својине.<sup>519</sup>

Уколико закупац грађевинског земљишта, правно лице које је било инвеститор изградње стамбене зграде, још увек постоји, али се над њим води стечајни поступак или поступак ликвидације, те је престао да плаћа закупнину, закуподавац не може захтевати исплату закупнине од власника новоизграђених станова.<sup>520</sup> Ово из разлога што закупац још увек постоји и нису ни он ни нови власници посебних делова објекта захтевали измену уговора о закупу. Стога, у таквој ситуацији, закуподавац не би могао ни по основу правно неоснованог обогаћења од нових власника станова наплатити закупнину.

ЗПИ одступа од општих правила облигационог права и у погледу питања од када уговор о измени уговора о закупу грађевинског земљишта обавезује новог закупца. ЗПИ предвиђа да права и обавезе за новог закупца настају даном уписа права закупа у јавну књигу о непокретностима и правима на њима. Уговор о закупу, као консензуални уговор, ствара права и обавезе за уговорне стране од тренутка његовог закључења. Стога су нејасни разлози законодавца због чега пролонгира правно дејство уговора у односу на новог закупца до тренутка

---

<sup>519</sup> С. Станојевић и др, нав. дело

<sup>520</sup> Исто.

његовог уписа у катастар непокретности, посебно ако се узме у обзир да не предвиђа да ће наведени уговор производити права и обавезе и за закуподавца од тренутка уписа права закупа у евиденцију о непокретностима и правима на њима. У недостатку другачије одредбе, произлази да закуподавца наведени уговор обавезује од тренутка његовог закључења, при чему не постоје оправдани разлози да уговор почне да обавезује уговорне стране од различитих тренутака. Такође, прописивањем наведеног правила о дејству уговора за закупца, упис у катастар непокретности је постављен као услов који се мора задовољити да би уговор производио правно дејство *inter partes*, а не само *erga omnes*, тј. према трећим лицима. Упис у земљишне књиге, заправо, представља одложни услов да би уговор почео да производи правно дејство, и то само према закупцу. Такође, нејасно је да ли ће нови закупца бити дужан да плаћа закупнину за период од закључења уговора до уписа права закупа у катастар непокретности. Наведено није од значаја само за питање закупнине, већ и за друга права и обавезе које произлазе из уговора о закупу, као што је одговорност за правне и материјалне недостатке закупљене ствари, тј. парцеле.

Без обзира на правни основ преласка права својине на објекту или делу објекта који се гради или је изграђен на јавном грађевинском земљишту узетом у закуп, право својине са закупца може прећи на више лица, у којем случају настаје сусвојина на том објекту. У том случају сви сувласници треба да донесу заједничку одлуку да ли ће поднети захтев за измену уговора о закупу и на тај начин и формално стећи својство закупца или ће уклонити објекат са закупљеног грађевинског земљишта и вратити парцелу у државину закуподавцу. Будући да је то питање које утиче на само постојање објекта, односно на његову даљу судбину, закључење уговора о измени уговора о закупу представља правни посао који превазилази оквире редовног управљања стварју, те је за његово закључење потребна сагласност свих сувласника. Уколико би се неки од сувласника противио закључењу таквог уговора са закуподавцем парцеле, намеће се питање да ли би закуподавац могао закључити уговор о закупу само са једним од сувласника, уколико би он пристао да плаћа целокупан износ закупнине. У том случају, не би постојао правни основ по којем би остали сувласници држали предметну парцелу. Такође, питање је ако је предметни објекат физички дељив на реалне делове тако да се сувласничка заједница може

развргнути и уколико то буде учињено, да ли је могуће да сваки од бивших сувласника за себе појединачно донесе одлуку о томе да ли ће поднети захтев за измену уговора о закупу да би постао закупац. Сматрамо да би то било могуће једино ако се тако одређени реални делови оних сувласника који не желе да стекну својство закупца већ да уклоне свој део објекта, могу уклонити са предметне парцеле тако да се не оштете остали реални делови објекта који припадају оним сувласницима који желе да у својству закупца наставе да користе предметну парцелу.

Ако закупац – власник објекта отуђи само један посебан део објекта, тада поред њега на место закупца ступа и тај нови власник објекта. Иако нема изричите одредбе о томе, требало би да сваки од њих дугује закуподавцу део закупнине сразмерно величини свог посебног дела у односу на цео објекат. Међутим, за све износе закупнине који су доспели пре отуђења посебног дела објекта, а који нису плаћени, дужник је само ранији закупац.

Надаље, ЗПИ прописује да закуподавац закључује са новим власником објекта уговор о измени уговора о закупу, који по потписивању представља основ за промену уписа закупца у јавној књизи о евиденцији непокретности и правима на њима.<sup>521</sup> Међутим, имајући у виду важеће одредбе о упису права својине на објекту у катастар непокретности и недостатак посебних одредаба којим би био регулисан упис у случају да је објекат изграђен на закупљеном земљишту, произлази да нови закупац може своје право својине на објекту или делу објекта уписати у катастар непокретности и пре него што буде уписан као закупац грађевинског земљишта. Наиме, за упис права својине на објекту или делу објекта потребан му је доказ о правном основу стицања и дозвола правног претходника, тј. претходног закупца да упише право својине на објекту (*clausula intabulandi*). Правни основ стицања, уколико је стекао право својине на објекту на основу правног посла, представља солемнизован уговор о купопродаји непокретности, замени, поклону, размени непокретности или о уступању и расподели имовине за живота. Такође, правни основ стицања на основу којег се може тражити упис права својине у катастру непокретности је и правноснажно решење о наслеђивању или друга правноснажна

---

<sup>521</sup> В. чл. 101 ст. 3 ЗПИ.

судска одлука. Дакле, могуће је да у евиденцији о правима на непокретности дође до промене носиоца права својине на објекту, а да као закупац грађевинског земљишта на којем је објекат изграђен још увек буде уписан претходни власник објекта. Уколико је предмет стицања од стране новог власника објекат у изградњи или део објекта у изградњи, тада се у катастру непокретности уписује само предбележба права својине. Она се уписује без означања рока трајања,<sup>522</sup> а након што објекат буде изграђен и уписан у катастар непокретности, уписује се право својине.

Нови власник објекта, односно дела објекта, уз захтев за измену уговора о закупу грађевинског земљишта доставља доказ о правном основу стицања права својине на објекту или делу објекта, оверен у складу са законом. Под тим се подразумева да треба да буде у форми јавнобележнички потврђене (солемнизоване) исправе, уколико је у питању правни посао. Такође, треба да поднесе и потврду пореске управе о измирењу пореза по том правном основу или потврду о ослобађању од пореске обавезе. Овај захтев се односи на уговоре о промету непокретности, али не и на друге исправе којима се доказује право својине.<sup>523</sup>

Намеће се питање каква је правна природа уговора о измени уговора о закупу грађевинског земљишта. Правила о закључењу овог уговора имају највише сличности са правилима која регулишу уступање уговора,<sup>524</sup> с обзиром на то да се права и обавезе једне уговорне стране из дотадашњег уговора преносе на треће лице, али се од њих и разликују. Пре свега, приликом закључења наведеног уговора није предвиђено да ће се прибавити сагласност закупадача, за разлику од уступања уговора, где је неопходан пристанак друге уговорне стране. Наиме, прописано је да ће закупадавац закључити уговор о измени уговора о закупу са новим власником објекта или посебног дела објекта када му он достави потребну документацију и доказ о праву својине на објекту, односно делу објекта, при чему ЗПИ не предвиђа могућност дискреционе оцене јавноправног субјекта као закупадача да ли је у његовом интересу да

---

<sup>522</sup> Чл. 11 ст. 6 Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова.

<sup>523</sup> В. Златко Стефановић, „Измена уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини због промене власника објекта“, *Буџетски инструктор*, 119/2015, Правна база „*Paragraf lex*“.

<sup>524</sup> В. одредбе чл. 145–147 ЗОО.

закључи уговор са тим лицем. Не само што закуподавац не може одбити закључење уговора о измени уговора о закупу са новим власником објекта већ није прописана ни обавеза ранијег закупца да прибави сагласност закуподавца када отуђује објекат изграђен на јавном грађевинском земљишту узетом у закуп. Будући да промена власника објекта, односно посебног дела објекта има за последицу промену закупца, сматрамо да би приликом отуђења објекта или дела објекта купац требало да прибави његову сагласност, како би интереси јавноправног субјекта као закуподавца били на адекватан начин заштићени. Закуподавцу као повериоцу потраживања закупнине није свеједно ко му дугује, а купац може пренети право својине на објекту и на инсолвентно лице. При томе, не само да се не захтева сагласност закуподавца приликом промене власника објекта, иако тиме могу бити угрожени његови интереси, већ Закон не прописује ни обавезу ранијег закупца, ако је пренео право својине на објекту на друго лице правним послом, да одговара за будуће доспеле обавезе из уговора о закупу солидарно са новим закупцем. Један од могућих начина да се јавноправни субјекат као закуподавац заштити од несавесног понашања бившег и новог закупца био би и да се приликом закључења уговора о измени уговора о закупу захтева давање одговарајућег средства обезбеђења за све будуће износе закупнине. То средство обезбеђења могла би бити хипотека на објекту изграђеном на закупљеном земљишту или на неком другом објекту у својини новог или старог закупца или чак и трећег лица. Међутим, како Закон не предвиђа ништа од наведеног, интереси јавноправног субјекта приликом промене закупца нису на адекватан начин заштићени.

Када дође до промене власника објекта у изградњи или дела објекта у изградњи, потребно је извршити и одговарајућу измену решења о грађевинској дозволи. Оно се мења само у погледу имена инвеститора, а нови инвеститор је дужан да гради објекат под условима из грађевинске дозволе који су обавезивали и ранијег инвеститора, односно закупца. Закон предвиђа да је нови инвеститор дужан да у року од 30 дана од дана настанка промене поднесе захтев за измену решења о грађевинској дозволи органу који је издао грађевинску дозволу, ако се након правноснажности решења о грађевинској дозволи промени идентитет инвеститора.<sup>525</sup> Није прецизно одређено који дан се сматра даном настанка промене, да ли је то дан када је закључен

---

<sup>525</sup> Чл. 141 ст. 1 ЗПИ.

уговор о купопродаји објекта у изградњи или неки други уговор који представља правни основ преношења права својине на објекту на новог власника, односно дан доношења судске одлуке којом је стечено право на објекту у изградњи, дан када је нови власник објекта у изградњи закључио уговор о измени уговора о закупу грађевинског земљишта са закуподавцем или дан када се као нови закупца уписао у катастар непокретности. С обзиром на то да је нови власник објекта у изградњи дужан да уз захтев за измену решења о грађевинској дозволи поднесе извод из евиденције о правима на непокретностима са уписаним правом закупа на његово име, долазимо до закључка да се рок од 30 дана за подношење захтева рачуна од дана уписа права закупа у корист новог власника објекта као закупца у катастар непокретности.

У случају промене власника објекта у изградњи или изграђеног објекта на закупљеном грађевинском земљишту у приватној својини на основу правног посла, примењује се правило из чл. 3 ст. 3 Закона о промету непокретности,<sup>526</sup> према којем се преносом права својине на згради изграђеној на земљишту на којем власник зграде нема право својине већ само право коришћења или право закупа, преноси и право коришћења или право закупа на земљишту на којем се зграда налази, као и на земљишту које служи за редовну употребу зграде. Дакле, није потребна никаква измена уговора о закупу, већ до промене закупца долази по сили закона. У случају смрти закупца грађевинског земљишта у приватној или задружној својини, његова права и обавезе из тог уговора у тренутку његове смрти прелазе на наследнике, без закључивања било каквог новог уговора. Такође, наведени уговор од тог тренутка ствара права и обавезе за наследнике као закупце, а не од уписа права закупа у катастар непокретности. У ситуацији када дође до отуђења објекта изграђеног на закупљеном грађевинском земљишту, а нови власник објекта не плаћа закупнину, власник земљишта може захтевати испражњење катастарске парцеле и враћање исте у државину. Ако дође до престанка важења уговора о закупу и иселења закупца, он као нови власник објекта у тој ситуацији има право да од власника земљишта захтева накнаду нужних, корисних и луксузних трошкова насталих у вези са одржавањем парцеле ако је био савестан држалац, односно нужних и корисних трошкова ако је био несавестан држалац.<sup>527</sup> Такође,

---

<sup>526</sup> Закон о промету непокретности („Службени гласник РС“ бр. 93/14, 121/14 и 6/15).

<sup>527</sup> Овакав став је заузет у судској пракси. Наиме, Д. Ј. из Б. је на основу неколико купопродајних уговора, закључених са више лица, купио више објеката изграђених на градском грађевинском земљишту и то на парцелама



уколико би власнику земљишта било враћено грађевинско земљиште заједно са изграђеним објектом, имао би право да захтева од њега накнаду у висини вредности изграђеног објекта, по правилима о стицању без основа.

## **18. 2. ИЗМЕНА УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА ЗБОГ ЛЕГАЛИЗАЦИЈЕ БЕСПРАВНО ИЗГРАЂЕНОГ ОБЈЕКТА**

Осим наведених облика измене уговора о закупу грађевинског земљишта због промене власника објекта или дела објекта који је изграђен или који се гради на грађевинском земљишту у јавној својини, ЗПИ предвиђа још један специфичан случај. То је случај када је на катастарској парцели грађевинског земљишта у јавној својини које је узето у закуп изграђен објекат без грађевинске и употребне дозволе, па накнадно буде легализован. Овде је реч о накнадном добијању потребних дозвола, било да је објекат озакоњен након што је већ завршен или су

---

број 2263 и 2273/1 к.о. Вишњица. То земљиште је у државној својини, са правом коришћења В. Т. из Б. и А. Ж. из Б, са уделима од по ½. Продавци од којих је Д. Ј. купио објекте били су ванкњижни власници тих објеката, а објекти су изграђени без грађевинске дозволе, што је Д. Ј. било познато у време закључења купопродајних уговора. Продавци су наведене објекте стекли од предузећа „Д.“ из Л., које је користило грађевинско земљиште као купац, по основу уговора о закупу закљученог са носиоцима права коришћења В. Т. и А. Ж. Ово предузеће је извршило улагање у комунално опремање земљишта пре изградње објеката које је Д. Ј. купио. Д. Ј. није након куповине објеката закључио уговор о закупу земљишта са В. Т. и А. Ж, као носиоцима права коришћења истог нити је плаћао закупнину. Стога су они поднели тужбу против њега, тражећи тужбеним захтевом иселење са свим лицима и стварима са спорних катастарских парцела и предају истих у судржавину. Тај тужбени захтев је правноснажно усвојен, након чега је извршена предаја парцела имаоцима права коришћења. Након тога, Д. Ј. је поднео тужбу против њих, тражећи исплату износа од 12.114.000,00 динара, колико је у збиру износила вредност комуналног опремања земљишта и вредност објеката, према налазу вештака грађевинске струке. Одлучујући у првом степену, Виши суд у Београду је пресудом П. 545/14 од 6. 11. 2017. године одбио тужбени захтев, налазећи да је тужилац када је куповао објекте знао да су они изграђени без грађевинске дозволе, да није имао закључен уговор о закупу грађевинског земљишта са туженима нити било који други правни основ коришћења земљишта. Надаље, суд је нашао да чињеница да су продавци објеката од којих је тужилац купио објекте исте купили од предузећа „Д.“ које је, неспорно, вршило улагање у земљиште на којима се налазе ти објекти, не може кроз касније купопродајне уговоре водити установљавању права тужиоца да потражује од носилаца права коришћења земљишта вредност на име извршених улагања по основу стицања без основа. Апелациони суд у Београду је укинуо ову пресуду и вратио предмет првостепеном суду на поновно суђење. У образложењу другостепене одлуке наведено је да је првостепени суд пропустио да цени основаност тужбеног захтева у смислу одредаба чл. 37–40 Закона о основама својинскоправних односа, тј. да утврди да ли улагања која су вршена ради комуналног опремања земљишта имају карактер нужних, корисних или луксузних трошкова. Такође је наведено да није утврђена чињеница да ли су туженима у државину предате парцеле са изграђеним објектима, у којем случају би дошло до стицања без основа. В. решење Апелационог суда у Београду Гж. 5005/19 од 8. 8. 2019. године.

дозволе добијене током градње, која је започета као бесправна градња.<sup>528</sup> У том случају, заправо, и не долази до измене уговора о закупу грађевинског земљишта већ до његовог раскида, иако је та ситуација регулисана у члану Закона који носи назив „Измена уговора о закупу грађевинског земљишта“.

Наиме, Закон прописује да по упису права својине на објекту који је изграђен или за који је накнадно издата грађевинска и употребна дозвола у поступку легализације на грађевинском земљишту које се користи по основу уговора о закупу закљученог у складу са тим законом, на захтев закупца, закуподавац и купац закључују уговор о раскиду уговора о закупу и евентуално други уговор у складу са важећим прописима, којим ће регулисати начин и услове измирења, односно испуњења уговорних обавеза из уговора о закупу.<sup>529</sup> Дакле, као последица такве промене не долази до измене уговора о закупу него до раскидања истог, уз евентуално закључење другог уговора. Са власником легализованог објекта закључује се уговор о закупу (нови уговор уместо дотадашњег) или неки други уговор, ако закључење уговора о закупу није дозвољено у таквој ситуацији.<sup>530</sup> Закон не одређује како треба поступати у ситуацији ако купац не поднесе захтев за раскид уговора или ако једна од уговорних страна не пристане на раскид. У недостатку одредаба које би регулисале ту ситуацију, треба тумачити да свака страна има право и на једнострани раскид уговора јер су испуњени законом предвиђени услови за раскид.<sup>531</sup> Такође, Закон не одређује ни који је то други уговор који бивши закуподавац и купац могу закључити, поред новог уговора о закупу. С обзиром на то да услове, начин и поступак за измену уговора о закупу уређује власник грађевинског земљишта у јавној својини, све ове ситуације би требало да буду регулисане тим актом.

Нови уговор који закључе ранији купац и закуподавац не представља уговор о преносу, којим би се изменила права и обавезе уговорних страна из ранијег уговора о закупу. У случају

---

<sup>528</sup> З. Стефановић, „Измена уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини због промене власника објекта“.

<sup>529</sup> Чл. 101 ст. 4 ЗПИ.

<sup>530</sup> З. Стефановић, „Измена уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини због промене власника објекта“.

<sup>531</sup> Д. Павловић, нав. дело, 54.

пренова (новације), обавеза престаје тако што се поверилац и дужник сагласе да постојећу обавезу замене новом и ако нова обавеза има различит предмет или различит правни основ.<sup>532</sup> Овде је реч о потпуно одвојеном уговору које странке закључују након што раскину претходни уговор.

---

<sup>532</sup> Чл. 348 ст. 1 ЗОО.

## 19. ПРЕСТАНАК УГОВОРА

### 19. 1. ИСПУЊЕЊЕ

Редован начин престанка уговора о закупу је испуњење. Атила Дудаш у вези са тим истиче да „испуњењем уговорних облигација не престаје уговор који их је засновао, у смислу извора облигације; испуњењем престаје уговорна облигација, а тиме и дејство уговора, али не престаје уговор као правна чињеница.“<sup>533</sup> Уговор о закупу се закључује на одређени временски период, а одређење рока трајања уговора је његов битан елемент. Према општим правилима, по истеку рока на који је уговор закључен, закупац је дужан да врати закуподавцу закупљену парцелу у државину и то у стању у којем ју је узео у закуп. То би значило, ако је за време трајања закупа на њој изградио неки објекат, да је дужан да га уклони. Будући да би коришћење закупљене парцеле у многим случајевима под тим условима било неисплативо, ЗПИ предвиђа могућност претварања права закупа на грађевинском земљишту у јавној својини у право својине. На тај начин је правило да је закупац дужан да врати парцелу закуподавцу у државину по престанку уговора о закупу заправо постало изузетак. Дакле, уговор о закупу грађевинског земљишта ће престати да производи правно дејство испуњењем када истекне рок на који је закључен, под условом да је закупац исплатио целокупан износ уговорене закупнине и да је вратио закуподавцу парцелу у државину и уклонио објекат са ње, осим ако није било нешто друго уговорено.

### 19. 2. ОТКАЗ

Један од начина престанка уговора о закупу грађевинског земљишта је и отказ уговора. Отказ уговора и једнострани раскид уговора представљају начине престанка важења уговора вољом једне уговорне стране, који производе правно дејство уколико су испуњени законом предвиђени услови за то. Могућност да једнострана изјава воље неког лица доведе до престанка

---

<sup>533</sup> А. Дудаш у Б. Пајтић и др., нав. дело, 361.

трајног облигационог односа представља, по својој природи, преображајно право (правну моћ).<sup>534</sup>

ЗОО предвиђа један случај када обе уговорне стране могу отказати уговор о закупу без постојања икаквог оправданог разлога за отказ, а то је када трајање уговора није одређено нити се може одредити из околности или из месних обичаја, али уз давање отказног рока.<sup>535</sup> Овде је реч о уговору о закупу на неодређено време, а уговорне стране у том случају могу дати отказ уговора без навођења отказног разлога. С обзиром на то да се уговор о закупу грађевинског земљишта закључује на одређени временски период, наведена законска одредба је неприменљива код ове врсте уговора, јер се у њему наводи рок на који се закључује. Дакле, да би једна уговорна страна отказала уговор о закупу грађевинског земљишта, у којем се, по правилу, наводи рок као битан елемент уговора, мора постојати неки од отказних разлога предвиђених у ЗОО, односно то се не може учинити без навођења отказног разлога, у смислу чл. 597 ст. 1 ЗОО. Међутим, уколико би уговор о закупу грађевинског земљишта био закључен на одређено време, па по истеку тог рока закупац настави да користи закупуљену парцелу, а закуподавац се томе не противи, дошло би до прећутног обнављања закупа, односно уговор би се по самом закону претворио у уговор о закупу на неодређено време, под истим условима који су важили у претходном уговору.<sup>536</sup> Након тога би могао да престане отказом било које уговорне стране, уз давање отказног рока, у смислу напред наведеног правила. Дужина отказног рока код закупа грађевинског земљишта није одређена законом ни месним обичајима, па ако није одређена ни уговором, примењиваће се диспозитивно законско правило према којем је отказни рок осам дана. У ЗОО је посебно истакнуто да отказ уговора о закупу не може бити дат у невреме.<sup>537</sup> За отказ уговора о закупу била би довољна проста изјава воље уговорне стране која жели да откаже уговор, која не би била условљена посебном формом. У случају отказа, уговорне стране су дужне да изврше све доспеле обавезе, што значи да је закупац дужан да плати све доспеле рате закупнине. Под наведеним условима, обе уговорне стране могу отказати уговор о

---

<sup>534</sup> О. Антић, нав. дело, 191.

<sup>535</sup> В. чл. 597 ст. 1 ЗОО.

<sup>536</sup> В. чл. 596 ст. 1 ЗОО.

<sup>537</sup> В. чл. 597 ст. 2 ЗОО.

закупу, без обзира на разлоге, па чак и без навођења било каквог разлога. Међутим, уколико би у уговору о закупу били таксативно наведени отказни разлози, тиме би уговорне стране своје неограничено право на давање отказа уговора о закупу, ограничиле на разлоге наведене у уговору.<sup>538</sup>

Изјаву о отказу уговора о закупу могу дати обе уговорне стране. Осим у наведеном случају отказа уговора о закупу на неодређено време, који могу дати обе уговорне стране, у свим другим случајевима ЗОО резервише ову правну моћ или за закуподавца или за закупца. Разлози због којих се уговор може отказати прописани су законом. Међутим, судска пракса је на становишту да, поред разлога изричито прописаних у закону, стране могу предвидети и друге разлоге за отказ уговора о закупу.<sup>539</sup> Закуподавац може отказати уговор о закупу ако купац не користи земљиште у складу са уговореном наменом. У уговору у закупу грађевинског земљишта у јавној својини одређује се намена и величина будућег објекта. Уколико купац не изгради објекат у складу са уговорном обавезом или га не изгради никако, то може бити разлог за отказ уговора од стране закуподавца. Да би закуподавац могао да користи то своје право, потребно је да је претходно опоменуо закупца да користи предметну парцелу у складу са уговореном наменом. Није прописана никаква посебна форма у којој мора бити дата наведена опомена, из чега произлази да може бити дата у било којој форми. Поред наведеног услова у погледу опомене, ЗОО захтева и да за закуподавца постоји опасност од настанка знатне штете због употребе закупљене ствари која није у складу са уговором од стране закупца.<sup>540</sup> У сваком случају, без обзира на то да ли су испуњени услови за отказ уговора о закупу, закуподавац има право на накнаду штете коју је претрпео због употребе закупљене парцеле од стране закупца противно одредбама уговора.

Закуподавац има право да откаже уговор о закупу и због неплаћања закупнине. Наведеним овлашћењем закуподавац се може користити без обзира на то да ли је у питању закуп на одређено или неодређено време. ЗОО не прецизира колико доспелих рата закупнине треба да

---

<sup>538</sup> В. решење Привредног апелационог суда Пж. 4486/14 (1) од 19. 2. 2015. године.

<sup>539</sup> В. пресуду Вишег привредног суда Пж. 842/97 од 26. 2. 1997. године.

<sup>540</sup> В. чл. 582 ЗОО.

није плаћено да би закуподавац стекао право на отказ уговора, уколико се закупнина плаћа на рате. За разлику од ЗОО, Преднацрт Грађанског законика предвиђа да закуподавац може отказати уговор о закупу без давања отказног рока ако купац не плати закупнину у три узастопна рока.<sup>541</sup> С обзиром на то да овакве одредбе нема у ЗОО, може се сматрати да закуподавац има право на отказ уговора и када купац није платио само једну доспелу рату. Закуподавац се може користити наведеном правном моћи уколико је позвао купца да плати доспеле износе закупнине и ако он то не учини ни у року од 15 дана од пријема тог позива. Међутим, ако купац плати дуговани износ након истека рока од 15 дана од позива за плаћање, али пре него што му буде саопштен отказ уговора о закупу, уговор ће остати на снази.<sup>542</sup> Под законском формулацијом „пре него што му отказ буде саопштен“ подразумева се да треба да плати дуговану закупнину пре него што отказ буде примио, а не пре него што с њим буде упознат, односно у том погледу је прихваћена теорија пријема, а не теорија сазнања.<sup>543</sup> Када је предмет закупа грађевинско земљиште у јавној својини, закључењу уговора о закупу претходи доношење решења надлежног органа којим се додељује земљиште у закуп будућем купцу. У таквој ситуацији, ако купац не измирује своју обавезу плаћања закупнине, па закуподавац откаже уговор о закупу, има право да захтева исплату доспелих износа закупнине све до отказа уговора, без обзира на чињеницу да ли је и када решење о додели земљишта у закуп стављено ван снаге.<sup>544</sup>

---

<sup>541</sup> В. чл. 840 ст. 1 Преднацрта Грађанског законика Републике Србије.

<sup>542</sup> Чл. 584 ЗОО.

<sup>543</sup> В. Б. Визнер у И. Букљаш, Б. Визнер, нав. дело, 1862.

<sup>544</sup> У предмету Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 2585/20, тужилац О. В. Г. је дао у закуп туженом Ж. А. из В. Г. део катастарске парцеле број 2209 к. о. В. Г. површине од 100 m<sup>2</sup>, ради постављања мањег монтажног објекта – киоска. СО В. Г. је на седници одржаној 23. 11. 2015. године донела решење о продужењу важења решења о давању грађевинског земљишта на привремено коришћење, на основу којег је између тужиоца, као закуподавца и туженог, као купца, закључен уговор о закупу грађевинског земљишта 4. 1. 2016. године. Након тога, закључен је још један уговор о закупу 31. 3. 2016. године, којим је фактички продужено важење првог уговора све до истека „Програма 2019. године“. Уговорена је закупнина у износу од 300.000,00 динара на годишњем нивоу, коју је купац био дужан да плати у 12 месечних рата. Како купац није плаћао доспеле рате закупнине, СО В. Г. је 10. 11. 2017. године донела решење о престанку права коришћења неизграђеног грађевинског земљишта установљеног у корист туженог предметним уговором о закупу. Тужени је обавезан да у року од 15 дана уклони објекат са земљишта у јавној својини и да га врати у непосредну државину тужиоцу. Наведено решење од 10. 11. 2017. године је стављено ван снаге решењем од 26. 2. 2018. године. Након тога, тужилац је отказао уговор о закупу туженом 25. 5. 2018. године. Тужбеним захтевом је тражена исплата закупнине за цео уговорени период. Тужени се током поступка бранио наводима да закупнину није плаћао због тога што тужилац није извршио своју уговорну обавезу да уреди земљиште око привременог објекта, да су се на њему скупљале површинске воде, због чега му је било отежано његово коришћење. Првостепени суд је усвојио захтев тужиоца у делу у којем је потраживао закупнину за период до 10. 11.

ЗОО предвиђа још један случај када закуподавац има право да откаже уговор, а то је када закупац да закупљену ствар у подзакуп без његове дозволе, када је она према закону или према уговору потребна.<sup>545</sup> Наведена одредба би се могла применити у случају закупа грађевинског земљишта у приватној својини. Грађевинско земљиште у јавној својини се по самом закону не може издати у подзакуп. Стога ни закуподавац не може дати закупцу дозволу за закључење таквог уговора нити може отказати уговор због тога што је закупац дао парцелу у подзакуп без његове дозволе. Уколико би закупац дао у подзакуп парцелу у јавној својини, такав уговор би био апсолутно ништав јер је супротан императивној законској одредби и не би производио правно дејство.

Закупац има право да откаже уговор када закуподавац отуђи парцелу која је предмет закупа. За отуђење парцеле закуподавцу није потребна сагласност закупца, али он не може бити приморан да буде у облигационом односу са лицем са којим није својом вољом закључио уговор. Такође, закупац има право на отказ и то без давања отказног рока ако је закупљена ствар опасна по здравље, чак и ако је у часу закључења уговора то знао.<sup>546</sup> Овај отказни разлог би се ретко могао срести у пракси у случају закупа грађевинског земљишта због саме природе закупљене

---

2017. године, када је донето решење о престанку права коришћења грађевинског земљишта установљеног у корист туженог, као и за период од 26. 2. 2018. године, када је наведено решење од 10. 11. 2017. године стављено ван снаге, па до 25. 5. 2018. године, када је отказан уговор о закупу. Закључак првостепеног суда је био да уговор о закупу није производио правно дејство у периоду од 10. 11. 2017. године до 26. 2. 2018. године, односно да уговор о закупу не може да производи правно дејство уколико се стави ван снаге решење о давању у закуп, тј. на привремено коришћење грађевинског земљишта, на основу којег је уговор закључен. Испитујући првостепену пресуду поводом жалби парничних странака, апелациони суд је нашао да је одлука првостепеног суда у делу у којем је тужбени захтев усвојен и тужени обавезан да плати доспеле, а неплаћене износе закупнине правилна. Међутим, када је реч о побијаном одбијајућем делу првостепене пресуде, другостепени суд је нашао да чињенично стање није потпуно утврђено. Наиме, током првостепеног поступка није утврђено да ли је тужилац и у спорном периоду када је решење о давању земљишта на привремено коришћење било стављено ван снаге на закупљеном грађевинском земљишту држао објекат или је поступио по налогу из решења од 10. 11. 2017. године и уклонио објекат. Према налажењу апелационог суда, уколико је објекат туженог заузимао јавно грађевинско земљиште и у спорном периоду, тужилац има право на исплату закупнине која је доспела и за тај период, независно од чињенице да ли је решење о давању у закуп било на снази. Такође, другостепени суд је ценио да нису од значаја за одлуку жалбени наводи туженог да закупнину није плаћао због тога што тужилац није уредио земљиште, будући да из самог уговора није произлазила обавеза тужиоца да уреди земљиште, а тужени је приликом закључења уговора о закупу био упознат са недостацима земљишта, па је могао, у складу са чл. 571 ЗОО, да тражи раскид уговора или снижење закупнине, што није учинио. В. пресуду Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 2585/20 од 4. 11. 2020. године.

<sup>545</sup> Чл. 588 ЗОО.

<sup>546</sup> Чл. 59 ст. 3 ЗОО.



ствари. Такав случај би био, на пример, када би се у земљишту налазиле штетне хемикалије које би могле негативно утицати на здравље лица која користе ту парцелу или у случају да се изнад или испод површине земљишта налази далековод који представља потенцијалну опасност за људско здравље.

### **19. 3. СМРТ ЈЕДНЕ УГОВОРНЕ СТРАНЕ**

Уговор о закупу грађевинског земљишта не престаје смрћу једне уговорне стране већ се наставља са њеним универзалним сукцесорима. Међутим, стране могу уговорити да ће уговор престати када умре закупац или закуподавац или када престане да постоји правно лице које је уговорна страна. Ако умре закупац који нема наследника, његову заоставштину, коју чини и право из уговора о закупу, наслеђује Република Србија. Уколико би био у питању закуп грађевинског земљишта у својини Републике Србије, тада би дошло до конфузије, с обзиром на то да би се Република Србија нашла и у улози закуподавца и у улози закупца, па би уговор по самом закону престао да постоји. Међутим, ако је закуподавац аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, тада не би дошло до конфузије већ би уговор наставио да постоји између два јавноправна субјекта као уговорних страна.

### **19. 4. ПРОПАСТ СТВАРИ**

Како је предмет уговора о закупу коришћење тачно одређене катастарске парцеле, у случају њене пропасти дошло би до гашења облигације, односно до престанка уговора о закупу по сили закона. Уколико је закуподавац још увек није предао закупцу у државину, био би ослобођен те обавезе. За разлику од уговора о купопродаји код којег продавац сноси ризик за случајну пропаст ствари само до њене предаје купцу, код уговора о закупу закуподавац сноси ризик за случајну пропаст ствари све време трајања уговора о закупу.<sup>547</sup> Тешко је замислити

---

<sup>547</sup> М. Орлић у „Коментар Закона о облигационим односима“ (ур. Б. Благојевић и В. Круљ), 1459.

случајеве у којима би дошло до пропасти грађевинског земљишта, али то би било нпр. у случају појаве клизишта на месту налажења закупљене парцеле, тако да се на истој не би могао више градити објекат. У случају делимичне пропасти парцеле или ако би само на једном делу била оштећена, али тако да закупац може да гради планирани објекат на другом делу парцеле, он би могао да раскине уговор или да захтева одговарајуће снижење закупнине.<sup>548</sup>

## 19. 5. КОНВЕРЗИЈА ПРАВА ЗАКУПА У ПРАВО СВОЈИНЕ

Један од начина престанка уговора о закупу грађевинског земљишта је и конверзијом права закупа у право својине, под законом одређеним условима. Ова могућност је предвиђена у ЗПИ када је у питању закуп грађевинског земљишта у јавној својини, односно раније државној или друштвеној својини. Право на конверзију имају закупци из уговора о закупу закључених ради изградње са роком трајања од најмање 50 година, у складу са раније важећим законима, уколико су у целости исплатили закупнину. Закупац је дужан да уз поднети захтев за конверзију приложи доказ о томе да је обавеза плаћања закупнине у целости испуњена. При томе, разликује се положај закупца који су већ изградили објекте на закупљеном земљишту и закупца који немају изграђене објекте. Власницима објеката који испуњавају наведене услове се, по њиховом захтеву, утврђује право својине на грађевинском земљишту, без плаћања накнаде, без испуњења било каквих додатних услова. С друге стране, када су у питању закупци који немају изграђен објекат, ЗПИ предвиђа да ће они стећи право својине на земљишту, осим уколико закуподавац у року од годину дана од дана ступања на снагу тог закона покрене судски поступак за раскид уговора о закупу и тај спор се оконча у његову корист.<sup>549</sup> Дакле, у другом случају упис права својине у корист дотадашњег закупца земљишта није вршен одмах по подношењу захтева већ је било потребно сачекати да прође рок од годину дана од дана ступања на снагу закона којим је прописана наведена одредба, а који рок је истицао 17. 12. 2015. године, као и да у том року не буде поднет захтев за раскид уговора од стране закуподавца. Раскид уговора је закуподавац могао тражити из више разлога, чак и када је закупнина у целости исплаћена, нпр. ако је закупац

---

<sup>548</sup> В. чл. 598 ст. 2 ЗОО.

<sup>549</sup> В. чл. 103 ст. 1 и 2 ЗПИ.

земљиште користио противно његовој намени или одредбама уговора о закупу и сл. Чињеница да у наведеном року није поднета тужба за раскид уговора могла се доказивати на различите начине, нпр. путем изјаве закуподавца да није поднео тужбу или прибављањем извештаја од надлежног суда да таква тужба није поднета.

Закон не даје одговор на питање под којим условима стиче право својине на закупљеном грађевинском земљишту у јавној својини купац који је делимично изградио објекат, односно чији објекат није грађевински завршен. Из израза садржаног у првом ставу чл. 103 ЗПИ – „власницима објеката изграђених на грађевинском земљишту у јавној својини“ може се извући закључак да закупци чији објекти нису завршени, односно који су делимично изграђени, ипак стичу право на конверзију права закупа у право својине као и закупци парцела на којима није ни започета изградња објекта, односно безуспешним протеком рока у којем се може захтевати раскид уговора или даном правноснажности пресуде којом је одбијен тужбени захтев којим је тражен раскид таквог уговора. Остало је нејасно шта се сматра под изграђеним објектима, у смислу наведене одредбе, да ли објекти који су физички завршени или објекти који имају употребну дозволу. Такође, закон не прецизира да ли се под власницима објеката сматрају само лица која су катастарски власници или и ванкњижни власници.

С обзиром на то да није прописан никакав рок у којем закупци могу поднети захтев за конверзију, произлази да они то могу учинити све док је уговор о закупу на снази. Међутим, како је законодавац оставио власнику грађевинског земљишта право да ближе уреди услове и поступак конверзије права закупа у право својине, подзаконским актом донетим од стране власника грађевинског земљишта може бити предвиђен и рок за подношење захтева за конверзију.

Законом није прецизно регулисано ни питање којем органу купац грађевинског земљишта који је испунио услове за конверзију права закупа у право својине треба да се обрати захтевом да би се извршила конверзија. Нејасно је да ли о томе одлучује орган који води евиденцију о правима на непокретностима или неки други орган одлучује, а служба за катастар

непокретности само уписује право својине на основу његове одлуке. Према једном мишљењу, актом власника земљишта у јавној својини одређује се и орган који одлучује о праву на конверзију, а лице које стекне право на конверзију на основу коначног акта тог органа, од надлежне службе за катастар непокретности треба само да захтева упис права својине.<sup>550</sup> Из овлашћења власника грађевинског земљишта у јавној својини да уреди услове и поступак претварања права закупа у право својине произлази и овлашћење да одреди орган који је надлежан за одлучивање о таквим захтевима, али како ни Република Србија ни органи аутономне покрајине и јединица локалних самоуправа нису подзаконским актима ближе уредили наведено питање, купац може да поднесе захтев једино надлежној служби за катастар непокретности, јер не постоји други орган који је законом или подзаконским актом овлашћен за одлучивање о том захтеву.<sup>551</sup> У сваком случају, надлежна служба за катастар непокретности цени само испуњеност законом стриктно прописаних услова за конверзију и нема дискреционо овлашћење да цени целисходност конверзије и да одбије захтев уколико су испуњени услови из чл. 103 ЗПИ.

Посебно правило за конверзију важи за закупце из уговора о закупу без накнаде, који су закључени у складу са ЗПИ. Ови закупци, такође, имају право на конверзију права закупа на грађевинском земљишту у јавној својини у право својине без накнаде када решење о употребној дозволи за објекат изграђен на том земљишту постане правноснажно, али под условом да је то предвиђено уговором о закупу.<sup>552</sup> Ни они не стичу право својине на грађевинском земљишту по аутоматизму већ је потребно да поднесу захтев за конверзију.

Право на конверзију права закупа у право својине имала би и лица која су накнадно ступила на место купца због тога што су компензацијом, неким правним послом или по другом основу стекла право својине на објекту изграђеном на грађевинском земљишту узетом у дугорочни закуп. У том случају је потребно да куподавац са новим власником објекта закључи уговор о измени уговора о закупу, у складу са чл. 101 ЗПИ. Након тога, нови власник објекта

---

<sup>550</sup> С. Станојевић и др., нав. дело.

<sup>551</sup> В. Златко Стефановић, „Питање и одговор – Правни инструктор: Надлежност за доношење акта о утврђивању права на конверзију права закупа у право својине“, *Правни инструктор*, 148/2017, Правна база „*Paragraf lex*“.

<sup>552</sup> В. чл. 103 ст. 3 ЗПИ.

изграђеног на грађевинском земљишту у јавној својини стиче право на конверзију права закупа у право својине, под истим условима као и други закупци, наравно ако није реч о лицу на које се примењују одредбе закона који уређује конверзију уз накнаду.<sup>553</sup>

## 19. 6. РАСКИД УГОВОРА

До престанка уговора често долази раскидом, који може бити једностранни и споразумни. Такође, у неким ситуацијама сам закон предвиђа раскид уговора, независно од воље уговорних страна. Раскид уговора о закупу грађевинског земљишта има дејство *ex tunc*, што значи да уколико уговор буде раскинут, уговорне стране нису дужне да врате једна другој оно што су до тада примиле. Закуподавац није дужан да врати закупцу примљене износе закупнине, а ни купац није дужан да закуподавцу врати користи које је имао од држања и коришћења закупљене парцеле. Код уговора са трајним извршењем престација, као што је уговор о закупу грађевинског земљишта, неке обавезе су иреверзибилне<sup>554</sup> (као што је обавеза закуподавца да се уздржава од ометања закупца у коришћењу парцеле), па раскид уговора делује за убудуће, а не и уназад, тј. ретроактивно.<sup>555</sup> Међутим, ако купац није почео да употребљава ствар, могуће је раскинути уговор и са дејством *ex tunc*, као и код уговора са тренутним извршењем.<sup>556</sup>

Може се поставити питање да ли уговор о раскиду уговора о закупу грађевинског земљишта може бити сачињен у било којој форми или мора бити закључен у оној форми у којој је сачињен уговор о закупу, тј. да ли постоји паралелизам форми. У случају када за сам настанак уговора није прописана нека форма као битна форма, односно као услов пуноважности уговора, нема разлога да се захтева посебна форма ни за споразумни раскид таквог уговора, односно за једнострану изјаву о раскиду уговора. То је случај са уговором о закупу грађевинског земљишта у приватној својини, за чије закључење закон не прописује никакву посебну форму. Чак и ако су

---

<sup>553</sup> О томе више видети у Бојана Јакшић Ковачевић, „Питање и одговор – Правник у правосуђу: Испуњеност услова за конверзију права закупа у право својине“, *Правник у правосуђу*, 211/2020, Правна база „*Paragraflex*“.

<sup>554</sup> А. Дудаш у Б. Пајтић и др., нав. дело, 366.

<sup>555</sup> Исто.

<sup>556</sup> М. Орлић у „*Коментар Закона о облигационим односима*“ (ур. С. Перовић), 1045.

уговорне стране уговориле одређену форму као битну за његов настанак, он и тада може бити раскинут неформалним споразумом. Међутим, када је у питању закуп грађевинског земљишта у јавној својини, приликом чијег закључења се подразумева писана форма, важи опште правило о раскидању формалних уговора. Према том правилу, формални уговори могу бити раскинути неформалним споразумом, изузев ако је за одређени случај законом предвиђено шта друго или ако циљ због којег је прописана форма за закључење уговора захтева да раскидање уговора буде обављено у истој форми.<sup>557</sup> Имајући у виду да је у случају закупа грађевинског земљишта у јавној својини закуподавац Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе и да овлашћена лица у надлежним органима наведених ентитета не могу да дају изјаве воље које производе правно дејство у усменом облику, и за изјаву о раскиду уговора о закупу грађевинског земљишта, без обзира на то да ли је реч о једностраној изјави о раскиду или о споразуму о раскиду, потребно је да буде задовољена писана форма. Писана форма је потребна ради заштите јавног интереса и правне сигурности, с обзиром на то да је у питању располагање имовином велике вредности у јавној својини. У супротном, да није у питању заштита интереса свих грађана, никаква форма приликом раскида уговора о закупу грађевинског земљишта не би била потребна, о чему говори и Оливер Антић.<sup>558</sup> При томе, уговор о раскиду таквог уговора не мора бити оверен од стране јавног бележника, као што се то захтева приликом закључења уговора.

До једностраног раскида уговора о закупу грађевинског земљишта од стране закуподавца може доћи због неиспуњења обавезе друге уговорне стране. Према Слободану Перовићу, без обзира на чињеницу што према одредбама ЗОО кривица друге уговорне стране није услов за раскид уговора због неизвршења, преовлађујуће схватање у доктрини је да страна која је верна уговору може исти да раскине само ако се неиспуњење уговорне обавезе може приписати другој

---

<sup>557</sup> Чл. 68 ЗОО.

<sup>558</sup> Оливер Антић каже: „Уколико, наиме, нису у питању јавни интереси који би најчешће били заштићени посебним законским одредбама, или ако то није вољом странака искључено, престанак обавеза ослобађа, а не обавезује, те је јасно да је за ослобађање од обавеза било која од функција форме, по правилу, излишна. Ипак, у случају спора, ако нема одлучног доказа о споразумном раскиду, треба се држати претпоставке да формални уговор није раскинут неформалним путем јер је наведена претпоставка не само у служби доказне функције форме, већ и у функцији начела правне сигурности“. В. О. Антић, нав. дело, 432.

страни у кривицу.<sup>559</sup> Закуподавац може раскинути уговор због неплаћања закупнине, односно кашњења са плаћањем доспелих износа закупнине од стране закупца, а купац због тога што му закуподавац није предао парцелу у државину у складу са уговором. И након раскида уговора закуподавац има право да захтева од закупца исплату доспелих износа закупнине за период док је уговор био снази.<sup>560</sup> Код уговора о закупу грађевинског земљишта испуњење обавезе у року није битан састојак уговора ни када је реч о обавези предаје парцеле у државину закупцу ни када је реч о обавези плаћања закупнине, осим ако стране другачије не уговоре. Стога, свака уговорна страна, ако жели да раскине уговор због неиспуњења, дужна је да остави другој уговорној страни разуман рок за накнадно испуњење.<sup>561</sup> Тек уколико страна која касни са испуњењем своје обавезе исту не испуни ни у накнадном року, сматраће се да је уговор раскинут. Закуподавац или купац може раскинути уговор и без остављања накнадног рока за испуњење обавезе, ако из држања оне стране која дугује испуњење своје обавезе произлази да је не би испунила ни у накнадно остављеном року.<sup>562</sup> То би био случај уколико закуподавац одбија да преда парцелу

---

<sup>559</sup> С. Перовић (1986), 504.

<sup>560</sup> Пресудом Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 585/19 од 11. 9. 2019. године преиначена је пресуда Основног суда у Петровцу на Млави, Судске јединице у Жагубици П. 741/18 од 25. 9. 2018. године, па је обавезан тужени ДОО „С. Д. К.“ да тужиоцу Р. М. на име неплаћене закупнине из уговора о закупу грађевинског земљишта исплати износ од 4.100,00 евра, уместо износа од 2.900,00 евра, досуђеног првостепеном пресудом, у динарској противвредности по средњем курсу НБС са затезном каматом у висини референтне каматне стопе Централне банке на главне операције за рефинансирање увећане за 8% процентних поена, почев од дана утужења 20. 11. 2015. године па до коначне исплате. Тужилац, као закуподавац и тужени, као купац, закључили су 28. 6. 2010. године два уговора о закупу непокретности, Ов. бр. 423/10 и Ов. бр. 424/10. Предмет закупа је дефинисан чл. 1 оба уговора, а то су биле парцеле бр. 1147 и 1148 к. о. Рибаре, које су дате закупцу ради изградње и експлоатације мале хидроелектране. Уговорен је рок закупа од 99 година. Чл. 5 уговора Ов.бр.424/10 уговорне стране су се сагласиле да висина закупа за непокретност означену у чл. 1 уговора износи 3% од бруто произведене електричне енергије, а чл. 5 уговора Ов.бр.423/10 предвиђено је да су уговорне стране сагласне да висина закупнине за непокретност означену у чл. 1 уговора износи 1.200,00 евра и да је не може умањити купац ни по ком основу, те да се предметна закупнина плаћа за годину дана унапред по средњем курсу НБС на дан плаћања од момента издавања грађевинске дозволе. Анексом уговора Ов. бр. 19710/11 од 12. 9. 2011. године измењен је уговор о закупу непокретности Ов. бр. 423/10 од 28. 6. 2010. године. Чл. 4 анекса измењен је чл. 5 наведеног уговора, тако што су се уговорне стране сагласиле да висина закупнине на годишњем нивоу износи 1.200,00 евра и да је не може изменити купац ни по ком основу, да се купац обавезује да неће мењати утврђену висину закупнине до истека закуподавног односа, да се предметна закупнина плаћа за годину дана унапред по средњем курсу НБС на дан плаћања најкасније до 31. 7. текуће године, те да купац може исплатити закупнину закуподавцу и лично уз потписану признаницу. Купац није плаћао закупнину, а као разлог за то је навео то што није успео да прибави грађевинску дозволу. После упућених опомена, закуподавац је поднео тужбу против закупца, ради раскида уговора, па су исти раскинути правноснажном пресудом. Након тога, закуподавац је поднео предметну тужбу, којом је тражио исплату доспелих износа закупнине за период пре него што је уговор раскинут, који су му досуђени првостепеном пресудом за један период, а другостепеном пресудом за цео тражени период који је претходио раскиду уговора.

<sup>561</sup> В. чл. 126 ст. 2 ЗОО.

<sup>562</sup> В. чл. 127 ЗОО.

закупцу у државину или ако закупач изричито изјави закуподавцу да због финансијских проблема неће моћи даље да плаћа закупнину.

Када је у питању узастопна обавеза, као што је обавеза плаћања закупнине, неиспуњење обавезе не мора бити потпуно да би поверилац стекао право на раскид уговора због неиспуњења. Када се ради о обавези предаје катастарске парцеле у државину и на коришћење закупцу, ово питање се не поставља јер се та обавеза испуњава у једном чину. У случају обавезе плаћања закупнине као узастопне обавезе, довољно је да не буде плаћен један доспео износ да би друга страна могла да раскине уговор у погледу свих будућих износа, ако је из околности конкретног случаја очигледно да ни они неће бити плаћени.<sup>563</sup> То би било, на пример, у случају да је рачун закупца који је правно лице у блокади, на основу чега закуподавац може закључити да он неће плаћати ни будуће износе закупнине када буду доспели за наплату. Уговор се, по правилу, раскида *ex tunc*, те закупач након раскида уговора не може захтевати повраћај плаћених износа од закуподавца за период у којем је држао и користио парцелу у складу са уговором. Уговор се може раскинути не само у погледу будућих износа закупнине, већ и у погледу плаћених, тј. са дејством *ex tunc*, ако закуподавац нема интерес да задржи доспеле и наплаћене износе закупнине без испуњења будућих обавеза.<sup>564</sup> Под изразом „нема интерес“ подразумева се, заправо, кауза уговорне обавезе закуподавца, односно разлог због којег се он обавезао уговором.<sup>565</sup> Међутим, код ове конкретне врсте уговора, тешко се може замислити ситуација у којој закуподавац не би имао интерес да задржи наплаћене износе закупнине у периоду док је уговор био на снази, те раскид уговора са дејством *ex tunc* у конкретном случају нема практични значај.

Уколико плаћање закупнине није узастопна обавеза, него се закупач обавезао да је плати одједном, па само делимично изврши своју обавезу, онда се поставља питање у којој мери је потребно да обавеза није извршена да би закуподавац имао право на раскид уговора. Одговор на ово питање зависи од околности конкретног случаја, али свакако да неиспуњење обавезе плаћања закупнине у незнатном делу не би дало право закуподавцу да раскине уговор. У теорији

---

<sup>563</sup> В. чл. 129 ст. 1 ЗОО.

<sup>564</sup> В. чл. 129 ст. 2 ЗОО.

<sup>565</sup> О каузи у наведеном смислу в. А. Дудаш (2010), 158–159.



постоји став да у таквом случају право на раскид уговора треба подвргнути „објективном тесту каузе“, те омогућити раскид ако делимичним испуњењем није остварена кауза уговору верне стране.<sup>566</sup> Раскид уговора због делимичног неиспуњења је посебно осетљиво питање код ове врсте уговора, имајући у виду начин коришћења закупљене ствари. Наиме, уколико је купац започео изградњу објекта на закупљеној парцели и уложио одређена финансијска средства у то, било би неправично према њему да закуподавац раскине уговор због кашњења у плаћању малог дела износа закупнине. Стога, код ове врсте уговора право закуподавца да раскине уговор због делимичног неиспуњења треба рестриктивно тумачити, односно сматрати да он има право на раскид због делимичног неиспуњења обавезе плаћања закупнине само у заиста оправданим случајевима, када је његов интерес као закуподавца у том уговору доведен у питање.

Купац може раскинути уговор и у случају постојања материјалних или правних недостатака на закупљеној ствари. У случају да закупљена парцела има неки недостатак који се не може отклонити, купац има право избора између две могућности: да раскине уговор или да захтева снижење закупнине. При томе, купац има право на раскид уговора само ако је недостатак такав да представља значајнију повреду уговорне обавезе јер би, у супротном, било речи о злоупотреби права од стране купца.<sup>567</sup> Ако се тај недостатак може отклонити, купац може захтевати од закуподавца или да отклони недостатак, остављајући му одређени рок да то учини, или да снизи закупнину. Ако закуподавац не отклони недостатак ни у накнадно остављеном року, купац може једнострано раскинути уговор или захтевати снижење закупнине.<sup>568</sup>

Раскид уговора је предвиђен као начин престанка важења уговора и у случају када на закупљеној катастарској парцели треће лице има неко право које у потпуности искључује право купца да држи и користи парцелу у складу са уговором и тада се уговор раскида по самом закону. Уколико се правом трећег лица само ограничава закупчево право на предметној парцели,

---

<sup>566</sup> Исто, 157.

<sup>567</sup> М. Орлић у „Коментар Закона о облигационим односима“ (ур. Б. Благојевић и В. Круљ), 1458.

<sup>568</sup> В. чл. 578 ЗОО.

он има право избора између раскида уговора и снижења закупнине.<sup>569</sup> У случају постојања било каквог материјалног недостатка (отклоњивог или неотклоњивог) и правног недостатка (који искључује право закупаца да користи парцелу или га само ограничава у томе) парцеле, закупца има право на накнаду штете коју трпи због тога, независно од тога да ли ће уговор бити раскинут.

Уговор о закупу грађевинског земљишта може бити раскинут и због промењених околности, а раскид уговора може тражити страна којој је отежано испуњење уговорних обавеза или која не може остварити сврху уговора због наступања тих околности. Притом се захтева да је очигледно да уговор више не одговара очекивањима уговорних страна и да би по општем мишљењу било неправично одржати га на снази такав какав је.<sup>570</sup> Према Марку Ђурђевићу, „промењене околности као појава животне реалности су објективне, накнадне промене чињеничне стварности које својим постојањем или својим дејствима производе дејство на садашња факта у току“.<sup>571</sup> У доктрини се ова појава означава појмом *clausula rebus sic stantibus*, а како наводи Атила Дудаш, у питању је „правни институт који омогућава раскидање или измену уговора уколико по закључењу уговора, али пре његовог извршења, наступе такве непредвидљиве и неотклоњиве околности које испуњење обавезе једне стране у претераној мери отежавају или га чине нецелисходним“.<sup>572</sup> На пример, промењене околности би настале уколико би након закључења уговора којим се закупца обавезао да ће на закупљеном грађевинском земљишту изградити објекат одређених карактеристика, од одређеног материјала, цена тог материјала вишеструко порасла, па да му више није економски исплативо да гради такав објекат. Такође, потребно је да су те околности наступиле независно од његове воље, тако да их у време закључења уговора није могао узети у обзир, тј. да су биле непредвидљиве. Да би имао право да захтева раскид уговора, потребно је да он не би закључио уговор да су постојале такве околности у време његовог закључења, односно да је цена материјала била тако висока или да је знао да ће толико порастати. Међутим, уколико би му закуподавац понудио да правично измене

---

<sup>569</sup> В. чл. 580 ЗОО.

<sup>570</sup> В. чл. 133 ст. 1 ЗОО.

<sup>571</sup> М. Ђурђевић (1994), 4.

<sup>572</sup> Атила Дудаш, „Настанак и развој идеје о раскидању или измени уговора због промењених околности“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/2015, 211.

уговорне услове, као што би било у случају измене одредбе којом је одређено да објекат мора бити саграђен од тачно одређеног материјала, закупца не би могао и даље тражити раскид уговора, већ би морао пристати на такву измену којом се њихова права и обавезе, односно интереси доводе у склад. Ако се уговор раскине због промењених околности, страна која је захтевала раскид ће бити дужна да другој уговорној страни надокнади правичан део штете који је претрпела због тога.<sup>573</sup> Правичан део штете је правни стандард чију садржину у сваком конкретном случају одређује суд.

Када је испуњење уговорне обавезе једној уговорној страни постало немогуће услед околности за које не одговара ни једна ни друга уговорна страна, гаси се обавеза друге уговорне стране<sup>574</sup>, односно уговор престаје да производи правно дејство по сили закона. Тако се и Апелациони суд у Београду изјаснио у једном случају.<sup>575</sup> Међутим, уколико је наступила само

---

<sup>573</sup> Чл. 133 ст. 5 ЗОО.

<sup>574</sup> В. чл. 137 ст. 2 ЗОО.

<sup>575</sup> Према чињеничном стању, физичко лице Б. Б. из Б. Ц, у својству закупца, дана 4. 6. 2009. године закључило је уговор о закупу неизграђеног градског грађевинског земљишта у државној својини са ЈП „Дирекција за изградњу општине Бела Црква“ као закуподавцем, ради изградње објекта за снабдевање производима широке потрошње и услужне делатности. Наведени уговор је закључен на рок од 99 година, са почетком рока трајања закупа од 1. 6. 2009. године. Уговорена је закупнина од 3.934.656,00 динара за цео период важења уговора, који износ је умањен за износ уплаћеног депозита од 393.660,00 динара приликом пријављивања на оглас. Закупац је, закључно са 21. 10 2009. године, на име закупнине уплатио закуподавцу укупан износ од 3.693.660,00 динара, док је преостала обавеза износила 240.996,00 динара. Дакле, своју уговорну обавезу је испунио скоро у целости. Закупац се обавезао да у року од 3 године од дана закључења уговора о закупу приведе закупљено грађевинско земљиште намени, односно да на њему изгради планирани објекат. Уколико то не учини у наведеном року, уговорено је да закуподавац стиче право на раскид уговора уз обавезу закупца на предају закупљеног земљишта закуподавцу и без обавезе закуподавца на повраћај уплаћене закупнине, осим у случају спречености закупца да земљиште приведе намени због више силе и других оправданих разлога који му се не могу приписати у кривицу. Након закључења наведеног уговора, а пре истека рока од 3 године у коме је земљиште морало бити приведено намени, тачније 6. 3. 2012. године, закупца Б. Б. је доживео мождани удар, услед кога је постао потпуно радно неспособан, што је и утврђено накнадно донетим решењем Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање. Имајући у виду наведене околности, закупца се обраћао закуподавцу предлогом за раскид уговора и тражио је повраћај исплаћене закупнине, али закуподавац на његов захтев није одговорио. Стога је он поднео тужбу Основном суду у Вршцу, Судској јединици у Белој Цркви, а тужбеним захтевом је тражио раскид уговора о закупу, као и да се закуподавац обавезе да му врати износ који је исплатио на име закупнине, по правилима о стицању без основа. Првостепени и другостепени суд су нашли да је тужбени захтев основан, те применом чл. 137 ст. 1 и 210 ЗОО обавезали туженог да му врати уплаћени износ на име закупнине, са припадајућом законском затезном каматом. Тужени је у жалби истицао чињеницу да тужилац није ни започео градњу објекта до 6. 3. 2012. године, када је постао трајно радно неспособан, те имајући у виду да је рок за привођење грађевинског земљишта узетог у закуп намени био три године од закључења уговора, односно до јуна 2012. године, да је јасно да он не би исто привео намени ни до тада. Надаље, указао је да из уговора произлази да уколико закупца не приведе земљиште намени у уговореном року, закуподавац има право да захтева раскид уговора, без враћања закупнине, те да, сходно томе, није дужан да врати закупцу

делимична немогућност испуњења уговорне обавезе за коју није одговорна ниједна уговорна страна, уговор остаје на снази, а друга страна према којој обавеза треба да се испуни може раскинути уговор ако делимично испуњење не одговара њеним потребама. Иначе ће уговор остати на снази, а друга страна ће имати право да захтева сразмерно смањење своје обавезе.<sup>576</sup>

Раскид уговора због промењених околности може се захтевати ако стране у уговор нису унеле клаузулу „*hardship*“. То је одредба у уговорима са трајним извршењем престација којом се стране обавезују да ће преговарати о изменама уговора у целини или у поједином делу ако после његовог закључења наступе околности које ремете уговорну равнотежу.<sup>577</sup> Уколико у уговору постоји таква одредба, уговорна страна којој је отежано испуњење уговора због наступања промењених околности или која због њих не може остварити сврху закључења уговора, може путем суда да захтева раскид уговора, у смислу чл. 133 ст. 1 ЗОО, само ако преговори о изменама уговора буду неуспешно окончани.<sup>578</sup>

Поред наведених случајева једностраног раскида уговора, прописаних у ЗОО, што међу општим правилима која се односе на све уговоре, што међу правилима која се односе на уговор о закупу, стране могу и споразумно раскинути уговор. Тада оне својим споразумом регулишу и преостала међусобна потраживања. Споразумни раскид уговора је, по правилу, израз начела аутономије воље. Међутим, ЗПИ у једном случају намеће странама обавезу да закључе уговор о раскиду уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини. То је случај када је на закупљеном грађевинском земљишту у јавној својини нелегално изграђен објекат. По прибављању грађевинске и употребне дозволе, Закон предвиђа да ће на захтев закупца, закуподавац и купац закључити уговор о раскиду уговора о закупу грађевинског земљишта и да ће евентуално закључити други уговор којим ће регулисати начин испуњења преосталих

---

плаћени износ по том основу. Апелациони суд у Београду је нашао да ови жалбени наводи нису основани. У другостепеној пресуди је указано да наведени рок од три године није битан елемент уговора, с обзиром на то да уговором није било предвиђено да се самим протеком наведеног рока, без привођења земљишта намени од стране закупца, уговор о закупу раскида већ само да закуподавац под тим условима има право да захтева раскид уговора, што он није учинио ни након истека наведеног рока, па је дужан да врати примљени износ на име закупнине. В. пресуду Апелационог суда у Београду Гж. 4274/19 од 31. 10. 2019. године.

<sup>576</sup> В. чл. 137 ст. 2 ЗОО.

<sup>577</sup> Марко Ђурђевић, „Обавеза преговарања о измени уговора услед промењених околности – клаузуле „*hardship*“, *Правни живот*, бр. 9–10/1993, 1213.

<sup>578</sup> Исто, 1218.

обавеза из раскинутог уговора о закупу. Поред тога, прописано је и да ће услове, начин и поступак измене уговора о закупу у наведеном смислу уредити власник грађевинског земљишта у јавној својини, односно закуподавац.<sup>579</sup> Закон не даје одговор на питање шта ће бити ако купац не захтева закључење уговора о раскиду уговора о закупу грађевинског земљишта, будући да нико не може бити присиљен на закључење уговора. Нејасно је да ли би у том случају уговор о закупу остао на снази. Такође, из законске одредбе није јасно ни због чега се међусобна потраживања уговорних страна не регулишу уговором о раскиду уговора о закупу, с обзиром на то да би било логично да уговорне стране споразумом којим раскидају уговор регулишу последице раскида уговора, већ се предвиђа да ће закључити други уговор којим ће регулисати начин и услове измирења уговорних обавеза. Поред тога, у наредној одредби закон прописује и да ће власник грађевинског земљишта, односно закуподавац једнострано уредити услове и начин измене уговора о закупу грађевинског земљишта у наведеној ситуацији, из чега произлази да, не само да уговорне стране не одлучују слободно о закључењу уговора о раскиду уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини у наведеном случају, већ не уређују споразумно ни садржину тог уговора и правне последице раскида уговора, него је купац принуђен да пристане на услове измене, односно раскида уговора о закупу грађевинског земљишта које једнострано наметне закуподавац.

## 19. 7. ПОНИШТАЈ И УТВРЂЕЊЕ НИШТАВОСТИ УГОВОРА

Као и сви други уговори, уговор о закупу грађевинског земљишта престаје да производи правно дејство правноснажношћу судске одлуке којом је поништен или којом је утврђена његова ништавост, у складу са одредбама ЗОО којима су регулисана наведена питања. Док пресуда којом се поништава уговор има конститутивно (преображајно) дејство, пресуда којом се утврђује апсолутна ништавост има декларативно дејство јер ништавост наступа по самом закону, а судском одлуком се само констатује. Поништај уговора из разлога рушљивости може тражити уговорна страна у чијем интересу је рушљивост установљена,<sup>580</sup> док утврђење ништавости

---

<sup>579</sup> В. чл. 101 ст. 4 и 5 ЗПИ.

<sup>580</sup> В. чл. 112 ст. 1 ЗОО.

уговора може захтевати било које лице које има правни интерес за то, као и јавни тужилац.<sup>581</sup> Спорно је да ли суд, који по службеној дужности пази на постојање ништавости уговора, може у ситуацији када је тужбеним захтевом тражен поништај уговора, а не утврђење ништавости, сам испитивати да ли је уговор ништав и у изреци пресуде утврдити његову ништавост. На ово питање се потврдно изјаснио Апелациони суд у Новом Саду, будући да је у једној одлуци овог суда речено да на ништавост уговора суд пази по службеној дужности и да зато може утврдити његову ништавост ако установи да је уговор апсолутно ништав, иако је тужбом тражен поништај уговора.<sup>582</sup> У том конкретном случају није било речи о уговору о закупу грађевинског земљишта већ о другој врсти уговора, али се заузети став односи на све уговоре. Такође, Врховни касациони суд је у једној одлуци изнео став да ће суд по службеној дужности, без обзира на то да ли постоји захтев стране, уколико установи да је уговор захваћен разлозима апсолутне ништавости, изреком пресуде утврдити ништавост уговора, како би одлучивао о последицама које је тај уговор произвео, а које су предмет тужбеног захтева.<sup>583</sup> С друге стране, срећу се и ставови да би суд прекорачио тужбени захтев одлучивањем у изреци пресуде о ништавости правног посла када такав захтев није постављен.<sup>584</sup> Апелациони суд у Крагујевцу је у једној пресуди одбио да се упусти у разматрање основаности жалбених навода о ништавости уговора о закупу грађевинског земљишта јер је тужбеним захтевом тражен поништај уговора, а не утврђење ништавости.<sup>585</sup>

---

<sup>581</sup> В. чл. 109 ЗОО.

<sup>582</sup> В. решење Апелационог суда у Новом Саду Гж. 2719/17 од 12. 10. 2017. године.

<sup>583</sup> Пресуда Врховног касационог суда Рев. 4/17 од 22. 8. 2017. године.

<sup>584</sup> В. решење Привредног апелационог суда Пж. 1841/17 од 26. 12. 2017. године.

<sup>585</sup> У питању је пресуда Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 1288/20 од 24. 12. 2020. године. Тужилац З. А. из Н. П. је тужбеним захтевом тражио да се пониште уговор о закупу осталог неизграђеног грађевинског земљишта од 10. 10. 2007. године и анекс тог уговора од 9. 1. 2008. године, закључени између тужених Г. Н. П, као закуподавца и А. А. из Н. П, као закупца. Наведени уговор о закупу је закључен ради исправке граница суседних катастарских парцела. Предмет закупа су били делови катастарских парцела бр. 114/11, површине од 120 m<sup>2</sup>, 114/18, површине од 115 m<sup>2</sup> и 114/20, површине од 37 m<sup>2</sup>, све у к. о. Мур. Уговорена је закупнина од 60 евра/ m<sup>2</sup>, а уговор је закључен на период од 99 година. На парцели број 114/11, чији део је био предмет уговора о закупу закљученог између тужених, налази се објекат за чији део је тужилац са СО Н. П, као органом туженог Г. Н. П, дана 25. 1. 1995. године закључио уговор о закупу, ради решавања стамбеног питања. Тужилац је по том основу користио део наведеног објекта. Дана 6. 5. 1999. године закључен је анекс тог уговора, којим је тужилац обавезан да преда објекат слободан од лица и ствари у државину туженом Г. Н. П, а добио је у закуп други објекат, који се налази на парцели број 114/1 к. о. Мур. Правноснажном пресудом Основног суда у Н. П. П. 235/14 од 22. 2. 2017. године одбијен је тужбени захтев овде тужиоца којим је тражио да се утврди постојање наведеног уговора о закупу од 25. 1. 1995. године и да тужилац на основу тог уговора има својство закупца објекта изграђеног на парцели број 114/11 к. о. Мур. Полазећи од овако

## 20. МЕСНА И СТВАРНА НАДЛЕЖНОСТ СУДА ЗА ОДЛУЧИВАЊЕ О СПОРОВИМА КОЈИ ПРОИСТЕКНУ ИЗ УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА

За спорове из закупних односа на непокретности прописана је искључива месна надлежност суда на чијем подручју се непокретност налази.<sup>586</sup> Спор је могуће покренути само пред судом на чијој територији се закупљена парцела налази. У случају да се грађевинско земљиште које је предмет уговора о закупу налази на подручју два суда, биће месно надлежна оба суда, а поступак ће се водити пред оним судом пред којим је раније започет. Закупчево право је право коришћења. По томе се оно одваја од осталих облигационих права и због тога се за спорове из закупа одређује *forum rei sitae*, правило које важи и за стварна права.<sup>587</sup> Чак и ако би уговорници постигли споразум о месној надлежности неког другог суда и ако би таква одредба била унета у њихов уговор, она не би производила правно дејство јер се не може уговорати месна надлежност неког другог суда када је законом прописана искључива месна надлежност за неку врсту спора.<sup>588</sup>

Искључива месна надлежност суда на чијем подручју се непокретност налази важи за све спорове који проистекну из уговора о закупу. Ово правило важи без обзира на то шта је предмет тужбеног захтева, односно да ли се тужбеним захтевом тражи исплата закупнине, предаја

---

утврђеног чињеничног стања, Основни суд у Н. П. је, као првостепени суд, нашао да тужилац нема активну легитимацију у предметном спору, с обзиром на то да уговор о закупу на основу којег је имао одређени правни интерес у погледу парцеле број 114/11 к. о. Мур више не производи правно дејство. Такође, суд је нашао да су протекли рокови за истицање рушљивости уговора о закупу осталог неизграђеног грађевинског земљишта од 10. 10. 2007. године и анекса тог уговора од 9. 1. 2008. године, прописани чл. 117 ЗОО. Иако је тужилац током поступка истицао и да је предметни уговор ништав, првостепени суд је одбио да одлучује о ништавости уговора, иако на ништавост суд пази по службеној дужности, наводећи да се то не тражи тужбеним захтевом. Апелациони суд у Крагујевцу је потврдио овако донету пресуду, налазећи да су разлози првостепеног суда правилни и да се првостепени суд приликом одлучивања правилно кретао у границама тужбеног захтева, којим је тражен поништај уговора.

<sup>586</sup> В. чл. 51 ЗПП.

<sup>587</sup> М. Орлић (1974), 309.

<sup>588</sup> Такав став налазимо и у решењу Привредног апелационог суда Р. 62/14 од 19. 6. 2014. године, као и у ранијој судској пракси, односно решењу Вишег привредног суда Пж. 197/95 од 16. 2. 1995. године.

непокретности у посед или накнада штете настале због неиспуњења или неправилног испуњења обавезе једне уговорне стране, што потврђује и судска пракса.<sup>589</sup> И Врховни суд Србије је у једној одлуци заузео став да спор о исплати закупнине представља спор из закупних односа на непокретности и да је за њега прописана искључива месна надлежност суда на чијем подручју се налази закупљена непокретност.<sup>590</sup> Ипак, у ранијој судској пракси могле су се пронаћи и другачије одлуке. Тако се Виши трговински суд у једном решењу<sup>591</sup> изјаснио да је за спорове о исплати закупнине који проистекну из уговора о закупу непокретности надлежан опште месно надлежни суд, односно суд на чијем подручју се налази пребивалиште или седиште туженог. Ова одлука је образложена тиме да спор о исплати закупнине није спор о непокретности него облигационоправни спор, те да, као што за исплату купопродајне цене из уговора о купопродаји непокретности није искључиво месно надлежан суд на чијем подручју се налази непокретност, тако и за исплату закупнине из уговора о закупу непокретности није искључиво месно надлежан суд на чијем подручју се налази закупљена непокретност.

Стварна надлежност суда у споровима који проистичу из уговора о закупу грађевинског земљишта зависи од процењене вредности предмета спора. Уколико је вредност предмета спора толика да је могуће изјављивање ревизије, о тужбеном захтеву ће у првом степену одлучивати виши суд<sup>592</sup>, а у супротном ће бити надлежан основни суд. Ревизија није дозвољена у имовинскоправним споровима ако вредност предмета спора побијеног дела не прелази динарску противвредност од 40.000,00 евра по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе.<sup>593</sup> Надаље, Закон о парничном поступку прописује да, ако се спор води о постојању закупног односа, вредност спора се рачуна према једногодишњој закупнини, осим ако се ради о закупном односу закљученом за краће време.<sup>594</sup> Дакле, уколико је вредност једногодишње закупнине мања од динарске противвредности износа од 40.000,00 евра по средњем курсу

---

<sup>589</sup> В. решење Привредног апелационог суда Пж. 8939/12 од 25. 10. 2012. године, решење Привредног апелационог суда Р. 30/16 од 18. 5. 2016. године.

<sup>590</sup> В. решење Врховног суда Србије Р. 456/09 од 10. 6. 2009. године.

<sup>591</sup> В. решење Вишег трговинског суда Р. 310/2003 од 27. 11. 2003. године.

<sup>592</sup> В. чл. 23 ст. 1 т. 7 Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“ бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11, 78/11, 101/11, 101/13, 40/15, 106/15, 13/16, 108/16, 113/17, 65/18 – Одлука УС РС, 87/18 и 88/18 – Одлука УС РС).

<sup>593</sup> Чл. 403 ст. 3 Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“ бр. 72/11, 49/13, 74/13, 55/14, 87/18 и 18/20).

<sup>594</sup> Чл. 31 ст. 2 ЗПП.



Народне банке Србије на дан подношења тужбе, у првом степену ће одлучивати основни суд. Уколико је предмет тужбеног захтева исплата закупнине, стварна надлежност суда за одлучивање у првом степену ће зависити од тога да ли је износ који је тражен по том основу мањи или већи од динарске противвредности износа који омогућује изјављивање ревизије. Када је реч о одлучивању у другом степену у овој врсти спорова, биће надлежан виши суд, уколико се спор може сматрати спором мале вредности,<sup>595</sup> а у супротном, о жалби одлучује апелациони суд.

---

<sup>595</sup> Према чл. 468 ст. 1 ЗПП, спорови мале вредности су спорови у којима се тужбени захтев односи на потраживање у новцу које не прелази динарску противвредност 3.000,00 евра по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе.

## 21. ПОДЗАКУП

Грађевинско земљиште које је издато у закуп може бити предмет уговора о подзакупу само када је у питању земљиште у приватној или у задружној својини. Ствари у јавној својини се не могу давати у подзакуп.<sup>596</sup> Тако закључен уговор би био ништав јер би био противан императивној законској одредби и, као такав, не би производио правно дејство. Када је реч о земљишту у другим облицима својине, уговор о подзакупу се може закључити у складу са правилима о подзакупу, садржаним у одредбама ЗОО. Право издавања у подзакуп грађевинског земљишта није битан него природни елемент уговора о закупу, што значи да уговором о закупу може бити и искључен.

Према речима Бориса Визнера, „дајући закупцу право давања закупљене ствари другоме у подзакуп, тиме се његова досадашња фактичка власт поседовања (*possidendi*), употребе (*utendi*) и прибирања плодова (*fructu*) на закупљеној ствари проширује с правним овлашћењем располагања туђом ствари (*ius abutendi*), само не у смислу власничког располагања, преношења права власништва (*translatio domini*), пошто оно закупцу не припада, већ у смислу преношења оних овлашћења која му по основу уговора о закупу припадају, а то су употреба и уживање закуподавчеве закупљене ствари“.<sup>597</sup> Дакле, купац своја овлашћења из уговора о закупу уговором о подзакупу преноси на треће лице. Купац не може на подкупца пренети више права него што их сам има на основу уговора о закупу. Обим овлашћења подкупца мора бити у обиму овлашћења купца на конкретној парцели. Тако, нпр. ако је уговором о закупу одређена намена и површина објекта који купац може да изгради, и подкупац може да изгради само објекат таквих карактеристика. Такође, рок на који се закључује уговор о подзакупу не може бити дужи од рока на који је закључен уговор о закупу.

---

<sup>596</sup> Чл. 34 ст. 3 Закона о јавној својини.

<sup>597</sup> Б. Визнер у И. Букљаш, Б. Визнер, нав. дело, 1867.

Закупац јемчи закуподавцу да ће подзакупац употребљавати парцелу у складу са одредбама уговора о закупу.<sup>598</sup> Самим тим, он солидарно са подзакупцем одговара закуподавцу за сву штету коју би му подзакупац проузроковао на парцели користећи је противно одредбама уговора о закупу. У том случају, основи одговорности закупца и подзакупца према закуподавцу се разликују. Закупац одговара као јемац на основу изричите одредбе ЗОО која прописује ту његову обавезу, док је одговорност подзакупца деликтна. Ако нешто друго није уговорено и ако није реч о уговору у привреди,купац одговара као супсидијарни јемац за штету коју подзакупац причини на закупљеној парцели користећи је противно одредбама уговора о закупу, што значи да закуподавац од њега може захтевати испуњење обавезе тек након што је подзакупац као главни дужник не испуни у року одређеном у писаном позиву. За разлику од ЗОО, Преднацрт Грађанског законика Србије изричито предвиђа да се уговором о подзакупу не ствара никакав непосредни правни однос између подзакупца и закуподавца, чак ни када је закуподавац дао потребну дозволу за закључење уговора о подзакупу.<sup>599</sup>

Закупац може издати у подзакуп целу парцелу или само један њен део. Уколико би у подзакуп био издат само део земљишта, и он би се морао употребљавати у складу са одредбама уговора о закупу. То значи да, на пример, ако је парцела издата у закуп ради изградње неког пословног објекта, не може подзакупац део парцеле користити за складиштење материјала или за неку другу намену. У том случају, део парцеле који је предмет подзакупа мора бити довољно велике површине да се на њему може изградити објекат у складу са одредбама уговора о закупу. У супротном, земљиште би се по основу уговора о подзакупу користило противно одредбама уговора о закупу.

Уколико није другачије уговорено,купац може закупљену парцелу издати трећем лицу у подзакуп без дозволе закуподавца, али под условом да се тиме не наноси штета закуподавцу. Уколико је потребна дозвола закуподавца, он може одбити да је да само из оправданих разлога.<sup>600</sup> Који су то оправдани разлози, зависи од околности конкретног случаја, а у случају

---

<sup>598</sup> В. чл. 586 ст. 2 ЗОО.

<sup>599</sup> В. чл. 787 ст. 1 Преднацрта Грађанског законика Републике Србије.

<sup>600</sup> В. чл. 586 ст. 1 ЗОО.

спора о томе, оправданост разлога закуподавца да одбије да да̂ дозволу за издавање парцеле у подзакуп цениће суд. При томе, закуподавчева изјава да одбија да да̂ дозволу за издавање парцеле у подзакуп мора бити образложена.<sup>601</sup> Ако купац изда парцелу у подзакуп без дозволе закуподавца када је она потребна према уговору о закупу, такав уговор о подзакупу ће бити противан одредбама уговора о закупу. То га не чини ништавим, с обзиром на то да није противан принудним прописима, јавном поретку ни добрим обичајима, већ одредбама другог уговора. Међутим, та чињеница представља разлог за отказ уговора о закупу од стране закуподавца, а самим престанком уговора о закупу престаје и уговор о подзакупу. Уговор о подзакупу би био ништав ако би имао недопуштену каузу. Пример таквог уговора би био ако би купац издао катастарску парцелу у подзакуп терористичкој организацији.<sup>602</sup>

Поред потенцијалних проблема због издавања парцеле у подзакуп, купац може имати и одређене користи. Установљавањем подзакупа наплата закупнине из уговора о закупу постаје извеснија. Ово из разлога што он доспеле износе закупнине може да наплати и од подзакупца. Ово правило представља изузетак од општег начела релативности дејства права потраживања.<sup>603</sup> Овакав законом предвиђени непосредни захтев закуподавца према подзакупцу представља облик законске цесије (*cessio ex lege*) закупчевог потраживања против подзакупца у корист закуподавца.<sup>604</sup> Подзакупац је солидарни дужник са закупцем у погледу обавезе плаћања закупнине закуподавцу, што значи да закуподавац може да бира да ли ће то потраживање да наплати од закупца или од подзакупца. Тиме је његов положај као повериоца сигурнији. Међутим, подзакупац одговара само до висине свог дуга према закупцу из уговора о подзакупу, а за евентуални износ који прелази тај дуг, дужник је само купац.

---

<sup>601</sup> В. М. Орлић у „Коментар Закона о облигационим односима“ (ур. С. Перовић), 1061.

<sup>602</sup> О томе в. у О. Антић, нав. дело, 268.

<sup>603</sup> М. Орлић у „Коментар Закона о облигационим односима“ (ур. Б. Благојевић и В. Круљ), 1474.

<sup>604</sup> Б. Визнер у И. Букљаш, Б. Визнер, нав. дело, 1872.

## 22. УПИС ПРАВА ЗАКУПА ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У КАТАСТАР НЕПОКРЕТНОСТИ

Поред стварних права, и облигациона права могу бити предмет уписа у катастар непокретности. Када је реч о стварним правима, различит је значај чињенице уписа права у катастар непокретности у зависности од правног основа стицања (*iustus titulus*). Према Раденки Цветић, „зависно од тога да ли се дотични правни однос заснива на деривативном (уговорном) преносу или на оригинарном начину стицања, упис у катастар непокретности биће конститутивног или декларативног карактера, али са истим апсолутним стварноправним дејством (*erga omnes*)“.<sup>605</sup> Наиме, уколико се право стиче на основу правног посла, упис има конститутивни карактер, тј. стиче се тек у тренутку уписа у евиденцију о правима на непокретностима. Правни посао представља само правни основ за стицање тог права. С друге стране, ако се стварно право стиче на основу закона (одржај, грађење на туђем земљишту и сл.) или ако је правни основ стицања судска одлука или одлука неког другог државног органа, као и ако се стиче наслеђивањем, тада титулар стиче то право у тренутку испуњења законом предвиђених услова (нпр. код одржаја ако је имао савесну и закониту државину непокретне ствари протеком рока од 10 година или савесну државину протеком рока од 20 година), даном правноснажности судске одлуке или даном смрти оставиоца. Дакле, у свим наведеним случајевима упис стварних права има декларативно дејство и она могу постојати и ванкњижно. Полазећи од правног дејства уписа у регистар, поједини правни писци праве разлику између начела уписа у материјалном смислу (начело конститутивности уписа, начело уписа у апсолутном смислу) и начела уписа у формалном смислу (начело декларативности уписа, начело уписа у релативном смислу).<sup>606</sup>

Упис облигационих права у нашем праву не представља материјалноправну претпоставку за њихово стицање.<sup>607</sup> Одређена права на непокретностима (као што је случај са правом закупа

---

<sup>605</sup> Р. Цветић, „Савремена евиденција непокретности“, 108.

<sup>606</sup> Исто, 113.

<sup>607</sup> Драгиња Вуксановић, „Неки примјери незаконитих правних послова закључени супротно установи јавног поретка“, *Правни живот: лист за правна питања и праксу*, 10/2015, 612.

као облигационим правом) стичу се и пре уписа у катастар непокретности, односно у тренутку закључења уговора. Оно се може уписати у евиденцију права на непокретностима како би се публиковало, али ће такав упис имати декларативни карактер.<sup>608</sup> Дакле, он нема конститутивно дејство, као што је случај код уписа стварних права која се стичу на основу правног посла. Поједина облигациона (релативна) права, као што је право закупца непокретности, уписом у јавне књиге стиче апсолутни карактер, па делују према свима или према одређеном трећем лицу које није страна у облигационом односу.<sup>609</sup> Уписом у јавне књиге облигациона права се презентују јавности као правне чињенице које могу утицати на правну судбину непокретности на коју се односе.<sup>610</sup> Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова набраја облигациона права чији је упис у евиденцију података о правима на непокретностима могућ тако што предвиђа да предмет уписа могу бити уговорно право прече куповине, закуп и друга облигациона права на непокретности чији упис је предвиђен законом.

Према решењу које је предвиђено у Нацрту Законика о својини и другим стварним правима (у даљем тексту: Нацрт), право закупа непокретне ствари (које Нацрт сврстава у стварна права) и регистроване покретне ствари, купац стиче на основу уговора о закупу преносом државине или уписом забележбе права закупа у јавном регистру.<sup>611</sup> За разлику од њега, Преднацрт грађанског законика Србије не уређује изричито питање тренутка стицања права закупа. Дакле, према решењу из Нацрта, упис права закупа свих непокретности, па и грађевинског земљишта, предвиђен је као један од алтернативних начина стицања овог права, поред преноса државине непокретности. Спорно је да ли се у случају постојања оваквог правила може рећи да упис има конститутивни карактер, с обзиром на то да је предвиђена забележба права закупа, а не укњижба, која иначе служи као начин стицања стварних права, док забележба као врста уписа у катастар непокретности служи за упис правних чињеница које могу бити од утицаја на могућност стицања или вршења одређеног права. С друге стране, ако се том упису не би дао конститутивни карактер, то би значило да стварно право настаје ванкњижно. Такође,

---

<sup>608</sup> В. Р. Цветић, „Савремена евиденција непокретности“, 105.

<sup>609</sup> В. Д. Попов, нав. дело, 137.

<sup>610</sup> Јован Л. Јерковић, „Облигациона права као предмет уписа у катастар непокретности“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, 6/1998, 261.

<sup>611</sup> Чл. 423 ст. 2 Нацрта Законика о својини и другим стварним правима.

Нацртом је предвиђена и могућност конституисања власничког закупа, односно закупа који власник непокретности конституише у своју корист. И ова врста закупа настаје уписом забележбе у катастар непокретности, али као правни основ за упис не служи уговор о закупу, којег у таквом случају нема јер нема сагласности воља два одвојена субјекта, већ једнострана изјава воље власника непокретности, коју даје у писаном облику.

Могућност егзистирања права закупа грађевинског земљишта, као и других облигационих права као ванкњижних, може имати за последицу неусклађеност ванкњижног (фактичког) и књижног (правног) стања у погледу права на непокретностима. Проблем неусклађености правног и фактичког стања би могао бити решен увођењем обавезног уписа права закупа у катастар непокретности, али такав упис и даље не би имао конститутивни карактер већ би служио само у сврху публициитета. С друге стране, то би довело до успоравања правног промета и функционисања привредних токова, имајући у виду велики број уговора о закупу различитих непокретности који се свакодневно закључују. То, надаље, нарушава начело поуздања у катастар непокретности. Према Раденки Цветић, под начелом поуздања се подразумева да се „савестан стицалац може поуздати у истинитост (све што је уписано у регистар је тачно) и потпуност јавног регистра о правима на непокретностима (права која нису уписана, а иначе могу бити уписана у регистар, као и она која су била уписана, али су брисана, не постоје)“.<sup>612</sup> Претпоставка о истинитости и потпуности регистра је необорива правна претпоставка, односно не може се доказивати супротно против савесног стицаоца.<sup>613</sup> При томе, претпоставка о истинитости података уписаних у регистар не настаје истовремено када се изврши упис већ од тренутка када се подаци уписани у регистар не могу више оспоравати брисовном тужбом у односу на савесног стицаоца, док претпоставка о потпуности регистра наступа одмах након што се спроведе упис у корист савесног стицаоца.<sup>614</sup>

---

<sup>612</sup> Р. Цветић, „Савремена евиденција непокретности“, 119.

<sup>613</sup> Раденка Цветић, „Домашај начела уписа и начела поуздања у катастар непокретности у нашој судској пракси“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2015, 1025.

<sup>614</sup> Исто.

Поред општег правила о необавезности уписа права закупа, постоји један случај када би упис уговора о закупу грађевинског земљишта у катастар непокретности био обавезан. То је у случају закупа као облика непотпуне експропријације. Наиме, према чл. 32 ст. 1 Закона о експропријацији<sup>615</sup>, корисник експропријације је дужан да на основу предлога за експропријацију поднесе захтев за забележбу експропријације у катастру непокретности или другим јавним књигама у која се уписују права на непокретностима. С обзиром на то да се права стичу укњижбом у катастар непокретности, а не и забележбом, ни овај упис права нема конститутивно дејство, као што га иначе упис права закупа било које непокретности нема, него само декларативно дејство, како би сва заинтересована трећа лица била обавештена да је конкретно земљиште предмет експропријације и да је у погледу њега закључен уговор о закупу ради остваривања неког јавног интереса. За разлику од домаћег права, постоје и државе које предвиђају обавезност уписа права закупа непокретности у јавне књиге. Тако је нпр. у холандском праву, у којем је упис уговора о закупу овереног код јавног бележника у евиденцију непокретности обавезан. Поврх тога, у уговору мора бити прецизно дефинисан начин употребе земљишта, а парцела се може користити само на начин и у сврху која је заведена у катастру непокретности.<sup>616</sup>

Уколико право закупа грађевинског земљишта није уписано у катастар непокретности, уговор о закупу производи правно дејство само *inter partes*, тј. између уговорних страна. Наравно, и од тог правила постоје одређени изузеци, као што је могућност супротстављања права закупца новом прибавиоцу парцеле уколико је закупцу парцела била предата у државину у време отуђења. У том случају уговор о закупу би производио правно дејство и према новом прибавиоцу јер би се, у складу са начелом јавности, сматрало да је упознат или могао бити упознат са постојањем права закупа и прибавилац не би могао доказивати супротно. Из тога произлази да у свим оним случајевима када је парцела предата у државину закупцу, упис права закупа у јавне књиге није ни потребан јер се сврха публицитета остварује самом државином. Међутим, упис би био од значаја за заштиту права закупца у периоду од закључења уговора о

---

<sup>615</sup> Закон о експропријацији („Службени гласник РС“ бр. 53/95, 20/09 и 55/13).

<sup>616</sup> Ви. I. van Veen, нав. дело, 2.



закупу до предаје парцеле у државину закупцу, посебно ако је предаја парцеле у државину везана за неки рок или испуњење неког одложеног услова. Уколико би у том периоду дошло до отуђења непокретности, а право закупа није уписано у катастар непокретности, купац не би могао да истиче своје право према новом прибавиоцу, осим уколико би успео да докаже да је прибавилац знао за постојање уговора о закупу у моменту прибављања парцеле.

Посебан значај упис права закупа у јавне књиге има приликом отуђења непокретности у извршном поступку. Наиме, продајом непокретности не престаје закуп на њој ако је уговор о закупу уписан у катастар непокретности пре најстаријег заложног права на непокретности или најстаријег решења о извршењу.<sup>617</sup> Дакле, према одредбама Закона о извршењу и обезбеђењу, да би уговор о закупу грађевинског земљишта производио правно дејство и према лицу које купи земљиште у извршном поступку, није довољна чињеница да је земљиште у том тренутку било предато закупцу у државину, већ је потребно и да је постојање уговора било уписано у катастар непокретности, при чему постоји и додатно ограничење у погледу времена уписа. Ако закуп није био уписан у катастар непокретности или ако је био уписан, али не пре најстаријег заложног права или најстаријег решења о извршењу, уговорни однос између извршног дужника као закуподавца и закупца престаје. Након продаје непокретности у извршном поступку купац се закључком обавезује да је у одређеном року преда купцу у непосредну државину. Уколико он то не учини, јавни извршитељ, на предлог купца, доноси закључак који се спроводи према одредбама о извршењу ради испражњења и предаје непокретности. Ако је купац започео изградњу објекта на закупљеном земљишту, дужан је да исти сруши и да непокретност испразни. Сматрамо да би у таквој ситуацији било места договору између закупца и купца у извршном поступку према којем би купац могао и да остави на земљишту објекат који је почео да гради или довршио, уз одговарајућу накнаду од стране купца земљишта. Овде се може поставити питање какав је однос између одредаба ЗОО које регулишу питање могућности супротстављања права закупца новом власнику закупљене ствари и наведене одредбе Закона о извршењу и обезбеђењу. У ЗОО се говори о отуђењу закупљене ствари, под који појам би се, семантички посматрано, могла подвести и принудна продаја у извршном поступку. Ипак,

---

<sup>617</sup> Чл. 161 ст. 1 Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“ бр. 106/15 и 54/19).

наведено правило из Закона о извршењу и обезбеђењу специјалног је карактера и односи се само на продају закупљене непокретности у извршном поступку, док се одредбе ЗОО примењују на отуђење непокретности правним послом.

Приликом закључења уговора о закупу грађевинског земљишта није нужна овера потписа уговорних страна, али је могућа и дозвољена, а ако се закуп уписује у катастар непокретности, онда је неопходна. Такође, да би купац уписао своје право у катастар непокретности, не захтева се сагласност закупадвца за то, односно *clausula intabulandi*. Закуп се уписује у Г лист катастра непокретности, односно у део листа непокретности у који се уписују терети и ограничења права својине на непокретностима. Такав упис је и логичан, будући да постојање права закупа представља ограничење права својине власника земљишта, као што то представља и хипотека, службеност и друга стварна права по обиму ужа од права својине.

За разлику од раније важећих прописа, сада нису предвиђена никаква ограничења у погледу рока закључења уговора о закупу да би могао да буде уписан у катастар непокретности. Раније важећим Законом о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима из 1992. године<sup>618</sup>, тачније Законом о изменама и допунама наведеног закона из 1996. године<sup>619</sup>, било је прописано да право дугорочног закупа може бити уписано у евиденцију права на непокретностима само ако је уговор о закупу закључен на период од 10 или више година.

---

<sup>618</sup> Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима („Службени гласник РС“ бр. 83/92, 12/96, 15/96 и 25/02).

<sup>619</sup> Закон о изменама и допунама Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима („Службени гласник РС“ бр. 12/96).

## 23. ХИПОТЕКА НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ ИЗДАТОМ У ЗАКУП И НА ОБЈЕКТУ ИЗГРАЂЕНОМ НА ТОМ ЗЕМЉИШТУ

### 23. 1. ПОЈАМ ХИПОТЕКЕ

Хипотека би се могла дефинисати као „стварно право на непокретној ствари које свом имаоцу, хипотекару, омогућава да своје доспело потраживање намири из цене добијене продајом те непокретне ствари и то пре осталих поверилаца власника те ствари“.<sup>620</sup> Реч хипотека је грчког порекла и настала је од речи „hуро“ – испод, под и „tithemi“ – ставити, подложити, а заједнички смисао ових речи је „ставити ствар под нечију власт“.<sup>621</sup> Главно обележје хипотеке је њена акцесорност, што значи да не може постојати без права чију наплату обезбеђује. Под појмом акцесорности подразумева се једнострана зависност једног права (акцесорног или зависног) од другог права (главног), при чему је сврха постојања акцесорног права да служи реализацији главног права.<sup>622</sup> Хипотекарни поверилац је увек и поверилац потраживања које се обезбеђује хипотеком, док хипотекарни дужник може бити дужник обезбеђеног потраживања, али и не мора. Потраживање из облигационог односа може бити обезбеђено хипотеком на непокретности дужника из тог односа, али и на непокретности неког трећег лица. У случају када су у питању различита лица, дужник из облигационог односа се назива лични дужник, док се хипотекарни дужник назива реални дужник.<sup>623</sup> Лични дужник приликом наплате потраживања одговара целокупном својом имовином, док реални дужник одговара само вредношћу заложене непокретности. Право избора начина и средства намирења је на повериоцу.

За хипотеку је карактеристично право следовања и право првенства, односно првенственог намирења. Под правом следовања се подразумева право хипотекарног повериоца да наплати доспело потраживање из вредности хипотековане непокретности без обзира на то у

---

<sup>620</sup> Милош Живковић, „Акцесорност зложних права на непокретности“, Београд 2010, 50.

<sup>621</sup> Обрад Станојевић, „Римско право“ Београд 1986, 206, наведено према Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, нав. дело, 248.

<sup>622</sup> М. Живковић (2010), 47–48.

<sup>623</sup> Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, нав. дело, 252.

чијој својини и државини се она налази у том тренутку.<sup>624</sup> Хипотекарни поверилац са правом првенственог намирења овлашћен је да се намири из вредности предмета хипотеке пре обичних, хирограферних поверилаца, чије потраживање није обезбеђено хипотеком, као и пре оних поверилаца који имају заложно право на истој ствари, али са каснијим редом првенства.<sup>625</sup>

Хипотека је искључиво књижно право, што значи да настаје у тренутку уписа у катастар непокретности. Правни основ настанка хипотеке може бити уговор о залози, заложна изјава као једнострана изјава воље власника непокретности за заснивање хипотеке на његовој непокретности, судска одлука, а може настати и на основу закона.<sup>626</sup> Како је у питању књижно право, а у случају да за свој основ има неки правни посао, хипотека не настаје у тренутку сачињавања или овере уговора о залози или заложне изјаве, већ у тренутку уписа у катастар, као што је већ поменуто. У случају када је исто лице власник објекта и земљишта на којем је изграђен објекат, хипотека се, у складу са начелом јединства непокретности, простира и на објекат и на земљиште. Када је објекат изграђен на грађевинском земљишту издатом у закуп, имамо различите титуларе права својине на објекту и на земљишту, што усложњава њихове односе у случају оптерећења непокретности залогом.

Приликом реализације хипотеке, било на земљишту, било на објекту, могу настати различити спорни односи између закуподавца, као власника земљишта и закупца, као власника објекта. Правне последице реализације хипотеке у наведеним случајевима у нашем праву нису регулисане ни Законом о хипотеци, као специјалним законом који уређује ову врсту обезбеђења потраживања, ни ЗПИ, који садржи одредбе специјалног карактера у погледу закупа грађевинског земљишта у јавној својини. Стога, на бројна питања која би се могла појавити као спорна у пракси немамо јасан одговор, а на нека од њих ћемо покушати да дамо одговор у овом делу рада.

---

<sup>624</sup> В. чл. 24 ст. 1 Закона о хипотеци („Службени гласник РС“ бр. 115/05, 60/15, 63/15 и 83/15).

<sup>625</sup> Мирослав Лазивић, „Права реалног обезбеђења“, Ниш 2009, 128.

<sup>626</sup> В. чл. 8 Закона о хипотеци.

## 23. 2. ОДСТУПАЊЕ ОД НАЧЕЛА ЈЕДИНСТВА НЕПОКРЕТНОСТИ

Установљавање заложног права одвојено на земљишту и на објекту противно је начелу јединства непокретности, као и начелу недељивости хипотеке.<sup>627</sup> Након што је доношењем сада важећег устава омогућено стицање приватне својине на грађевинском земљишту, интенција законодавца је била да се успостави јединство непокретности, што подразумева не само чињеницу да земљиште и зграда буду у својини истог лица, већ и да се заједно прометују. Одредбе које имају за циљ успостављање и одржавање јединства непокретности садржи Закон о промету непокретности<sup>628</sup>, као и ЗПИ.<sup>629</sup> Посебно залагање земљишта и зграде изграђене на њему у директној је супротности са наведеним принципом. Према мишљењу Стручног савета Јавнобележничке коморе, земљиште и зграда не могу се одвојено оптеретити хипотекама. Упис хипотеке само на земљишту или на згради, иако се у пракси често среће, требало би сматрати противним јавном поретку, а такве уговоре о залози и заложне изјаве ништавим, сматра Стручни савет. Уколико су на земљишту и згради уписане хипотеке у корист различитих поверилаца, у пракси је немогуће принудно реализовати наплату потраживања из вредности тако хипотекованих непокретности без претходног договора поверилаца, чиме се ствара правна неизвесност и губи сврха хипотеке.<sup>630</sup> Ово мишљење је дато полазећи од претпоставке да је једно исто лице титулар права својине на земљишту и на згради. Међутим, проблеми који су уочени у случају установљавања одвојених хипотека на земљишту и згради изграђеној на том

---

<sup>627</sup> Према чл. 5 Закона о хипотеци, хипотека обухвата непокретност и то: 1) све саставне делове непокретности, природне плодове који нису одвојени од непокретности, осим ако је уговором о хипотеци друкчије одређено; 2) припатке непокретности одређене уговором о хипотеци, али не и ствари у својини трећих лица и 3) сва побољшања и повећања вредности непокретности до којих је дошло после заснивања хипотеке.

<sup>628</sup> Чл. 3 ст. 1 Закона о промету непокретности (2014) прописује да се преносом права својине на згради, односно другом грађевинском објекту, преноси и право својине на земљишту на којем се зграда налази, као и на земљишту које служи за редовну употребу зграде.

<sup>629</sup> Чл. 106 ЗПИ је прописано да по окончаном поступку претварања права коришћења у право својине на грађевинском земљишту, катастарска парцела изграђеног грађевинског земљишта заједно са објектима саграђеним на њој постаје јединствени предмет права својине (јединство непокретности), тако да се сва постојећа права и терети који су постојали на објекту, односно посебном делу објекта, од тренутка уписа права својине преносе и на ту катастарску парцелу, односно део катастарске парцеле власника тог посебног дела, осим ако је на том земљишту установљен дугорочни закуп у складу са тим законом.

<sup>630</sup> „Стручни коментар – Правни инструктор: Одговори Стручног савета Јавнобележничке коморе на постављена питања – Мишљења од 3. и 17. августа 2017. године“, *Правни инструктор*, 147/2017, Правна база „*Paragraflex*“.

земљишту када су они у својини истог лица долазе још више до изражаја када су земљиште и зграда у својини различитих лица, односно када је зграда изграђена на закупљеном земљишту.

У радовима страних аутора указано је на неке од проблема до којих може доћи приликом оптерећења заложним правом објекта изграђеног на закупљеном земљишту. Наглашава се да приликом закључења уговора о закупу закупци треба да воде рачуна о томе да у уговор унесу одредбе захваљујући којима ће касније моћи да удовоље захтевима потенцијалних зајмодаваца, а који ће желети да своје потраживање из уговора о зајму обезбеде одговарајућим правом на објектима изграђеним на закупљеном земљишту. Таква би била одредба која дозвољава закупцу да оптерети објекат који је изградио на закупљеном земљишту без прибављања претходне сагласности закуподавца, одредба којом се закупцу гарантује, ако закуподавац установи хипотеку на закупљеном земљишту, да га залогопримац неће моћи узнемиравати, односно да извршење хипотеке на земљишту неће утицати на уговор о закупу, одредба која изричито прописује да је купац власник свих објеката изграђених на земљишту, одредба која ограничава контролу власника земљишта над правом купца да издаје земљиште у подзакуп и друге сличне одредбе.<sup>631</sup> Уколико овакве одредбе не би биле унете у текст уговора приликом његовог закључења, тешко би се могло очекивати да би закуподавац накнадно пристао да се уговор допуни одредбама којима му се намећу додатна ограничења или обавезе. Такође, прави се разлика између подређеног (*subordinated ground lease*) и неподређеног закупа (*nonsubordinated ground lease*).<sup>632</sup> По правилу, након истека уговора о закупу, закуподавац постаје власник објекта изграђеног на закупљеном земљишту. Да би купац могао финансирати изградњу објекта, често се мора задужити. Ако као средство обезбеђења потраживања зајмопримца служи објекат који купац гради на закупљеном земљишту, односно објекат који ће по истеку уговора о закупу прећи у својину закуподавца, реч је о подређеном закупу јер су интереси закуподавца подређени интересима зајмодавца. У супротном, закуп је неподређен. Ако закуподавац пристане да се у уговор о закупу унесе таква одредба, закупнина ће бити већа, с обзиром на додатни ризик који преузима. И такву одредбу купац треба да унесе у уговор приликом његовог закључења, чак и

---

<sup>631</sup> О томе вид. у Michael E. Di Geronimo, „Why Your Ground Lease Should Be Financeable“, *Financial Executive*, November 2003, 56 - 57.

<sup>632</sup> О томе видети на <https://www.investopedia.com/terms/g/ground-lease.asp>, 03.08.2020. године.

ако се у том тренутку не задужује, с обзиром на то да би закуподавац накнадно тешко пристао да се уговор допуни у наведеном смислу.

### 23. 3. ЕКСТЕНЗИВНОСТ ХИПОТЕКЕ И ЗАКУП ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА

Под екстензивношћу хипотеке у погледу предмета подразумева се проширење дејства хипотеке и на накнадно настала повећања вредности заложене ствари.<sup>633</sup> У теорији се разликује екстензивност у ужем и у ширем смислу. Екстензивност у ужем смислу подразумева „простирање хипотеке на неодвојене плодове хипотековане ствари, на саставне делове и на припатке – пертиненције хипотековане ствари, што је последица примене начела *accessorium sequitur principali* – припадак дели судбину главне ствари“,<sup>634</sup> док екстензивност у ширем смислу значи да се хипотека простире и на сва накнадна побољшања непокретности, како вештачка, тако и природна, а што је последица примене начела *superficies solo cedit* – све што је у чврстој вези са земљиштем дели његову правну судбину.<sup>635</sup> У случају када је парцела грађевинског земљишта предмет хипотеке, правило о екстензивности хипотеке има за последицу да ће, ако се хипотека заснује на неизграђеном земљишту, па на њему буде изграђен објекат, и објекат бити предмет залогe. Хипотекарни поверилац ће моћи да наплати своје доспело неизмирено потраживање не само из вредности земљишта, већ и из вредности објекта. До екстензивности хипотеке долази увек када једно лице изгради објекат на сопственом земљишту. У складу са начелом *superficies solo cedit*, зграда прати правну судбину земљишта, те власник земљишта који својим средствима изгради зграду на њему постаје и власник зграде. С обзиром на то да су земљиште и зграда у својини истог лица, хипотека се простире и на њу. Утолико се и положај хипотекарног повериоца побољшава, јер је порасла вредност зложених непокретности.

---

<sup>633</sup> Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, нав. дело, 253.

<sup>634</sup> Исто.

<sup>635</sup> Исто.

Побољшања непокретности, у складу са начелом екстензивности хипотеке, представљају предмет хипотеке, али само ако и она припадају власнику хипотековане непокретности.<sup>636</sup> Када би грађевинско земљиште које је предмет хипотеке, установљене ради обезбеђења потраживања хипотекарног повериоца према власнику земљишта или према неком трећем лицу, било издато у закуп и закупца на њему изградио објекат, правило о екстензивности хипотеке би довело до врло неправичних последица по њега. Хипотекарни поверилац закупадавца, односно трећег лица, ако је закупавац реални дужник, намирио би своје потраживање из вредности објекта који је у својини закупца, иако он није дужник у том облигационом односу нити је закључио уговор о хипотеци или дао заложну изјаву којом дозвољава да хипотекарни поверилац наплати своје потраживање продајом његове непокретности у случају да закупавац, односно треће лице не измири свој дуг по доспелости. Стога, када закупца изгради објекат на закупљеном земљишту, због различитих својинских режима на земљишту и на згради, морало би се одступити од правила о екстензивности хипотеке, како се закупца не би довео у врло незавидан положај.

У обрнутом случају, уколико би хипотека била установљена на згради изграђеној на закупљеном земљишту, која је у својини закупца, интереси закупадавца не би могли бити доведени у питање применом принципа екстензивности хипотеке, с обзиром на то да земљиште не може да представља побољшање зграде, већ само обрнуто. Међутим, реализација хипотеке на згради која је у својини закупца имала би за последицу измену уговора о закупу, с обзиром на то да би нови власник објекта ступио на место дотадашњег закупца.

## **23. 4. ХИПОТЕКА НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ ИЗДАТОМ У ЗАКУП**

Власник земљишта и власник објекта имају право да оптерете своје непокретности заложним правом, без обзира на постојање уговора о закупу. На грађевинском земљишту издатом у закуп, без обзира на то у којем облику својине се налази, може се установити хипотека

---

<sup>636</sup> Мирослав Лазиф, „Садржина хипотеке“, магистарска теза, Ниш 1994, 54, наведено према Раденко Јогановић, Босилка Чубриловић, „Хипотека на праву грађења“, *Зборник радова „Универзално и особено у праву“*, том 2, 2018, 362.



ради обезбеђења новчаног потраживања трећег лица према власнику земљишта – закупадавцу или према неком трећем лицу, уколико су дужник из основног посла и хипотекарни дужник различита лица. И на грађевинском земљишту у јавној својини може се уписати хипотека. Према чл. 16 ст. 1 Закона о јавној својини, природна богатства, добра у општој употреби, мреже у јавној својини, водно земљиште и водни објекти у јавној својини, заштићена природна добра у јавној својини и културна добра у јавној својини, не могу бити предмет принудног извршења. Грађевинско земљиште се, према Закону о јавној својини, сврстава у друга добра у јавној својини, те не спада у категорију ствари у јавној својини које не могу бити предмет принудног извршења, у смислу цитираног чл. 16 наведеног закона, односно на којима није могуће установити хипотеку јер се иста не може реализовати.

Чињеница да на грађевинском земљишту постоји хипотека не представља правну препреку за накнадно закључење уговора о закупу истог. Уговор о закупу је могуће закључити све док не буде извршена забележба хипотекарне продаје, када говоримо о вансудском поступку продаје, с обзиром на то да је након тога забрањено отуђење и било која врста правног располагања хипотекованом непокретности од стране власника, па и издавање у закуп. У случају када би парцела грађевинског земљишта ипак била издата у закуп након што је извршена забележба хипотекарне продаје, такав уговор би био ништав и не би производио правно дејство према купцу парцеле у поступку принудне наплате потраживања. Против решења о забележби хипотекарне продаје дозвољена је жалба власника непокретности и дужника, ако су у питању различита лица, као и жалба повериоца који је поднео предлог за упис забележбе против решења којим се његов захтев одбија. Истовремено са уписом забележбе хипотекарне продаје по службеној дужности се у катастру непокретности уписује забележба да решење којим је дозвољена забележба хипотекарне продаје није коначно. Након његове коначности, уписује се забележба да није правноснажно, а иста се брише по истеку рока од 60 дана, ако у том року лица која су овлашћена за покретање управног спора не поднесу примерак тужбе као доказ да су исти покренули. Уколико управни спор буде покренут, забележба да решење о забележби хипотекарне

продаје није коначно брише се тек по правноснажном окончању спора.<sup>637</sup> С обзиром на наведено, није довољно прецизно одређено од ког тренутка није дозвољено располагање, па и издавање у закуп хипотековане непокретности, да ли од тренутка када се изврши таква забележба, без обзира на коначност и правноснажност тог решења или од тренутка када исто постане коначно, имајући у виду да је тада и извршно, или од његове правноснажности.

Када се принудна наплата потраживања хипотекарног повериоца из вредности парцеле оптерећене хипотеком спроводи у судском поступку, примењују се правила Закона о извршењу и обезбеђењу. Уколико је та парцела предмет уговора о закупу, поставља се питање правног дејства те чињенице на уговор о закупу. Правно дејство ће зависити од тога да ли је уговор о закупу уписан у катастар непокретности и када је извршен упис у односу на тренутак уписа хипотеке. Према одредби чл. 161 ст. 1 Закона о извршењу и обезбеђењу, продајом непокретности не престаје закуп на њој ако је уговор о закупу уписан у катастар непокретности пре најстаријег заложног права на непокретности или најстаријег решења о извршењу. Дакле, уколико уговор о закупу уопште није уписан или ако је уписан након заложног права на земљишту, у тренутку продаје парцеле престаће да производи правно дејство. С обзиром на наведену правну последицу реализације хипотеке на грађевинском земљишту у извршном поступку, тешко је замислити да би неко лице узело у закуп парцелу грађевинског земљишта оптерећену заложним правном.

И према Закону о извршном поступку Федерације Босне и Херцеговине из 2003. године,<sup>638</sup> да би уговор о закупу непокретности производио правно дејство и према купцу непокретности која је продата у извршном поступку, потребно је да је уписан у земљишне књиге пре стицања заложног права или права на намирење ради чијег се остварења извршење тражи. Овим решењем се одступило од дотадашњег правила из Закона о облигационим односима

---

<sup>637</sup> Више о томе у Драгор Хибер, Милош Живковић, „Нека отворена питања у хипотекарном праву у Србији“, *Правни живот*, 11/2017, 516.

<sup>638</sup> Закон о извршном поступку Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 32/03, 52/03, 33/06, 39/06, 39/09, 35/12 и 46/16 и „Службени гласник БиХ“ бр. 42/18).

БиХ<sup>639</sup>, према којем, да би уговор о закупу непокретности производио правно дејство према купцу непокретности, било је потребно да је ствар предата закупцу, а ако није била предата, да је купцу била позната чињеница постојања закупа.<sup>640</sup>

Међутим, из важећих законских одредби произлази да би продаја хипотековане парцеле имала за последицу престанак уговора о закупу (под условом да уговор о закупу није уписан у евиденцију о правима на непокретностима пре најстаријег заложног права) само ако би се принудна наплата потраживања повериоца на хипотекованој непокретности спроводила у складу са одредбама Закона о извршењу и обезбеђењу. Закон о хипотеци, који уређује поступак вансудског намирења на заложеној непокретности, не садржи одредбу према којој би уговор о закупу заложене непокретности престао да производи правно дејство у случају продаје хипотековане непокретности у вансудском поступку намирења, уколико није уписан у катастар непокретности пре најстаријег заложног права, као што то садржи Закон о извршењу и обезбеђењу. Према Закону о извршењу и обезбеђењу, поверилац чији уговор о хипотеци и заложна изјава представљају извршне исправе има право избора да ли ће своје потраживање намирити применом закона којим се уређује хипотека или применом тог закона.<sup>641</sup> Уговор о хипотеци и заложна изјава о једностраној хипотеци представљају извршне исправе на основу којих се може покренути извршни поступак ако су сачињене у форми јавнобележничког записа и ако садрже елементе прописане у чл. 15 Закона о хипотеци. Међутим, Закон о хипотеци не даје повериоцу право избора, већ предвиђа да ће се, када је уговор о хипотеци сачињен у облику извршне исправе, у смислу тог закона, примењивати правила вансудског намирења утврђена тим законом.<sup>642</sup> Из овако неједначене регулативе произлази да би правна судбина уговора о закупу грађевинског земљишта на којем постоји хипотека зависила од тога да ли ће се хипотекарни поверилац одредити за судски или вансудски поступак намирења свог потраживања, с обзиром на то да ће само у првом случају доћи до престанка важења уговора о закупу. У случају вансудског намирења потраживања, у складу са одредбама Закона о хипотеци, а у недостатку

---

<sup>639</sup> Закон о облигационим односима БиХ („Службени лист СФРЈ“ бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89, „Службени лист РБиХ“ бр. 2/92, 13/93 и 13/94 и „Службене новине ФБиХ“ бр. 29/03 и 42/11).

<sup>640</sup> А. Шабић, нав. дело, 539–540.

<sup>641</sup> Чл. 20 ст. 1 Закона о извршењу и обезбеђењу.

<sup>642</sup> Чл. 24 ст. 3 Закона о хипотеци.

посебних одредаба у том закону којима би биле уређене последице активирања хипотеке на уговор о закупу, можемо применити одредбе ЗОО о последицама отуђења закупљене ствари. Ако је непокретност, у овом случају грађевинско земљиште, била предата закупцу у државину у тренутку принудне продаје у вансудском поступку намирења или, у случају да није била предата, ако би купац доказао да је купац био упознат са постојањем његовог права, односно да је био несавестан, уговор о закупу би наставио да производи правно дејство и према њему, односно купац не би могао захтевати испражњење и предају непокретности све док траје уговор о закупу. Дакле, у случају реализације вансудске извршне хипотеке не би дошло до аутоматског престанка уговора о закупу грађевинског земљишта ако исти није уписан у катастар непокретности пре најстаријег заложног права.

Закон нам не даје одговор ни на питање да ли је власнику грађевинског земљишта након оптерећења тог земљишта хипотеком потребна сагласност хипотекарног повериоца за закључење уговора о закупу грађевинског земљишта. Захтевање такве сагласности би било логично у свим ситуацијама када власник намерава да изда грађевинско земљиште у закуп ради изградње неког трајног објекта, с обзиром на то да постојање уговора о закупу тада знатно сужава обим власничких овлашћења која би уживао потенцијални купац у принудној продаји, па је тешко очекивати да би неко купио тако оптерећено земљиште, а самим тим, и да ће хипотекарни поверилац моћи намирити своје потраживање. Овакав закључак би се могао извести из одредбе чл. 17 Закона о хипотеци, која прописује да власник хипотековане непокретности не сме физички мењати предмет хипотеке (преграђивање, доградња, рушење, спајање, деоба, и др.) без писане сагласности повериоца, коју поверилац неће одбити да изда без оправданог разлога. Наведена одредба се односи на зграде као предмет хипотеке, али се и у случају парцеле грађевинског земљишта као предмета хипотеке подразумева да власник не сме предузимати радње које би негативно утицале на тржишну вредност земљишта или могућност његове продаје.

## 23. 5. ХИПОТЕКА НА ИЗГРАЂЕНОМ ОБЈЕКТУ И НА ОБЈЕКТУ У ИЗГРАДЊИ НА ЗАКУПЉЕНОМ ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ

Предмет хипотеке може бити и објекат изграђен на закупљеном земљишту.<sup>643</sup> Под објектом се не подразумева само стамбени или пословни објекат (или њихов део) већ и друге врсте надземних и подземних објеката. Када је реч о објектима који се граде на грађевинском земљишту у јавној својини узетом у закуп, они не могу бити оптерећени хипотеком уколико су у јавној својини и представљају добра у општој употреби или се могу сврстати у неку другу категорију добара на којима није дозвољено извршење, у смислу чл. 16 Закона о јавној својини. То би, на пример, били објекти који се на закупљеном грађевинском земљишту у јавној својини граде од стране приватног партнера на основу уговора о концесији или уговора о јавно-приватном партнерству. Они служе задовољењу неког јавног интереса, па се могу сматрати добрима у општој употреби. Међутим, уговором се обично предвиђа да ће приватни партнер имати право да их економски искоришћава одређени временски период и у том периоду су ти објекти, по правилу, у својини приватног партнера, а након истека рока одређеног уговором о јавно-приватном партнерству и уговором о закупу грађевинског земљишта који је закључен ради реализације јавно-приватног партнерства, објекти прелазе у својину јавног партнера. Спорно је да ли такав објекат може бити оптерећен хипотеком. У таквој ситуацији бесмислено је на њима заснивати хипотеку ако се она неће моћи реализовати након преласка објекта у јавну својину, односно у својину јавног партнера. С друге стране, нема законских препрека да се наведена хипотека реализује у периоду док је непокретност у својини приватног партнера, с обзиром на то да наведена ограничења у погледу предмета извршења у смислу Закона о јавној својини важе само за објекте у јавној својини. Међутим, питање је колико би било целисходно заснивати хипотеку у тој ситуацији, посебно имајући у виду да хипотекарни поверилац не може предвидети када ће се стећи услови за реализацију заложног права.

Законом о хипотеци предвиђена је могућност конституисања хипотеке и на објекту у изградњи или на делу објекта у изградњи (стану, пословном простору, гаражи итд.). Када је

---

<sup>643</sup> Предмет хипотеке је одређен чл. 3 Закона о хипотеци.

објекат у изградњи предмет хипотеке, она се уписује на земљишту на којем се он гради, а када објекат буде изграђен, по службеној дужности се уписује на објекту. Овакав упис хипотеке је неспоран када је власник земљишта истовремено и власник будућег објекта. Међутим, када се објекат гради на закупљеном земљишту, спорно је да ли је овакав упис могућ, с обзиром на то да се разликују власник земљишта и инвеститор који гради објекат. За заснивање хипотеке је, према чл. 12 Закона о хипотеци, потребна безусловна изјава власника непокретности (залогодавца) да пристаје да се на његовој непокретности заснује хипотека. Власник закупљеног земљишта нема никакав правни интерес да дозволи упис хипотеке на земљишту у корист хипотекарног повериоца закупца. Он тиме, практично, преузима ризик да хипотекарни поверилац инвеститора – закупца намири своје потраживање реализацијом хипотеке на његовом земљишту уколико купац никада не изгради објекат, односно уколико хипотека не буде накнадно пренета на објекат. Међутим, у литератури се може наћи став да се хипотека може уписати на објекту у изградњи, чак и када се објекат гради на грађевинском земљишту у јавној својини узетом у закуп, уколико је издато правноснажно одобрење за изградњу објекта, те да инвеститору за упис хипотеке на земљишту није потребна сагласност надлежног органа.<sup>644</sup>

Ако је предмет хипотеке објекат у изградњи, његова продаја ради намирења врши се уступањем права градње утврђеног правноснажним одобрењем за градњу уз накнаду и продајом ствари које су уграђене у објекат у изградњи.<sup>645</sup> Грађевинска дозвола издата на име закупца као инвеститора се поништава, а издаје се нова грађевинска дозвола на име купца објекта у изградњи у поступку принудне наплате. Истовремено, мора доћи и до одговарајуће измене уговора о закупу, како би купац објекта имао правни основ да гради на земљишту закуподавца.

Као што у нашем праву постоји могућност да објекат у изградњи на закупљеном земљишту буде предмет хипотеке, у Кини је и само право закупца да гради на грађевинском земљишту преносиво на друго лице и може бити коришћено као залога за позајмљени новац.

---

<sup>644</sup> В. Бојана Јакшић Ковачевић, „Питање и одговор – Правник у правосуђу: Упис хипотеке на објекту у изградњи на грађевинском земљишту у јавној својини које је дато у закуп ради изградње“, *Правник у правосуђу*, бр. 224/2020, Правна база „*Paragraf lex*“.

<sup>645</sup> Чл. 39 ст. 1 Закона о хипотеци.

Поред тога, и органи локалне власти као закуподавци користе очекиване приходе од закупа тог земљишта као залогу за позајмљивање новчаних средстава од кредитних институција, која онда користе за финансирање развојних пројеката. Према кинеском закону о буџету, јединицама локалне самоуправе је забрањено да позајмљују новац директно од банака, па оне ову препреку превазилазе тако што формирају предузећа са приватним инвеститорима, користећи земљиште као инвестициони капитал, а тако формирана предузећа подносе захтеве за одобравање кредита, залажући очекиване приходе од закупнине.<sup>646</sup>

Нема законских сметњи ни да потраживање закуподавца на име закупнине буде обезбеђено хипотеком на објекту који купац гради на том земљишту. Закуподавац би у том случају из вредности објекта изграђеног на његовом земљишту могао да наплати и застареле износе закупнине, осим камате. Без постојања хипотеке не би могао захтевати њихову принудну наплату, с обзиром на то да је тада реч о природној обавези закупца, тј. могао би у парничном поступку захтевати да суд обавезе закупца да плати доспеле износе закупнине, иако је наступио рок застарелости тог потраживања, али би у случају истицања приговора застарелости од стране закупца као дужника, тужбени захтев био одбијен. При томе, овде не би било речи о својинској хипотеци, која постоји када једно лице установи хипотеку на сопственој непокретности, с обзиром на то да би објекат који је предмет хипотеке, иако би био изграђен на земљишту хипотекарног повериоца, био у својини другог лица.

Власник земљишта као закуподавац не би имао правни интерес за заснивање овакве хипотеке у ситуацијама када је уговором о закупу предвиђено да ће по истеку периода одређеног у том уговору објекат изграђен на закупљеном земљишту прећи у својину власника земљишта. Такве уговорне одредбе могу се срести приликом издавања грађевинског земљишта у јавној својини ради реализације уговора о концесији или јавно-приватном партнерству. Ни купац, свестан чињенице да ће објекат по истеку уговора о закупу свакако прећи у својину закуподавца, не би имао разлог да се труди да на време испуњава своју обавезу плаћања закупнине. Када би

---

<sup>646</sup> О томе в. у De Tong, Zhenguo Wang, Yu Hung Hong, Chengming Liu, „Assessing the possibility of charging for public leasehold renewal in China“, *Land Use Policy*, November 2019, volume 88, 2.

по истеку уговора о закупу објекат прешао у својину власника земљишта, дошло би до консолидације, у којем случају би се стекли услови за престанак хипотеке исписом, који могу захтевати дужник и поверилац.



## 24. ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО

### 24. 1. ПОЈАМ, ЦИЉЕВИ И ОБЛИЦИ ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА

ЗПИ предвиђа да се грађевинско земљиште у јавној својини издаје у закуп, између осталог, ради реализације јавно-приватног партнерства, уговора о концесији или поверавања вршења комуналних делатности. У питању су појмови са ширим значењем под које се у пракси могу подвести различити облици уговорних и институционалних аранжмана, којима се побољшавају услови пружања јавних услуга, изводе јавни радови или се јавни интерес задовољава на неки други начин, уз учешће субјеката из приватног сектора. Јавно-приватно партнерство се у литератури дефинише на различите начине. Једна свеобухватна дефиниција је да је то „инструмент који има за циљ осигурање финансирања, изградње, обнове, управљања и/или одржавања јавне инфраструктуре или пружање одговарајућих јавних услуга ангажовањем приватног сектора“.<sup>647</sup>

Коришћење различитих облика јавно-приватних партнерстава, нарочито концесија, приликом изградње јавних објеката или вршења јавних услуга, у пракси је показало бројне предности у односу на задовољавање наведених јавних интереса искључиво од стране јавног субјекта. Позитивни ефекти које владе држава очекују могу бити бројни. Према Душанки Ђурђев, то су додатна акумулација средстава из иностранства и могуће нове инвестиције; подстицање конкуренције; трансфер технологије и *know how*; повећање квалитета услуга; ангажовање домаћих производних капацитета; повећање запослености; повећање фискалних и парафискалних прихода; модернизација пословања по стандардима развијених земаља.<sup>648</sup> Кроз овај облик сарадње јавни сектор користи све предности и знања приватног сектора, тржишни начин размишљања и деловања, као и искуство и технологију коју он поседује. У овом облику

---

<sup>647</sup> Драго Дивљак, „Заштита јавних интереса и јавно-приватно партнерство“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2018, 1363–1364.

<sup>648</sup> Душанка Ђурђев, „Концесије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2004, том 2, 394.

партнерства се средства, знања и вештине приватног сектора користе ради задовољења јавних интереса, као и ради постизања лукративних циљева јавног партнера.<sup>649</sup> Највећа корист приватног партнера је економска добит, али и прилика да учествује у пројектима од националног или локалног значаја којима се задовољавају потребе великог броја људи, на који начин и приватни партнери стичу драгоцену искуство и проширују своје видике. С друге стране, истичу се и одређени аргументи против оваквих партнерстава. Као најзначајнији, истиче се тврдња о њиховој економској неисплативости, тј. да добит приватног сектора из ЈПП пројеката на уложена средства премашује камату коју би локална самоуправа плаћала на своје емитоване обвезнице или камату на кредите које може добити на тржишту капитала, те да се тако добијају скупљи објекти од оних који су могли да се изграде кредитирањем или емитовањем обвезница.<sup>650</sup>

Одређени облик јавно-приватног партнерства постојао је још у Римском царству, када су се многи јавни радови, нпр. изградња лука, пијаца и њихово одржавање, вршили кроз својеврстан вид концесија приватног партнера.<sup>651</sup> Према Закону о јавно-приватном партнерству и концесијама, јавно-приватно партнерство је дугорочна сарадња између јавног и приватног партнера ради обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружања услуга од јавног значаја, које може бити уговорно или институционално.<sup>652</sup> У случају уговорног јавно-приватног партнерства, однос јавног и приватног партнера регулише се јавним уговором, а у случају институционалног партнерства, они ради реализације циљева јавно-приватног партнерства заједно оснивају ново привредно друштво (тзв. друштво за посебне намене) или долази до промене власничке структуре постојећег привредног друштва тако што један партнер врши докапитализацију, односно стиче сувласнички удео у постојећем привредном друштву које је у власништву другог партнера. Важно је напоменути да се на сва питања у погледу међусобног

---

<sup>649</sup> Д. Дивљак (2017), 1366.

<sup>650</sup> В. Милан Бјелић, „*Јавно-приватно партнерство*“, Београд 2019, 52.

<sup>651</sup> Исто, 18.

<sup>652</sup> Чл. 7 ст. 1 Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС“ бр. 88/11, 15/16 и 104/16).

односа јавног и приватног партнера која нису регулисана Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама примењују правила ЗОО.<sup>653</sup>

Концесија је уговорно или институционално ЈПП са елементима концесије у којем је јавним уговором уређено комерцијално коришћење природног богатства, добра у општој употреби које је у јавној својини, односно добра у својини јавног тела или обављања делатности од општег интереса, које јавни партнер уступа приватном партнеру на одређено време под посебно прописаним условима, уз плаћање концесионе накнаде од стране приватног, односно јавног партнера, при чему приватни партнер сноси ризик везан за комерцијално коришћење предмета концесије.<sup>654</sup> Дакле, и то је облик јавно-приватног партнерства, али је појам концесије ужи од појма јавно-приватног партнерства, с обзиром на то да се уговор о концесији закључује ради реализације једног од таксативно набројаних циљева у цитираној одредби. У међународној пракси разликују се позитивне и негативне концесије, при чему су позитивне оне код којих концесионар (корисник концесије) плаћа концеденту (даваоцу концесије) за концесиона права, а негативне оне код којих концедент плаћа концесионару за услуге које он пружа по основу уговора, а у овом случају концедент остварује сва права по основу прихода и расхода.<sup>655</sup> Да ли ће јавни партнер бити дужан да плаћа накнаду приватном партнеру или обрнуто зависи, пре свега, од врсте и намене објекта који се гради у оквиру јавно-приватног партнерства. Уколико је у питању објекат приликом чијег искоришћавања се наплаћује накнада од крајњих корисника, као што су инфраструктурни објекти (путеви, водоводи, гасоводи и слично), приватни партнер, по правилу, наплаћује накнаду за коришћење тог објекта од крајњих корисника у оквиру уговореног периода. Такав је случај код концесије за јавне радове, која је по својој природи уговор о јавној набавци радова, с тим што накнада за радове (ономе ко радове врши, концесионару) нема новчани облик (не плаћа се непосредно од стране наручиоца радова), већ има форму права на комерцијално коришћење објекта, нпр. право извођача радова – концесионара да сакупља

---

<sup>653</sup> Више о карактеристикама и разликама између уговорног и институционалног јавно-приватног партнерства в. у Предраг Цветковић, „„Кључ“ за читање и интерпретацију Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама Републике Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 62/2012, 250–252.

<sup>654</sup> Чл. 10 ст. 1 Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама.

<sup>655</sup> Д. Ђурђевић, нав. дело, 393.

путарину или мостарину током одређеног периода.<sup>656</sup> Међутим, ако је у питању такав објекат који служи задовољењу неких социјалних, здравствених, образовних и других циљева (болнице, школе, старачки домови и сл.), код којих приватни партнер не може наплаћивати накнаду од крајњих корисника, онда он економску корист од јавно-приватног партнерства стиче уговарањем обавезе плаћања накнаде од стране јавног партнера.

У улози јавног партнера може бити једно или више јавних тела,<sup>657</sup> док је приватни партнер домаће или страном правно или физичко лице или група тих лица, која не мора задовољавати неку посебну правну форму. Према Милану Стефановићу, с обзиром на тако широко одређен обим субјеката који се могу наћи у улози приватног партнера, учесници у поступку доделе јавног уговора могу бити, поред повезаних привредних друштава и пословних удружења, и пословна удружења без статусноправног дејства, односно уговорна пословна удружења без својства правног лица (нпр. конзорцијум, уговорни *joint venture*, пул инвеститора, синдикат привредних друштава, пословни конгломерат и др.).<sup>658</sup>

Да би било речи о јавно-приватном партнерству, неопходно је да се уговором закљученим између јавног и приватног партнера постиже задовољење неког јавног интереса. У супротном, радило би се о комерцијалном искоришћавању јавног добра, а не о јавно-приватном партнерству. Ако надлежни државни орган изда грађевинско земљиште у јавној својини привредном субјекту са приватним капиталом ради изградње неког индустријског постројења или обављања неке економске делатности у циљу стицања профита тог привредног друштва, неће бити реч о јавно-

---

<sup>656</sup> В. П. Цветковић (2012), 252.

<sup>657</sup> Према чл. 4 т. 7 Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама, јавно тело је: 1) државни орган, организација, установа и други директни или индиректни корисник буџетских средстава у смислу закона којим се уређује буџетски систем и буџет, као и организација за обавезно социјално осигурање; 2) јавно предузеће; 3) правно лице које обавља и делатност од општег интереса, уколико је испуњен неки од следећих услова: а) да више од половине чланова органа управљања тог правног лица чине представници јавног тела; б) да више од половине гласова у органу тог правног лица имају представници јавног тела; в) да јавно тело врши надзор над радом тог правног лица; г) да јавно тело поседује више од 50% акција, односно удела у том правном лицу; д) да се више од 50% финансира из средстава јавног тела; 4) правно лице основано од јавног тела, а које обавља и делатност од општег интереса и које испуњава најмање један од услова из тачке 7) подтачка (3) овог члана.

<sup>658</sup> Милан Стефановић, „Стручни коментар – Буџетски инструктор: Коментар Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС“ бр. 88/11) – Законска решења садржана у основним одредбама и појам јавно-приватног партнерства“, *Буџетски инструктор*, 34/2011, Правна база „*Paragraf lex*“.

приватном партнерству. Међутим, ако се земљиште изда у закуп на одређени временски период (не дужи од 50 година, према Закону о јавно-приватном партнерству и концесијама), како би се на њему изградио објекат који ће служити задовољавању неког општег интереса (на пример спортска хала, дом за старе, болница итд.), тада се ради о пројекту на који се примењују одредбе Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама.<sup>659</sup> И у јавно-приватном партнерству свакако мора бити задовољен циљ приватног партнера да стекне добит јер је то његов разлог зашто улази у тај посао, али за разлику од уобичајених економских активности, овај пројекат има за циљ и остварење одређеног јавног интереса који се огледа у побољшању квалитета пружања јавних услуга, изградњи инфраструктурних објеката које користи неограничен број лица и сл. У ситуацијама када није могуће да буду истовремено остварена оба интереса, јавноправни интерес ће се сматрати интересом првог реда, односно имаће претежан значај.<sup>660</sup> Уколико то захтевају економски, здравствени, политички, социјални или неки други јавни интереси, јавни партнер може да једнострано раскине уговор или да измени уговорне одредбе, при чему је дужан да другој страни надокнади штету коју трпи због тога.<sup>661</sup> Уговори о јавно-приватном партнерству су *sui generis* уговори, будући да садрже одредбе које треба да служе ефикасној реализацији јавног интереса, као и одредбе које штите интересе приватног партнера, односно служе као гаранција да ће уговор бити извршен на економски ефикасан начин.<sup>662</sup>

Уговор о јавно-приватном партнерству је сложен правни посао и може да садржи елементе различитих уговора (о закупу, о заснивању права грађења, о продаји, о делу, о давању концесије и других уговора).<sup>663</sup> Он има карактер релационих уговора. Они се разликују од класичних уговора по томе што представљају некомплетне споразуме, односно не садрже одредбе којима би била детаљно уређена права и обавезе уговорних страна у поступку реализације уговора него је у њима дефинисан механизам за попуњавање правних празнина, а

---

<sup>659</sup> П. Цветковић (2012), 248.

<sup>660</sup> Предраг Цветковић, Тамара Миленковић-Керковић, „Јавно-приватно партнерство: полазна разматрања“, *Право и привреда*, 4–6/2011, 761.

<sup>661</sup> О томе в. у Д. Ђурђев, нав. дело, 407–408.

<sup>662</sup> Предраг Цветковић, „Уговорни режим јавно-приватног партнерства: *sui generis* карактер као последица холистичког приступа“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 66/2014, 113.

<sup>663</sup> Кристина Ратковић, „Јавно-приватно партнерство у туризму Златиборског региона“, докторска дисертација, Нови Сад 2012, 228.

све то како би уговор могао да остане на снази и у случају промењених околности, односно како би се омогућила његова адаптација новом контексту.<sup>664</sup> Због тога што су у питању дугорочни споразуми и што се не могу унапред предвидети будуће околности у којима ће се уговор реализовати, овим уговорима се многа питања не уређују прецизно већ оквирно, користећи шире формулације, како би се оставило довољно простора за одређена одступања у будућности, а да се тиме не крше уговорне одредбе.

## 24. 2. ЗАКУП ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У СВРХУ РЕАЛИЗАЦИЈЕ ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА

Грађевинско земљиште се може издати у закуп ради реализације уговорног и институционалног јавно-приватног партнерства. Чешће се издаје у закуп у оквиру уговорног јавно-приватног партнерства, где се јавни партнер јавља у улози закуподавца, а приватни у улози закупца. Уговорно јавно-приватно партнерство се често користи ради пружања јавних услуга у областима које нису тржишно мерљиве и профитабилне за приватни сектор, као што је јавно школство или јавно здравство.<sup>665</sup> У теорији и пракси спомињу се различити модели уговорних јавно-приватних партнерстава. Најзначајнији модел уговорних јавно-приватних партнерстава је БОТ модел (Build – Operate – Transfer = изградња – управљање – пренос власништва). У овом моделу приватни партнер гради објекат и управља њиме одређени временски период, који је потребан да би се извршио повраћај уложених средстава и стекла добит. У БОТ послу привредно друштво које је приватни партнер у целини или у претежном делу финансира изградњу инфраструктурног објекта.<sup>666</sup> По истеку уговора, он предаје објекат на управљање јавном

---

<sup>664</sup> Предраг Цветковић, „Уговори о јавно-приватном партнерству: процесноправни аспекти“, *Усклађивање права Србије са правом ЕУ*“, зборник радова, 2018, 86. О карактеристикама релационих уговора в. и у П. Цветковић (2014), 105–119 и у Предраг Цветковић, „Уговори о јавно-приватном партнерству: 10 релационих карактеристика“, *Усклађивање права Србије са правом ЕУ, зборник радова*, 2019, 79–97.

<sup>665</sup> Зоран Јовановић, „Правни и институционални оквир јавно-приватног партнерства у Републици Србији“, *Зборник радова „XXI век – век услуга и Услужног права“*, Крагујевац 2018, 209.

<sup>666</sup> Драго Дивљак, „БОТ модел пројектног финансирања инфраструктуре“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2006, 279–280. О БОТ моделу као облику финансирања инфраструктурних пројеката в. и у Светлана Митровић, „Примена БОТ модела у финансирању саобраћајне инфраструктуре“, *Индустрија*, 1–2/2006, 98–99.

партнеру. Уколико се применом овог модела граде путеви, водовод или неки други инфраструктурни објекти, приватни партнер у оквиру периода у којем управља тим објектом пружа услугу и наплаћује накнаду од крајњих корисника и на тај начин врши повраћај уложеног капитала и стиче добит. Сличан њему је и BOOT модел (Build – Own – Operate – Transfer = изградња – поседовање – управљање – пренос власништва). Разлика у односу на претходни модел је у томе што приватни партнер стиче и право својине на објекту који гради и којим управља, али на крају уговореног периода у којем је њиме управљао и стицао добит преноси право својине на објекту на јавно тело. Затим, постоји и модел BOO (Build – Own – Operate = изградња – поседовање – управљање). Код овог модела приватни партнер гради објекат, њиме управља и објекат остаје у својини приватног партнера за све време свог постојања. Због тога се у овом случају концесија уговара најчешће на период који се поклапа са физичким животом пројекта, а у пракси је коришћен у изградњи и експлоатацији великих постројења за пречишћавање воде.<sup>667</sup> Постоји и модел у којем приватни партнер пројектује, финансира и гради јавни објекат, који, када буде готов, закупљује од јавног партнера, а потом га враћа у државину јавном телу. То је тзв. BLT модел (Build – Lease – Transfer = изградња – лизинг – пренос власништва). Поред наведених, постоји још сличних модела јавно-приватног партнерства у пракси различитих земаља. Оно што је значајно за потребе овог рада јесте да се грађевинско земљиште у јавној својини може издати у закуп приватном партнеру ради реализације свих наведених модела јавно-приватног партнерства. Предмет ЈПП могу да буду пројекти из различитих области, али то су најчешће капитални инфраструктурни пројекти, као што су изградња путева, мостова, тунела, улица, комуналних објеката, школских, спортских и социјалних објеката итд.<sup>668</sup>

Грађевинско земљиште се може издати у закуп и приликом реализације институционалног јавно-приватног партнерства. Такав пример се среће приликом изградње индустријских паркова. Индустријски паркови обухватају одређено подручје испарцелисаног грађевинског земљишта, инфраструктурно и комунално опремљеног, са унутрашњом мрежом

---

<sup>667</sup> Звонко Брњас, „Јавно-приватно партнерство као инструмент реализације инфраструктурних пројеката“, *Структурне промене у Србији: досадашњи резултати и перспективе*, Београд 2015, 219.

<sup>668</sup> Исто, 214.

путева, на којем се налази више привредних друштава, која обављају различите индустријске делатности и заједно користе постојећу инфраструктуру.<sup>669</sup> Овим парковима управљају друштва за управљање индустријским парковима, која могу бити основана и заједничким улагањем капитала јединице локалне самоуправе и приватног партнера у оквиру институционалног јавно-приватног партнерства. Јединица локалне самоуправе може да издаје у закуп или да продаје грађевинско земљиште на којем је изграђен индустријски парк привредним друштвима која послују у оквиру парка.<sup>670</sup> У овом примеру купац грађевинског земљишта није приватни партнер нити друштво за управљање индустријским парком које је основано заједничким улагањем капитала јавног и приватног сектора већ појединачна привредна друштва која се баве индустријском делатношћу.

Према ЗПИ, Влада ближе прописује начин и услове давања грађевинског земљишта у јавној својини у закуп ради остваривања јавно-приватног партнерства. Уставном суду је била поднета иницијатива за покретање поступка оцене уставности тог законског решења,<sup>671</sup> а подносиоци иницијативе су сматрали да из одредаба Устава произлази да та питања морају бити уређена законом. Уставни суд је наведену иницијативу одбацио, налазећи да прописивање од стране Владе ближих услова и начина отуђења или давања у закуп грађевинског земљишта и његовог улагања у капитал привредних друштава нема значење уређивања једног системског питања, тј. питања начина и услова располагања грађевинским земљиштем, како то погрешно сматрају иницијатори, а што је одредбама Устава одређено као надлежност законодавца, већ да представља разраду односа уређених законом, у складу са сврхом и циљем закона.<sup>672</sup>

У оквиру пројекта јавно-приватног партнерства може и приватни партнер издавати јавном партнеру у закуп грађевинско земљиште чији је власник. Међутим, да би било речи о јавно-приватном партнерству, потребно је да су испуњени и други услови које прописује Закон о јавно-

---

<sup>669</sup> О индустријским парковима и издавању у закуп грађевинског земљишта у оквиру индустријских паркова в. у Милан Стефановић (2013).

<sup>670</sup> Исто.

<sup>671</sup> Ово сада прописује чл. 100 ст. 5 ЗПИ. Идентична одредба је била садржана у чл. 96 ст. 14 Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“ број 72/09, 81/09, 64/10 и 24/11), о чијој уставности се изјашњавао Уставни суд.

<sup>672</sup> В. решење Уставног суда Луз. 159/2011 од 24. 12. 2013. године.



приватном партнерству и концесијама, између осталог, да приватни партнер преузме одређене обавезе, као што су финансирање изградње објекта, обавезу реконструкције, одржавања објекта, пружања одређених услуга од јавног значаја из надлежности јавног партнера и сл. Једно такво питање се појавило као спорно у пракси. Наиме, питање је било да ли Јавно комунално предузеће „Паркинг сервис“ може, кроз програм јавно-приватног партнерства, да уговори са власником одговарајуће парцеле да ће се иста користити за потребе паркирања, те да ће наведено предузеће наплаћивати коришћење овог простора од корисника. Закључено је да у таквим околностима нема места за примену ниједног облика јавно-приватног партнерства, с обзиром на то да не постоји намера да приватни субјекат обавља било какве активности нити да преузме било какве обавезе које би се вршиле у јавном интересу, а које Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама предвиђа као садржину уговора о јавно-приватном партнерству, нити да заједно са јавним предузећем формира нови привредни субјект.<sup>673</sup> Стога се читав њихов правни однос може свести на уговор о закупу.

Уговор о закупу грађевинског земљишта у јавној својини представља саставни део уговора о јавно-приватном партнерству, али може бити закључен и као споредни уговор. Закључује се као посебан уговор ако се субјект који се јавља у улози закуподавца, односно власник грађевинског земљишта у јавној својини разликује од јавног тела које је јавни партнер. Без обзира на то да ли је саставни део уговора о јавно-приватном партнерству или је закључен као посебан, споредни или повезани уговор, он дели правну судбину главног уговора. То значи да у случају раскида или отказа уговора о јавно-приватном партнерству и он престаје да производи правно дејство. На њега се примењују правила форме која важе и за уговор о јавно-приватном партнерству, те мора бити закључен у писаној форми.

Ни Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, ни ЗПИ не регулишу детаљније давање у закуп грађевинског земљишта у јавној својини у оквиру јавно-приватног партнерства, осим што је у ЗПИ предвиђена та могућност. Стога, немамо одговоре на бројна питања која се

---

<sup>673</sup> В. Златко Стефановић, „Питање и одговор – Правни инструктор: Уговарање давања у закуп парцеле у власништву физичког лица јавно комунално предузећу за потребе јавног паркиралишта“, *Правни инструктор*, број 136/2017, Правна база „*Paragraflex*“.

као спорна могу појавити у пракси. Примера ради, уколико би за реализацију јавно-приватног партнерства било потребно користити грађевинско земљиште у својини јединице локалне самоуправе, а јавни партнер, односно предлагач пројекта јавно-приватног партнерства је Република, поставља се питање да ли се може узети у закуп грађевинско земљиште у својини јединице локалне самоуправе ради реализације пројекта на републичком нивоу. Одредба чл. 70 Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама уређује супротну ситуацију, тј. давање сагласности на предлог за доношење концесионог акта у ситуацији када је јавни партнер орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, а Република Србија власник непокретности предвиђене за обављање концесионе делатности.<sup>674</sup> Иако закон не помиње и ову могућност, сматрамо да нема разлога због којих се пројекат јавно-приватног партнерства не би могао реализовати и на тај начин. Поврх тога, према Закону о јавно-приватном партнерству и концесијама, када јавни партнер преноси одређена стварна права приватном партнеру, врши се забележба у регистру у којем се воде подаци о непокретности и правима над њима да су та права пренета у сврху реализације јавног уговора,<sup>675</sup> те се може забележити и чињеница постојања уговора о закупу грађевинског земљишта.

ЗПИ је предвиђено да се грађевинско земљиште у јавној својини издаје у закуп ради реализације пројекта јавно-приватног партнерства, односно у случају давања концесије или поверавања комуналне делатности, без накнаде или уз накнаду нижу од тржишне, из чега произлази да је искључена могућност да јавни партнер изда земљиште у закуп приватном партнеру под тржишним условима. У овом случају земљиште се даје у закуп непосредном погодбом, након одабира приватног партнера, у складу са одредбама Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама.

---

<sup>674</sup> Према члану 70 став 1 Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама, ако је Република Србија власник непокретности предвиђене за обављање концесионе делатности, односно за реализацију пројекта јавно-приватног партнерства, а давалац концесије, односно предлагач пројекта ЈПП аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, сагласност на предлог за доношење концесионог акта, односно на предлог пројекта ЈПП даје Влада на предлог министарства надлежног за послове финансија.

<sup>675</sup> Чл. 7 ст. 3 Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама.

Уговор о закупу грађевинског земљишта закључује се на рок на који се закључује и уговор о јавно-приватном партнерству, односно уговор о концесији, а који не може бити краћи од пет ни дужи од педесет година. Другим речима, уговор о јавно-приватном партнерству се закључује на рок који је потребан да би приватни партнер извршио повраћај уложених средстава и остварио очекивану добит. Дакле, рок мора бити најмање толики да се изврши амортизација улагања приватног партнера и повраћај уложеног капитала.<sup>676</sup> Уколико је рок на који је закључен уговор о јавно-приватном партнерству, па и уговор о закупу грађевинског земљишта, предугачак, то није у јавном интересу, посебно ако је уговор о закупу закључен без накнаде, те јавноправни субјект не остварује никакве приходе по том основу, као што, по правилу, не остварује приходе ни од наплате накнада од крајњих корисника за све време трајања јавно-приватног партнерства.

С обзиром на то да јавно тело мора да прибави сагласност на предлог пројекта јавно-приватног партнерства без елемената концесије, на предлог за доношење концесионог акта, као и на коначни нацрт уговора о јавно-приватном партнерству од Владе Републике Србије, Владе аутономне покрајине или скупштине јединице локалне самоуправе (у зависности од тога којем нивоу државне власти припада), те како уговор о закупу грађевинског земљишта у јавној својини представља саставни део уговора о јавно-приватном партнерству, сагласност наведених органа је потребна и за закључење уговора о закупу. Стога, за закључење уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини у сврху реализације пројекта јавно-приватног партнерства није довољна сагласност воља јавног и приватног партнера као уговорних страна, већ и претходна сагласност неког од наведених органа. Та сагласност је услов пуноважности уговора.

---

<sup>676</sup> Д. Дивљак (2017), 1372.

## 25. ЗАКУП ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА КАО ОБЛИК ЕКСПРОПРИЈАЦИЈЕ

### 25. 1. ПОТПУНА И НЕПОТПУНА ЕКСПРОПРИЈАЦИЈА

У правној теорији се могу пронаћи различите дефиниције појма експропријације. Према једној, „експропријација је принудни прелаз непокретности из приватне у државну својину у општем интересу и уз накнаду“.<sup>677</sup> Према другој, „експропријација је промена облика власништва, извршена у јавном интересу, на предлог репрезентанта јавног интереса, проведена у законом предвиђеном (управном или судском) поступку уз давање накнаде пређашњем власнику, при чему предмет тог поступка чини одузимање непокретних ствари“.<sup>678</sup> Наравно, експропријација не подразумева само прелазак ствари из приватне својине у државну својину већ и у покрајинску својину и у својину јединице локалне самоуправе. Случајеви када у циљу задовољења јавног интереса долази до преласка непокретности из приватне у неки од облика јавне својине представљају потпуну експропријацију. Поред тога, могуће је и да се на експроприсаној непокретности установи стварна службеност или да иста буде узета у закуп на одређено време. У тим случајевима говоримо о непотпуној експропријацији. Једним видом непотпуне експропријације могло би се сматрати и привремено заузимање земљишта, с обзиром на то да и у том случају долази до ограничења права својине на земљишту, али привремено заузимање није у закону изричито наведено као облик непотпуне експропријације. Наведени облици ограничења својине на непокретностима могу се поделити и на садржинско (право службености, закуп) и временско ограничење (привремено одузимање).<sup>679</sup>

Код непотпуне експропријације у виду закупа долази до преласка само неких својинских овлашћења на непокретности на јавног субјекта, док право својине на експроприсаној непокретности остаје у рукама дотадашњег титулара. Законом о експропријацији предвиђен је најдужи рок на који се може закључити уговор о закупу земљишта ради задовољења неког

---

<sup>677</sup> О. Станковић, М. Орлић, нав. дело, 121.

<sup>678</sup> Јожеф Салма, „Експропријација – институти, судска пракса и законски прописи“, Загреб 1987, 3.

<sup>679</sup> В. Игор Павличич, „Јавни интерес као основа поступка експропријације“, магистарски рад, Нови Сад 2017, 13.

јавног интереса, а то је три године. Рок почиње да тече од дана када кориснику експропријације буде предата парцела у државину. По протеку тог рока, корисник експропријације је дужан да је испражњену од лица и ствари врати власнику у непосредну државину. На овај начин се могу експроприсати све врсте земљишта, па и грађевинско. У закону су, примера ради, набројане неке сврхе за које се земљиште може узети у закуп, не прецизирајући о којој врсти земљишта је реч: за истраживање рудног и другог блага, коришћење каменолома, вађење глине, песка и шљунка, закуп природних добара за стављање под заштиту и сл.<sup>680</sup> С обзиром на кратак рок на који се закључује уговор о закупу, јасно је да се грађевинско земљиште не може експроприсати на овај начин ради изградње објекта који ће служити задовољењу неког јавног интереса јер би уговор тада морао бити закључен на знатно дужи временски период.

Имајући у виду да експропријација подразумева ограничење приватних интереса у корист јавног, у случају непотпуне експропријације закључује се уговор о закупу грађевинског земљишта у приватној својини. Стога ту нема места примени специфичних правила из ЗПИ која се односе на закуп грађевинског земљишта у јавној својини. Међутим, спорно је која правила ће се примењивати на правно дејство и садржину таквог уговора о закупу, односно која правила ће се примењивати супсидијарно на сва питања која нису изричито регулисана уговором. Ово питање се поставља, будући да је одредбом чл. 568 ЗОО изричито прописано да се одредбе те главе неће примењивати на закупе уређене посебним прописима. Закуп непокретности као облик непотпуне експропријације веома је штуро уређен Законом о експропријацији, односно прописано је само колики је најдужи рок на који се може закључити такав уговор, те су, примера ради, набројане неке сврхе за које се уговор закључује. С обзиром на наведено, ову врсту уговора о закупу не би требало сматрати закупом уређеним посебним прописима, у којем случају би била искључена примена општих одредаба о закупу из ЗОО, посебно имајући у виду недостатак других правила која би се могла применити на сва питања која се тичу садржине тако закљученог уговора о закупу. Ипак, поводом овог питања могу се срести и другачија мишљења. Тако Милош Прица налази да је административни закуп посебан правни институт који не може према типичном грађанскоправном закупу стајати у односу посебног правног института према

---

<sup>680</sup> В. чл. 5 ст. 2 Закона о експропријацији.

општем.<sup>681</sup> Према мишљењу овог аутора, нема места супсидијарној примени одредаба ЗОО из главе која уређује закуп на уговор о закупу као облик непотпуне експропријације, али се овај аутор не изјашњава која би онда правила требало применити у погледу свих питања везаних за такав уговор о закупу, а која нису регулисана у Закону о експропријацији.

Могућа је и ситуација да се земљиште у неком од облика јавне својине узима у закуп од стране другог носиоца јавне својине, нпр. земљиште у својини града од стране републике. Ова ситуација није посебно регулисана Законом о експропријацији. Закон регулише само административни пренос и то тако што каже да се права на непокретности у државној или друштвеној својини могу решењем општинске управе одузети или ограничити и пренети на другог носиоца права на непокретности у друштвеној или државној својини, ако то захтева јавни интерес.<sup>682</sup> Ширем тумачењем наведене одредбе би се под административни пренос могао подвести и уговор о закупу земљишта у јавној својини, с обзиром на то да и у том случају долази до преноса одређених права на непокретностима са једног субјекта на другог, тачније до преноса појединих овлашћења која чине садржину права својине и то овлашћења држања и коришћења непокретности. Аналогном применом одредаба које уређују закуп грађевинског земљишта у приватној својини као облик непотпуне експропријације, долазимо до закључка да се ни овај уговор не би могао закључити на период дужи од три године.

Поред закупа земљишта и установљавања права стварне службености, Закон о експропријацији познаје и привремено заузимање, које регулише као посебан основ коришћења земљишта ради задовољења јавног интереса. Земљиште се може привремено заузети ако треба да служи одређеној потреби у вези са изградњом објеката и установљењем службености, за које је у складу са овим законом утврђен јавни интерес (ради смештаја радника, материјала, машина и сл.).<sup>683</sup> Рок на који се земљиште може привремено заузети је исти као и рок на који се може закључити уговор о закупу – три године. У случају привременог заузимања се, као и у случају

---

<sup>681</sup> Милош Прица, „Јединство правног поретка као уставни принцип и законско уређивање експропријације“, *Усклађивање права Србије са правом ЕУ, зборник радова*, 165.

<sup>682</sup> Чл. 70 ст. 1 Закона о експропријацији.

<sup>683</sup> В. чл. 6 ст. 1 Закона о експропријацији.

закупа, доноси решење којим се одређује да се земљиште привремено заузима, али закон не предвиђа закључење било каквог уговора после доношења тог решења. Иако су у закону као случајеви када се земљиште привремено заузима наведени случајеви када је то потребно ради смештаја радника, материјала, машина и сл., иста сврха се може постићи и закупом. С обзиром на то да и закуп представља један вид привременог заузимања земљишта, сматрамо да не постоје довољно оправдани разлози за регулисање привременог заузимања и закупа као два различита начина експропријације земљишта.

Као што закључењу уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини претходи доношење решења којим се предметно земљиште одређеном лицу додељује у закуп, тако и закључењу уговора о закупу којим се експроприше грађевинско земљиште претходи доношење решења о експропријацији. Код ове врсте закупа, као и уопште у институту експропријације, преплићу се елементи грађанског и управног права. Како Драган Милков наводи, „јавно (управно) правна или приватно (грађанско) правна природа експропријације може се утврдити само према принципу претежности, а не по принципу искључивости“.<sup>684</sup> С друге стране, према мишљењу професора Салме, грађанскоправни аспект експропријације је доминантан, и поред аргумената јавноправне концепције, јер се право својине путем експропријације ограничава само у погледу употребе одређене ствари, а не и у погледу њене употребне вредности, с обзиром на то да експропријација увек подразумева давање еквивалента у новцу или неком другом објекту.<sup>685</sup> При томе, накнада која се исплаћује по том основу одређује се према принципима грађанског права, односно према тржишној вредности непокретности која је предмет експропријације, те сама чињеница да власник ствари трпи принуду не укључује експропријацију у домен јавног права.<sup>686</sup>

---

<sup>684</sup> Драган Милков, „Експропријација између приватног и јавног“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2/2011, 43.

<sup>685</sup> Ј. Салма (1987), 14.

<sup>686</sup> Исто.

## 25. 2. ОДСТУПАЊЕ ОД НАЧЕЛА АУТОНОМИЈЕ ВОЉЕ

Специфичност закључења уговора о закупу грађевинског земљишта као облика експропријације састоји се у томе што је власник земљишта у обавези да закључи такав уговор када постоји јавни интерес за то, без обзира на своју вољу. У овом случају је реч о тзв. принудном закупу, а употребљава се и назив административни закуп. Све што власник земљишта може да захтева је адекватна накнада за коришћење његове парцеле, која се утврђује у висини закупнине на тржишту остварене за најближе слично земљиште.

У ситуацијама када не постоји сагласност воља уговорних страна него је власник земљишта принуђен на закључење уговора, реч је о тзв. контрахирној принуди. Овај појам се у теорији одређује на различите начине. Тако је Haus Carl Nipperdey контрахирну принуду одредио као дужност на основу неке норме правног поретка, која субјекту права без његове воље у интересу бенефицијара налаже да са њим закључи одређени уговор, односно уговор одређеног садржаја, док је Ernst Rudolf Huber овај појам определио као законом или управним актом на законској подлози успостављену обавезу закључења приватноправног уговора.<sup>687</sup> Контрахирна принуда представља одступање од начела аутономије воље и слободе уговарања. Слобода уговарања подразумева право једног лица да одлучи не само да ли жели са другом уговорном страном да закључи уговор, већ и право да одлучи да ли жели уопште да закључи уговор. Код уговора о закупу грађевинског земљишта као облика непотпуне експропријације власник земљишта нема наведена овлашћења, која произлазе из начела слободе уговарања, већ има дужност закључења уговора ако је утврђен јавни интерес за то. Међутим, без обзира на наведена ограничења, правни основ његовог обвезивања је ипак уговор и сматра се да постоји сагласност воља уговорних страна за његово закључење.

---

<sup>687</sup> В. Боштјан Тратар, „Институт обавезног закључења уговора (тзв. „контрахирна принуда“ као ограничење аутономије воље у грађанском праву у смислу социјализације приватног права“, *Правни живот*, 10/2015, 589–590.



### 25. 3. ЈАВНИ ИНТЕРЕС ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЕКСПРОПРИЈАЦИЈЕ

Да би се извршила експропријација земљишта, било да је реч о потпуној или непотпуној експропријацији, потребно је установити постојање јавног интереса за то. Јавни интерес не подразумева да сваки грађанин Републике Србије појединачно треба да има корист од спровођења експропријације, посебно имајући у виду да се експропријација може вршити и за потребе аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, јавних фондова, јавних предузећа и одређених привредних друштава, већ је потребно да постоји интерес друштвене заједнице као целине, односно да се на тај начин задовољавају општи друштвени интереси. Он може бити утврђен одлуком Владе, у ситуацијама које предвиђа Закон о експропријацији или посебним законом, када се, према схватању Уставног суда,<sup>688</sup> може утврдити и из неких других разлога који нису међу разлозима из којих Влада може утврдити постојање јавног интереса за експропријацију. Тако је Законом о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта „Београд на води“<sup>689</sup> утврђен јавни интерес за експропријацију непокретности у циљу привођења земљишта намени ради изградње пословно-стамбеног комплекса "Београд на води". Међутим, у теорији се оспорава сагласност наведене одредбе са одредбама Закона о експропријацији, као одредбе посебног закона са одредбама системског закона. Указује се на то да тиме што је посебним законом утврђена необорива правна претпоставка о постојању јавног интереса обесмишљен правни режим експропријације у формалном смислу, односно поступак утврђивања јавног интереса, прописан Законом о експропријацији.<sup>690</sup>

Јавни интерес је правни стандард, чија садржина није унапред јасно и прецизно одређена. Стога се поставља питање у којим ситуацијама се може сматрати да постоји јавни интерес за спровођење експропријације, односно да постоје довољно оправдани разлози да се ограничи

---

<sup>688</sup> Тако се изјаснио Уставни суд у решењу којим је одбачена иницијатива за утврђење неуставности и несагласности појединих одредаба Закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта „Београд на води“ („Службени гласник РС“ бр. 34/15). Видети решење Уставног суда Iуз-115/2015 од 25. 4. 2019. године.

<sup>689</sup> Закон о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта „Београд на води“ („Службени гласник РС“ бр. 34/15, 103/15 и 153/20).

<sup>690</sup> В. М. Прица, нав. дело, 180.

право својине. Устав прописује да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне.<sup>691</sup> Поред тога, Устав прописује и да се законом могу ограничити облици коришћења и располагања пољопривредним, грађевинским и шумским земљиштем, односно прописати услови за коришћење и располагање да би се отклонила опасност од наношења штете животной средини или да би се спречила повреда права и на закону заснованих интереса других лица.<sup>692</sup> Ова одредба Устава прилично сужава овлашћења законодавца у прописивању случајева ограничавања својинских овлашћења на грађевинском земљишту у јавном интересу.<sup>693</sup> С друге стране, Закон о експропријацији предвиђа много већи број ситуација у којима се одлуком Владе може утврдити постојање јавног интереса за спровођење експропријације у погледу било које непокретности, па и грађевинског земљишта.<sup>694</sup> Имајући у виду хијерархију правних аката у нашем правном систему, јавни интерес за потпуну или непотпуну експропријацију грађевинског земљишта би требало да постоји само у ситуацијама које се могу подвести под дозвољена ограничења права својине на грађевинском земљишту наведена у Уставу. Међутим, евидентно је да Закон о експропријацији предвиђа и неке случајеве када Влада може утврдити интерес за експропријацију грађевинског земљишта, а који се не могу подвести под случајеве наведене у Уставу, као што је случај прибављања неизграђеног земљишта потребног ради расељавања

---

<sup>691</sup> Чл. 58 ст. 2 Устава Републике Србије.

<sup>692</sup> В. чл. 88 ст. 2 Устава Републике Србије.

<sup>693</sup> Ј. Коцић, нав. дело, 105.

<sup>694</sup> Према одредбама чл. 20 Закона о експропријацији, Влада може утврдити јавни интерес за експропријацију ако је експропријација непокретности неопходна за изградњу објеката у области: образовања, здравства, социјалне заштите, културе, водопривреде, спорта, саобраћајне, енергетске и комуналне инфраструктуре, објеката за потребе државних органа и органа територијалне аутономије и локалне самоуправе, објеката за потребе одбране земље, као и за изградњу станова којима се решавају стамбене потребе социјално угрожених лица (ст. 1); кад је експропријација непокретности неопходна за експлоатацију минералних сировина, за обезбеђење заштите животне средине и заштите од елементарних непогода, укључујући и изградњу објеката и извођење радова за ове потребе, као и за прибављање неизграђеног земљишта потребног ради расељавања насеља или дела насеља, ако је на подручју тог насеља или дела насеља утврђен јавни интерес за експропријацију непокретности ради експлоатације минералних сировина, као и у другим случајевима предвиђеним законом (ст. 2), те се може утврдити јавни интерес за експропријацију непокретности које су према уговору о заједничком улагању у привредно друштво, односно о заједничком оснивању привредног друштва, који је закључила Република Србија, неопходне за обезбеђење неновчаног улога Републике Србије у то друштво, а које су обухваћене тим уговором или одговарајућим планским актом.

насеља или дела насеља ако је на подручју тог насеља или дела насеља утврђен јавни интерес за експропријацију непокретности ради експлоатације минералних сировина.

Приликом спровођења експропријације грађевинског земљишта, било преносом права својине на јавног субјекта или закључењем уговора о закупу, не сме доћи до неоправданог фаворизовања једног облика својине у односу на други. На то су указивали иницијатори који су оспоравали уставност одредби Закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта „Београд на води“. Наведени закон је донет као *lex specialis* и њиме је уређена експропријација грађевинског земљишта у подручју приобаља реке Саве, за потребе спровођења пројекта „Београд на води“, Оспорени чл. 17 ст. 1 наведеног закона прописује да по окончању поступка експропријације и упису права својине на непокретностима, Република Србија, у складу са одредбама закона којим се уређује планирање, изградња и грађевинско земљиште, неизграђено грађевинско земљиште може дати у дугорочни закуп, у циљу привођења земљишта урбанистичкој намени. Иницијатори су истакли да наведена одредба није у складу са одредбом чл. 21 ст. 2 Устава, која прописује да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, као ни са одредбом чл. 86 ст. 1 Устава, која гарантује равноправност свих облика својине. Образлажући свој став, навели су да је држава путем експропријације то земљиште купила испод тржишне цене и да га може издавати у закуп по цени коју она одреди, да су бивши власници спровођењем експропријације оштећени јер им је онемогућено да директно продају своје земљиште или да га издају у закуп инвеститору под тржишним условима, те да су тиме дискриминисани у односу на друга лица – власнике грађевинског земљишта било где у Србији, за које важе тржишни принципи. Међутим, Уставни суд је одбацио иницијативу за утврђивање неуставности наведене одредбе, наставши да се предметно земљиште пре спровођења експропријације налазило у својини Града Београда, по основу Уговора о регулисању међусобних односа, права и обавеза у вези са заједничком реконструкцијом и изградњом железничког путничког чвора у Београду који су 21. марта 1974. године закључили Путничко транспортно предузеће Београд и Скупштина града Београда, што ни иницијатори нису оспоравали. Предметно земљиште се након извршене експропријације налази у својини Републике Србије, те је Уставни суд нашао да у поступку контроле сагласности

закона са Уставом не може улазити у то у којем облику јавне својине је која непокретност и да стога изнети наводи не представљају уставноправне разлоге који би били основ за испитивање уставности оспорене опште норме.<sup>695</sup>

## **25. 4. ЕКСПРОПРИЈАЦИЈА ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У ПРИВАТНОЈ СВОЈИНИ КОЈЕ ЈЕ ИЗДАТО У ЗАКУП**

Законом је предвиђена обавеза корисника експропријације да плати накнаду у висини тржишне вредности непокретности или тржишне закупнине која се може остварити за предметну непокретност лицу чије земљиште се експроприше у виду потпуне или непотпуне експропријације. Међутим, ако је грађевинско земљиште у приватној својини које је предмет експропријације узето у закуп и на њему изграђен објекат, који је у својини неког другог лица – закупца, чином експропријације тог земљишта били би погођени интереси не само власника земљишта већ и власника објекта. Иако закон то не предвиђа, начело правичности налаже исплату одређене накнаде и власнику објекта, с обзиром на то да и он трпи штету у својој имовини. Поставља се питање на који начин би се утврдила висина накнаде која би припала закупцу. Имајући у виду да је његово право држања објекта на закупљеном земљишту временски ограничено и да би он тај објекат свакако морао и сам уклонити по истеку важења уговора о закупу, његови имовински интереси су у мањој мери повређени него што би били интереси власника објекта који је објекат изградио на сопственом земљишту и који има право да тај објекат ту трајно држи. Стога би и накнада која припада закупцу – власнику објекта требало да буде сразмерно мања у односу на накнаду која би се исплатила власнику објекта који је објекат изградио на свом земљишту.

Друго важно питање које би се могло поставити у случају експропријације грађевинског земљишта издатог у закуп је питање какав је утицај доношења решења о експропријацији на уговор о закупу. Чињеница да је утврђен јавни интерес и донето решење о експропријацији

---

<sup>695</sup> Решење Уставног суда IУз-115/2015 од 25. 4. 2019. године.

закупљеног грађевинског земљишта доводи до престанка важења уговора о закупу, с обзиром на то да се сврха ради које је тај уговор закључен више не може остварити. Будући да се по основу решења о експропријацији парцела одузима од власника, он више није у стању да испуњава своју уговорну обавезу, тј. да закупцу обезбеди њено несметано држање и коришћење. До немогућности испуњења његове обавезе долази због догађаја за који није одговорна ни једна ни друга страна<sup>696</sup>, па се гаси и обавеза плаћања закупнине. Дакле, у овом случају долази до престанка важења уговора о закупу по сили закона, независно од воље обе уговорне стране. Стога ниједна уговорна страна не би била дужна да другој надокнади штету коју трпи због престанка важења уговора већ би обе могле само да захтевају адекватну накнаду од корисника експропријације.

---

<sup>696</sup> Вид. чл. 137 ст. 1 ЗОО.

## 26. ЗАКУП ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У ПОСТУПКУ РЕСТИТУЦИЈЕ

Поступак враћања одузете имовине и обештећења за одузету имовину у нашем правном систему је регулисан у два закона: у Закону о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама<sup>697</sup> и у Закону о враћању одузете имовине и обештећењу<sup>698</sup>. Док се први закон односи само на цркве и верске заједнице, други се односи на сва друга физичка и правна лица чија имовина је применом прописа о аграрној реформи, национализацији, секвестрацији и других прописа после 9. 5. 1945. године пренета у општеном, државну, друштвену или задружну својину. И пре доношења наведених закона, Законом о планирању и изградњи из 2003. године уведена је могућност реституције неизграђеног грађевинског земљишта.<sup>699</sup> Међу имовином која је под ударом наведених мера одузета од ранијих власника било је и доста грађевинског земљишта. Према подацима Републичке дирекције за имовину Републике Србије, који су сачињени на основу прикупљених пријава на основу Закона о пријављивању и евидентирању одузете имовине<sup>700</sup>, 11% од свих пријава се односило на грађевинско земљиште.<sup>701</sup> Такође, било је доста и земљишта које је у то време по намени било пољопривредно или шумско, али је у међувремену претворено у грађевинско.

Закон о враћању одузете имовине и обештећењу као основни принцип предвиђа натуралну реституцију, а у свим оним ситуацијама када натурална реституција није могућа,

---

<sup>697</sup> Закон о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама („Службени гласник РС“ бр. 46/2006).

<sup>698</sup> Закон о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“ бр. 72/11, 108/13, 142/14, 88/15, 95/18 и 153/20).

<sup>699</sup> Према чл. 79 ст. 4 тог закона, за део земљишта које је као градско грађевинско земљиште одређено одлуком скупштине општине, односно града, односно града Београда које, до дана ступања на снагу тог закона, није приведено намени у целини или већим делом, а не чини урбанистичку и функционалну целину са јавним грађевинским земљиштем, на захтев ранијег сопственика, односно његовог правног следбеника, успоставља се режим својине који је био пре ступања на снагу одлуке о одређивању тог земљишта као градског грађевинског земљишта, под условима и по поступку утврђеним овим законом. Такође, одредбама чл. 86 наведеног закона био је предвиђен престанак права коришћења грађевинског земљишта лицима којима је земљиште било додељено ради изградње објеката, ако у роковима предвиђеним у том члану не започну или не заврше изградњу објеката. Ако би тим лицима земљиште било одузето, исто се враћало у својину и државину ранијем сопственику.

<sup>700</sup> Закон о пријављивању и евидентирању одузете имовине („Службени гласник РС“ бр. 45/05).

<sup>701</sup> Даринка Ђуран, „Реституција и национализација – Нацрт Закона о враћању одузете имовине и обештећењу“, *Правни информатор*, 9/2011, 17.

предвиђено је новчано обештећење ранијег власника. Могућност враћања права својине на грађевинском земљишту ограничена је из више разлога, при чему се мора успоставити равнотежа између интереса бивших власника грађевинског земљишта, интереса физичких и правних лица која имају право својине на објектима изграђеним на том земљишту након одузимања и општих друштвених интереса. Стога се принцип натуралне реституције, иако је предвиђен као основни принцип реституције имовинских права, па и права својине на грађевинском земљишту, у пракси спроводи са много одступања.<sup>702</sup> Исплатама симболичних накнада неправда се само формално исправља, а не и суштински, а захтеви ранијих власника се гасе.<sup>703</sup>

Предмет враћања у поступку реституције је, по правилу, само неизграђено грађевинско земљиште, и то земљиште које је у јавној својини, односно државној, друштвеној или задружној својини. Изграђено грађевинско земљиште је изузето из поступка реституције, пре свега, због тога што је предмет конверзије права коришћења у право својине, у складу са одредбама ЗПИ. У случају сукоба права на конверзију права коришћења грађевинског земљишта у право својине неког лица и права на натуралну реституцију ранијег власника грађевинског земљишта, Закон о враћању одузете имовине и обештећењу даје предност праву на конверзију.<sup>704</sup> Стога, уколико је бивши власник земљишта којем је након подруштвљења земљишта остало право коришћења на истом изградио објекат, он је могао да стекне право својине у поступку конверзије, с обзиром на то да је оно изузето из поступка реституције. Тек уколико не би стекао право својине на земљишту на основу конверзије, могао би га стећи у поступку реституције.

Закони који уређују враћање одузете имовине предвиђају један посебан случај закупа непокретности које су предмет враћања. Уговор о закупу је предвиђен као прелазно решење у свим оним ситуацијама када је донето решење о реституцији, које је постало правноснажно и извршно, а дотадашњи држалац непокретности не може одмах да је преда у државину лицу

---

<sup>702</sup> Данијела Кукурузовић, „Грађевинско земљиште као предмет враћања у поступку реституције“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2017, 1741.

<sup>703</sup> В. Душан Ракитић, „Реституција изграђеног грађевинског земљишта: елементи и важност за успех транзиције у Србији“, *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ: прилози Пројекту 2007*, 2008, 128.

<sup>704</sup> О томе в. у Д. Кукурузовић, нав. дело, 1748.

којем је та непокретност враћена, већ му је потребан одређени период за прилагођавање свог пословања. Тада се закључује уговор о закупу између бившег власника који је поново стекао право својине на тој непокретности, као закупадавца и држаоца непокретности, као закупца. Уговор о закупу се у овој ситуацији може закључити најдуже на период од три године, а када је у питању непокретност која се враћа цркви или верској заједници, тај рок износи две године. Наведено временско ограничење представља ограничење апсолутног дејства уговора о закупу, а овај изузетак је установљен у корист лица која су била жртве подржављења имовине у послератном периоду, односно они су на овај начин ослобођени обавезе да трпе извршење уговора о закупу до истека рока на који је закључен, а у чијем закључењу нису учествовали.<sup>705</sup>

Закони који уређују реституцију не садрже никакве ближе одредбе о садржини таквог уговора о закупу, па би на сва нерегулисана питања требало применити одредбе ЗОО. У овом случају не би било места примени одредаба ЗПИ које регулишу закуп грађевинског земљишта у јавној својини, с обзиром на то да се у улози закупадавца јавља ранији власник тог земљишта, а не носилац јавне својине. Такође, није регулисан ни начин одређивања висине закупнине.

Могуће је и да је предмет враћања непокретност у јавној својини коју неко лице већ користи по основу уговора о закупу. Лице које у поступку реституције стиче право својине на њој по закону ступа на место закупадавца. При томе, треба имати у виду да је неизграђено грађевинско земљиште дато у дугорочни закуп, од 13. маја 2003. године (дан ступања на снагу Закона о планирању и изградњи из 2003. године) до дана ступања на снагу Закона о враћању одузете имовине и обештећењу (6. октобар 2011. године), изузето од могућности враћања бившем власнику, осим уколико је уговор о закупу раскинут.<sup>706</sup> На тај начин је сужен обим грађевинског земљишта у јавној својини које је издато у закуп, а које може бити враћено пређашњем власнику. Међутим, нема законских препрека да буде враћено у поступку реституције земљиште у погледу којег је закључен уговор о закупу у складу са одредбама ЗПИ након 6. октобра 2011. године. У том случају, није јасно дефинисано под којим условима би

---

<sup>705</sup> Б. Пајтић у Б. Пајтић и др., нав. дело, 49–50.

<sup>706</sup> В. чл. 23 ст. 5 Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.



наставио да важи такав уговор о закупу грађевинског земљишта ако би такво земљиште било предмет реституције. Ово питање се намеће, с обзиром на то да ЗПИ садржи одредбе којима је регулисан не само начин закључења, већ и садржина уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини. Примера ради, уколико је у уговору о закупу који је јавни субјекат закључио са трећим лицем пре доношења решења о враћању у поступку реституције предвиђено да ће по истеку рока трајања закупа закупац под одређеним условима стећи право својине на грађевинском земљишту, па то земљиште буде враћено бившем власнику, нејасно је да ли ће таква одредба престати да производи правно дејство и на који начин. Уколико би закупац био дужан да реституенту преда у државину парцелу најкасније истеком рока од три године од дана извршности решења о враћању, онда би тиме одредба уговора о закупу којом је предвиђена могућност стицања права својине од стране закупца аутоматски била дерогирана. У једном предмету Апелационог суда у Нишу, где је, додуше, било речи о закупљеном пословном простору, а не грађевинском земљишту као предмету враћања, суд се изјаснио да бивши власник као нови закуподавац не може једнострано мењати висину закупнине ни друге одредбе затеченог уговора о закупу,<sup>707</sup> те да је у периоду од три године од извршности решења закупац у правном односу са бившим власником по уговору који је закључио са претходним власником.<sup>708</sup> Применом наведеног става на наш пример, дошли бисмо до закључка да би закупац могао и да стекне право својине на спорној непокретности, уколико би уговор о закупу којим је уговорено то право закупца по истеку важења уговора истицао у року од три године након извршности решења о враћању, а све имајући у виду да одредбе из уговора о закупу настављају да важе и у његовом односу са реституентом. Међутим, овакво тумачење и примена материјалног права би довела до веома неправичног исхода за бившег власника којем се земљиште враћа у својину јер му оно никада заправо не би ни било враћено. Стога треба сматрати да, уколико би у уговору о закупу и постојала одредба која овлашћује закупца на стицање права својине на грађевинском земљишту по истеку уговореног рока закупа, да та одредба престаје да важи доношењем решења о враћању тог земљишта. С обзиром на бројна спорна питања која би се могла појавити у пракси у случају враћања у поступку реституције грађевинског земљишта у јавној својини које је издато

---

<sup>707</sup> Чл. 20 ст. 3 Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.

<sup>708</sup> Пресуда Апелационог суда у Нишу Гж. 4972/17 од 24. 7. 2018. године.

у закуп, сматрамо да у закону недостају одредбе којима би се детаљније уредили услови под којима би уговор о закупу наставио да важи између реституента и дотадашњег закупца.

Однос закупца и реституента као новог закуподавца постаје нарочито сложен ако је купац почео да гради објекат на закупљеном земљишту. Уколико је изградња објекта започета, али исти још увек није изграђен, такво земљиште би се могло сматрати неизграђеним грађевинским земљиштем, које је подобно да буде предмет реституције, у смислу одредаба Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. У таквој ситуацији би требало дефинисати каква су права закупца у погледу започетог објекта и да ли има право и од кога да захтева накнаду штете у висини вредности средстава уложених у изградњу објекта, да ли од ранијег закуподавца или од реституента. Када је реч о ранијем закуподавцу, а имајући у виду да он више није уговорна страна већ да је на његово место ступио ранији власник којем је враћено земљиште, не би било праведно да купац од њега наплаћује било какву накнаду штете јер су, мимо његове воље, сва његова права и обавезе из тог уговора прешли на друго лице. С друге стране, када би купац имао право да захтева накнаду штете од реституента, тада би реституент био оптерећен додатном обавезом плаћања накнаде купцу по истеку три године од дана извршности решења о враћању земљишта, у којем року уговор о закупу наставља да производи правно дејство. Овакво решење би било правично уколико би делимично изграђени објекат остао на грађевинском земљишту и након престанка важења уговора о закупу, односно ако би реституент и на њему стекао право својине. Да би се избегле све наведене спорне ситуације, и грађевинско земљиште које је издато у закуп и на којем је само делимично изграђен објекат требало би да буде изузето од враћања, а бившем власнику би требало дати новчано обештећење.

Одредбама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу предвиђено је да се уговор о закупу непокретности која је предмет враћања, а која може бити и грађевинско земљиште, са бившим власником као закуподавцем, закључује у року од три месеца од дана извршности решења о враћању. Уколико не буде био закључен у том року, свака страна може захтевати да суд својом одлуком уреди њихов однос.<sup>709</sup> И у случају када је предмет враћања непокретност у

---

<sup>709</sup> Чл. 19 ст. 2 Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.

погледу које је већ био закључен уговор о закупу у време доношења решења о реституцији и у случају када се уговор о закупу закључује тек са реституентом, закуп може трајати најдуже три године од дана извршности решења о враћању непокретности бившем власнику. Није ближе одређено на који начин суд може уредити њихов однос ако уговор о закупу не буде закључен у предвиђеном року од три месеца, односно коју врсту одлуке суд може да донесе у оваквој ситуацији и у којем поступку. Такође, нејасно је како треба да гласи тужбени захтев (уколико се то питање решава у парници) или предлог (уколико се решава у ванпарничном поступку), посебно уколико би се у улози тужиоца појавио бивши власник који је поново стекао право својине на том земљишту. Он нема правни интерес за закључење уговора о закупу тог земљишта, та могућност је законом предвиђена ради прилагођавања пословања дотадашњег држаоца непокретности новонасталим околностима, односно чињеници да је земљиште враћено бившем власнику. Реституент би имао правни интерес да захтева испражњење непокретности, што може остварити покретањем извршног поступка. Такође, ако би држалац на његов захтев одбио да са њим закључи уговор о закупу и не би захтевао ни од суда да уреди њихов однос већ ако би само наставио да без правног основа користи предметну непокретност и након извршности решења о враћању, реституент, као и друго лице на кога би он пренео право својине на тој непокретности, имао би право да од њега захтева накнаду због неоснованог обogaћења због употребе туђе ствари у своју корист, у смислу чл. 219 ЗОО, у висини закупнине за ту непокретност, са доспелом законском затезном каматом, о чему се изјаснио и суд.<sup>710</sup> С друге стране, држалац непокретности има интерес да настави да користи земљиште по основу уговора о закупу, али се поставља питање коју врсту поступка треба да покрене уколико бивши власник одбија да закључи уговор о закупу са њим. То би могао да буде ванпарнични поступак, као што је Закон о становању<sup>711</sup> предвиђао могућност да лице које је имало правни интерес за закључење уговора о закупу друштвеног стана, у смислу тог закона, може у ванпарничном поступку захтевати да суд донесе решење којим се замењује уговор о закупу стана. Међутим, оваква могућност није предвиђена Законом о враћању одузете имовине и обештећењу већ је законодавац у том делу остао недоречен. Поред тога, закон предвиђа да купац може користити

---

<sup>710</sup> В. пресуду Апелационог суда у Нишу Гж. 7668/2018 од 10. 1. 2019. године.

<sup>711</sup> Закон о становању („Службени гласник РС“ бр. 50/92, 76/92, 84/92, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 47/94, 48/94, 44/95, 49/95, 16/97, 46/98, 26/2001, 101/2005 и 99/11).

непокретност која је враћена у својину ранијем власнику не дуже од три године од дана извршности решења о враћању. Имајући у виду дужину трајања поступака пред судом, поставља се и питање целисходности покретања било каквог поступка јер је могуће да наведени рок истекне пре него што судски поступак буде правноснажно окончан.

Надаље, предвиђено је да уговор о закупу закључен са намером да се осујети остварење права бившег власника не производи правно дејство.<sup>712</sup> Ова одредба се односи на уговоре о закупу закључене између лица која су била власници непокретности, односно парцеле која је враћена у својину ранијем власнику и трећег лица. Закључење таквог уговора може временски и да претходи и да следи доношењу решења о враћању непокретности. Терет доказивања такве намере уговорних страна је на бившем власнику, а он би тешко успео да докаже њено постојање у судском поступку. Примера ради, таква намера уговорних страна би постојала када оне не би имале никакав правни или економски интерес за закључење таквог уговора, осим спречавања извршења решења о реституцији, односно да парцела буде враћена реституенту у државину или када уговорне стране нису ни имале стварну намеру да реализују закључени уговор о закупу. С обзиром на то да закон изричито предвиђа да се и у случају када је у погледу спорне непокретности закључен уговор о закупу, иста враћа у својину ранијем власнику, те да он ступа на место закупадавца, закључењем уговора о закупу не би се могло осујетити право бившег власника у смислу да се спречи враћање непокретности у својину већ може бити осујећено само његово право на стицање државине те непокретности, и то привремено, најдуже до три године од дана извршности решења о враћању.

---

<sup>712</sup> Чл. 20 ст. 4 Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.

## 27. ЗАКУП ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У ПОСТУПКУ ПРЕТВАРАЊА ПРАВА КОРИШЋЕЊА У ПРАВО СВОЈИНЕ УЗ НАКНАДУ

Законом о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду<sup>713</sup> предвиђен је један посебан случај закупа грађевинског земљишта у јавној својини. Овај закон предвиђа могућност да лица која имају право на конверзију на основу одредаба тог закона<sup>714</sup> могу закључити уговор о закупу грађевинског земљишта – појединачне катастарске парцеле на којој претендују да постану власници, са садашњим власником (Републиком, аутономном покрајином или јединицом локалне самоуправе), који ће бити на снази док се не изврши конверзија њиховог права у право својине и док се не стекну услови за упис права својине у њихову корист. Уговор о закупу грађевинског земљишта, закључен у складу са одредбама овог закона, представља привремени правни основ коришћења земљишта, до стицања права својине на истом.

Уговор се закључује на период од 99 година, иако из циља закључења уговора произлази да он неће бити на снази тако дуго. Намера законодавца свакако није била да пропише могућност дугорочног закупа тог земљишта већ да закуп буде прелазно решење док се не оконча поступак конверзије. Овај рок има превасходну улогу при одређивању висине закупнине, с обзиром на то да се иста одређује тако што се тржишна вредност земљишта подели на 99 година,

---

<sup>713</sup> Закон о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду („Службени гласник РС“ бр. 64/15 и 9/20).

<sup>714</sup> То су, према чл. 1 ст. 2 наведеног закона: 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; 1а) 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; 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“ бр. 6/02).

па износ који се добије представља годишњу закупнину. Штавише, другом одредбом је изричито прописано да даном правноснажности решења о конверзији престаје да важи уговор о закупу грађевинског земљишта.<sup>715</sup> Према ЗОО, уговор је закључен под условом ако његов настанак или престанак зависи од неизвесне чињенице.<sup>716</sup> Ако је закључен под раскидним условом, уговор престаје да важи када се услов испуни.<sup>717</sup> Имајући у виду наведено, може се сматрати да је неизвесна чињеница, у смислу цитиране одредбе ЗОО, да ли ће бити донето решење којим се усваја захтев за конверзију и да ли ће исто постати правноснажно, будући да у време закључења уговора о закупу надлежни орган о томе тек треба да одлучи. Стога, чињеница наступања правноснажности решења о конверзији права коришћења у право својине има значај раскидног услова за уговор о закупу. Зато би било целисходније да је предвиђено да се уговор о закупу грађевинског земљишта у овој ситуацији закључује на неодређено време, са наведеним раскидним условом, уместо што је одређено да се закључује на овако дугачак рок.

Захтев за закључење уговора се подноси Дирекцији, ако је у питању земљиште у државној својини, односно надлежном органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, када је предмет закупа земљиште у својини тих територијалних јединица. Закон прописује обавезу надлежног органа да закључи уговор у року од 15 дана од дана подношења захтева, ако су испуњени прописани услови. Оваквом одредбом се одступа од аутономије воље уговорних страна, бар када је реч о закуподавцу. Такође, уговорне стране су лишене могућности да слободно одређују садржину уговора, тј. да уговарају висину закупнине или рок трајања уговора, с обзиром на то да су та питања уређена императивним одредбама закона. Обавезан елемент овако закљученог уговора је и одредба којом се предвиђа средство обезбеђења испуњења обавезе плаћања закупнине, а коју не морају да садрже други уговори о закупу грађевинског земљишта у јавној својини.

Уговор о закупу закључен у складу са одредбама чл. 18 Закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду служи као доказ о

---

<sup>715</sup> Чл. 18 ст. 10 Закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду.

<sup>716</sup> Чл. 74 ст. 1 ЗОО.

<sup>717</sup> Чл. 74 ст. 3 ЗОО.

одговарајућем праву на грађевинском земљишту у поступку добијања грађевинске дозволе, ако је у питању неизграђено грађевинско земљиште на којем лице чије ће право коришћења бити конвертовано у право својине гради објекат. Када објекат буде саграђен и на њему буде уписано право својине у корист закупца земљишта, на његов захтев ће се извршити конверзија.<sup>718</sup> Ранијом формулацијом наведене одредбе било је прописано да се, уз испуњење наведених услова, може извршити конверзија у право својине, чиме је то питање било остављено на оцену органу који спроводи поступак конверзије, иако су испуњени услови које закон предвиђа. Садашњи облик наведене одредбе доприноси већој правној сигурности закупца у погледу стицања својине на земљишту јер не оставља могућност дискреционе оцене органу који спроводи поступак конверзије нити могућност да се од подносиоца захтева тражи испуњење и неких додатних услова након што се у катастру непокретности упише право својине у његову корист на објекту изграђеном на закупљеном земљишту. Закупац стиче право на конверзију свог права коришћења у право својине на грађевинском земљишту након уписа права својине на објекту који је изградио на том земљишту. Даном правноснажности решења о конверзији престаје да важи уговор о закупу.

Као што је већ поменуто, законом је прописан и начин одређивања висине закупнине, и то тако што је предвиђено да ће годишњу закупнину представљати износ који се добије када се тржишна вредност предметног земљишта подели на 99 година.<sup>719</sup> Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности наведене одредбе. Иницијатори су тврдили да је овакав начин обрачуна висине закупнине противан одредби чл. 84 ст. 1 Устава Републике Србије, којим је прописано да сви имају једнак положај на тржишту. Указали су на то да је висина годишње закупнине, обрачуната на овај начин, вишеструко нижа од тржишне, да иста не може да се рачуна по формули по којој се тржишна вредност непокретности дели бројем 99 јер висина закупнине не зависи од броја година на који је одређена непокретност издата у закуп већ од броја година потребних да се исплаћена тржишна вредност врати. Иницијатори су сматрали да су лица која стичу право закупа грађевинског земљишта у јавној својини на овај

---

<sup>718</sup> В. чл. 18 Закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду.

<sup>719</sup> В. чл. 18 ст. 4 Закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду.

начин привилегована у односу на друге учеснике на тржишту, који прибављају земљиште за градњу под тржишним условима. Такође, као још један потенцијални проблем код оваквог начина давања у закуп грађевинског земљишта, навели су и то да након изградње и продаје стамбених објеката на грађевинском земљишту у јавној својини узетом у закуп, инвеститор више неће бити обвезник конверзије зато што неће имати више никакву правну везу са земљиштем, јер ће нови власници станова постати сузакупци земљишта. Разматрајући ове наводе иницијатора, Уставни суд је нашао да се питање начина обрачуна висине закупнине, у смислу чл. 18 ст. 4 Закона о претварању права коришћења у право својине уз накнаду, тиче оцене целисходности и оправданости конкретног начина одређивања закупнине, што излази из оквира надлежности тог суда. Када је реч о тврдњи иницијатора да инвеститор вишестамбеног објекта након продаје посебних делова објекта више неће имати правну везу са земљиштем и да неће бити обвезник конверзије, Уставни суд је нашао да су ови наводи неосновани.<sup>720</sup> Према ставу суда, инвеститор ће након уписа права својине на вишестамбеном објекту на његово име имати право да захтева конверзију, независно од чињенице што ће посебне делове тог објекта након тога отуђити другим лицима и што ће они бити уписани као власници истих.

Још једну погодност предвиђену у корист закупца грађевинског земљишта, у смислу наведеног закона, представља одредба према којој ће се у тржишну вредност земљишта коју ће купац бити дужан да плати приликом конверзије урачунати износ који је плаћен на име закупнине у периоду док је био на снази уговор о закупу<sup>721</sup>. Имајући у виду наведено, купац ће, заправо, бесплатно користити земљиште за све време трајања уговора о закупу. Стога, за уговорне стране из уговора о закупу није од великог значаја питање висине закупнине, будући да ће ти исти субјекти бити и у поверилачко-дужничком односу приликом плаћања накнаде за конверзију и да ће та накнада бити умањена за износ плаћене закупнине.

Одредбе Закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду које регулишу посебан случај закупа грађевинског земљишта у јавној

---

<sup>720</sup> В. решење Уставног суда ГУз. 245/15 од 18. 4. 2019. године.

<sup>721</sup> Чл. 8 ст. 3 Закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду.



својини представљају одредбе специјалног карактера у односу на опште одредбе из ЗПИ. Предвиђено је да ће се на закуп грађевинског земљишта, у смислу тог закона, примењивати одредбе ЗПИ којима се уређује закуп грађевинског земљишта, уколико тим законом није прописано другачије. Дакле, и уговор о закупу грађевинског земљишта у јавној својини у којем се у својству закупца јавља лице које има право на конверзију права коришћења у право својине уз накнаду мора да садржи све елементе које прописује ЗПИ, а међу њима и рок и начин плаћања доприноса за уређење грађевинског земљишта, као и начин усклађивања висине закупнине са индексом потрошачких цена у Србији.

Уговор о закупу у овој ситуацији се закључује непосредном погодбом, иако у одредби ЗПИ којом су таксативно набројане ситуације у којима се грађевинско земљиште даје у закуп или отуђује непосредном погодбом<sup>722</sup> није предвиђен овај случај. При томе, одредбе ЗПИ не предвиђају могућност да се неким другим законом пропишу још неки случајеви закључења уговора непосредном погодбом, па се може оправдано поставити питање усаглашености одредаба ова два закона у погледу тог питања. Закон о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду је донет неколико година након ЗПИ, па се у тој чињеници може пронаћи одговор на питање зашто и овај случај закључења уговора непосредном погодбом није у њему наведен. Ипак, требало је извршити допуну одредбе ЗПИ која регулише наведено питање, тако да њоме буде предвиђен и овај случај или предвидети могућност да се случајеви закључења уговора непосредном погодбом могу предвидети и другим законима.

---

<sup>722</sup> В. одредбу чл. 100 ст. 1 ЗПИ.

## 28. ОДНОС УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА СА СЛИЧНИМ УСТАНОВАМА

### 28. 1. ОДНОС УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА СА УГОВОРОМ О УСТАНОВЉАВАЊУ ПРАВА ГРАЂЕЊА

#### 28. 1. 1. О ПРАВУ ГРАЂЕЊА

Право грађења је стварно право на туђој ствари, изузетно и на сопственој ствари. Ово право наше позитивно законодавство не познаје, али је предвиђено као посебна врста стварног права *de lege ferenda*.<sup>723</sup> Наиме, право грађења је предвиђено као нова врста стварног права у нашем правном систему у Преднацрту Грађанског законика Републике Србије. Било је предвиђено и као посебна врста службености, тзв. службеност грађења у Нацрту Законика о својини и другим стварним правима, с тим што се одредбе о праву грађења у ова два законска текста доста разликују.<sup>724</sup>

У правној литератури се среће много различитих дефиниција овог права. Једна од њих, која обухвата битне елементе овог права, према Преднацрту Грађанског законика Републике Србије, је дефиниција према којој је право грађења отуђиво и наследиво (ограничено) стварно право на туђој парцели, које титулара овлашћује на њену употребу на одређено време у циљу изградње, држања и коришћења трајног грађевинског објекта, на којем стиче својину која траје колико и право грађења, за

---

<sup>723</sup> О томе више у Нина Планојевић, „Стицање и трајање права грађења у Преднацрту Грађанског законика Србије“, *Гласник Правног факултета у Крагујевцу*, 2/2016, 1–20.

<sup>724</sup> Чл. 1925 ст. 1 Преднацрта Грађанског законика право грађења је одређено као временски ограничено стварно право имаоца на туђем земљишту да има право својине на постојећој згради или да изгради нову зграду и стекне на њој право својине, док је чл. 347 ст. 1 Нацрта Законика о својини и другим стварним правима одређено да је право службености грађења право свагдашњег власника непокретне ствари (повласног добра) да, за потребе тог добра (стварна службеност грађења), односно право лица да за своје потребе (стварно-лична службеност грађења), на туђој непокретној ствари (послужном добру) има у својини зграду или њен део, као и да употребљава и користи делове послужног добра потребне за вршење својине на згради, односно њеном делу.

шта власнику парцеле плаћа накнаду.<sup>725</sup> Трајање права грађења се одређује уговором, с тим што је у неким државама одређен минимални и максимални рок на који се ово право може уговорити, а у неким не. На пример, по аустријском праву, право грађења се не може основати на време краће од 10 година нити дуже од 100 година.<sup>726</sup> Преднацртом Грађанског законика је одређено да ово право може трајати најдуже 100 година.

Садржина права грађења се разликује у правима различитих држава које га познају као посебно стварно право, али у сваком од њих титулар права грађења има овлашћење да изгради и да држи објекат на туђем земљишту, уз обавезу плаћања одговарајуће накнаде власнику парцеле. Поред наведене садржине која се редовно среће и у правима других земаља, Преднацрт Грађанског законика предвиђа да садржину права грађења може да чини и стицање временски ограниченог права својине на већ изграђеној згради на туђој парцели.<sup>727</sup> У овом случају ималац права грађења нема овлашћење да гради зграду, што је основно овлашћење које проистиче из ове врсте стварног права, па је овакво одређење садржине права грађења у Преднацрту неспојиво са његовом правном природом и сврхом ради које се оснива. Због тога се са правом истиче да за овако конципираним правом грађења у нашем праву нема потребе јер се исти ефекат може постићи плодуживањем и дугорочним закупом, те да оно ни не одговара менталитету нашег човека који није навикао да својину на непокретностима преноси другачије него трајно – продајом или поклоном.<sup>728</sup>

Право грађења као посебна врста стварног права постоји дуги низ година у земљама германског правног круга, као што су Аустрија, Немачка или Швајцарска. Слично њему је и суперфицијарно право, које постоји у земљама романског правног круга, Италији и Француској. Разлика је у томе што је код суперфицијарног права грађевина предмет посебног права својине, док је

---

<sup>725</sup> Н. Планојевић, „Стицање и трајање права грађења у Преднацрту Грађанског законика Србије“, 2 и Нина Планојевић, „Предмет и садржина права грађења у Преднацрту Грађанског законика Србије“, *Правни живот*, 10/2016, 433.

<sup>726</sup> П. Симонети (2008), 148.

<sup>727</sup> В. чл. 1925 ст. 1 Преднацрта.

<sup>728</sup> В. Н. Планојевић, „Предмет и садржина права грађења у Преднацрту Грађанског законика Србије“, 445–446.

код права грађења она саставни део тог права.<sup>729</sup> Оно није било карактеристично за бивше социјалистичке земље, у које спада и наша земља, с обзиром на то да је у њима постојала друштвена својина и из ње изведено право коришћења на грађевинском земљишту. У таквом правном уређењу није било места увођењу једног оваквог института. Међутим, након распада социјалистичких земаља и одбацивања друштвене својине, право грађења је прихваћено као нов правни институт и у земљама које су настале распадом социјалистичких држава, а међу њима и у Хрватској и у Босни и Херцеговини. У овим земљама је, као и у Републици Србији, учињена грешка са далекосежним последицама тиме што је право коришћења на изграђеном грађевинском земљишту конвертовано у бесплатно право својине у корист власника зграде, односно у право сусвојине у корист етажних власника посебних делова зграде, уколико је у питању зграда у етажној својини, уместо у право грађења које би трајало док постоји зграда, а након тога би земљиштем располагао град или општина.<sup>730</sup> Тиме су органи јавне власти сами себе лишили великог извора прихода, с обзиром на то да би успостављањем права грађења на таквом земљишту стекли дугорочне периодичне приходе све док траје зграда, а када зграда буде срушена због дотрајалости или уништена на други начин, имали би право да као власници земљишта истим и даље располажу, установљавајући ново право грађења у корист другог лица.

У појединим правним системима, као што је хрватски, за право грађења се отвара посебан лист непокретности, у који се уписују подаци о носиоцу права грађења и изграђеном објекту, те евентуалним хипотекама на самом праву.<sup>731</sup> Зграда се посматра као једна целина са правом грађења и правно се не може одвојити од њега. И у нашем праву се као решење *de lege ferenda* предвиђа да се за право грађења отвара нови лист непокретности.<sup>732</sup>

Власник грађевинског земљишта је, по правилу, дужан да носиоцу права грађења, када истекне временски период на који је уговорено ово право, исплати накнаду за изграђени објекат, који прелази у његову својину. У већини правних система који познају право грађења исплата накнаде за изграђени

---

<sup>729</sup> Јасмина Вукотић, „Правна природа и садржина права грађења по Преднацрту Грађанског законика Републике Србије“, *Правни живот*, 10/2016, 497.

<sup>730</sup> О томе в. П. Симонети (2008), 115 и Петар Симонети, „*Расправе из стварног права*“, Ријека 2001, 165–201.

<sup>731</sup> В. Раденко Јотановић, „Право грађења“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 70/2015, 649.

<sup>732</sup> В. чл. 2026 Преднацрта Грађанског законика.

објекат је обавезан елемент права грађења, док је у неким правним системима могуће уговорити и другачије.<sup>733</sup> Тако је и у Нацрту Законика о својини и другим стварним правима одредба о плаћању накнаде по престанку права грађења диспозитивног карактера, односно стране могу да уговоре да објекат и бесплатно пређе у својину власника земљишта. То није добро решење, посебно када се има у виду да грађевинско земљиште по основу права грађења стичу углавном лица која немају довољно средстава да исто прибаве на основу купопродајног уговора, па услед свог инфериорнијег положаја у односу на другог уговарача могу бити принуђени да пристану на такву уговорну одредбу. С друге стране, у Преднацрту Грађанског законика је прописана дужност сопственика послужног земљишта да исплати накнаду за изграђену зграду имаоцу права грађења по престанку тог права,<sup>734</sup> што је, свакако, правичније решење.

У немачком и у аустријском праву право грађења се може основати и на другом праву грађења, у којем случају настаје тзв. подправо грађења. Међутим, подправо грађења може постојати једино ако право грађења и подправо грађења имају различите грађевине као саставне елементе или исту грађевину у различито време. У сваком случају, подправо грађења постоји само у границама права грађења и дели његову правну судбину.<sup>735</sup>

## **28. 1. 2. СЛИЧНОСТИ ПРАВА ГРАЂЕЊА СА УГОВОРМ О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА**

Уговор о закупу грађевинског земљишта има много сличности са правом грађења. Оба поменута правна института доводе до задовољавања потреба физичких и правних лица за коришћењем грађевинског земљишта без трошкова куповине истог. Наведена чињеница је од великог значаја за инвеститоре, посебно када су њихови финансијски ресурси ограничени. Прибављање грађевинског земљишта ради изградње стамбених објеката без плаћања купопродајне цене земљишта,

---

<sup>733</sup> Исто, 652.

<sup>734</sup> Чл. 2039 ст. 1 Преднацрта Грађанског законика.

<sup>735</sup> Ј. Вукотић, „Правна природа, оснивање и трајање права грађења у немачком и у аустријском праву“, *Страни правни живот: теорија, законодавство, пракса*, 1/2014, 217.

по правилу, има за последицу ниже цене станова. Због тога Петар Симонети сматра да је право грађења, пре свега, средство социјалне политике, јер омогућава прибављање грађевинског земљишта уз мале периодичне издатке.<sup>736</sup>

Као што се грађевинско земљиште у свим облицима својине може дати у закуп, и право грађења се може засновати на грађевинском земљишту у било којем облику својине. При томе, треба имати у виду да постоји различит правни режим када се издаје у закуп грађевинско земљиште у јавној својини и у осталим облицима својине. Закуп грађевинског земљишта у јавној својини је регулисан у ЗПИ, а општа правила о закупу се примењују супсидијарно, док закуп грађевинског земљишта у другим облицима својине није посебно регулисан ниједним прописом, па се могу примењивати само правила о закупу из ЗОО. Наведена разлика у правилима која се примењују у зависности од облика својине на земљишту код права грађења не постоји, с обзиром на то да су Преднацртом Грађанског законика предвиђена јединствена правила о праву грађења, независно од својинског режима на земљишту.

Надаље, обе наведене установе имају исти предмет, а то је парцела грађевинског земљишта, мада је у Преднацрту Грађанског законика као предмет права грађења одређена зграда или друга грађевина изнад или испод површине туђег земљишта. Са правом се указује на то да овакво одређење предмета права грађења у Преднацрту није правилно јер ово право постоји и пре него што зграда буде изграђена, па чак и ако никада не буде изграђена.<sup>737</sup> Спорно је да ли предмет права грађења, па и уговора о закупу који се закључује ради изградње објекта, може бити и парцела која тренутно не представља грађевинско земљиште, али је планским документом предвиђена као таква. Наведено питање је спорно због тога што на таквој парцели, док се не промени намена земљишта, није дозвољена изградња објекта, па се може поставити и питање сврхе закључења уговора који има за предмет такву парцелу. Према неким ауторима, то није сметња за заснивање ових права, односно за закључење уговора, већ је сметња само за његову реализацију, док има и мишљења према којима

---

<sup>736</sup> П. Симонети (2008), 128.

<sup>737</sup> О томе в. у Н. Планојевић, „Предмет и садржина права грађења у Преднацрту Грађанског законика Србије“, 441–442.

такви уговори не би били пуноважни јер су супротни императивним прописима.<sup>738</sup> Такође, као што предмет уговора о закупу може бити неизграђена и делимично изграђена парцела, исти је случај и са правом грађења. У случају да је предмет закупа или права грађења делимично изграђена грађевинска парцела, купац, односно носилац права грађења трпи већа ограничења у погледу величине објекта који може изградити него када би градио на потпуно неизграђеној парцели. Наиме, површина свих изграђених објеката на некој парцели не сме прелазити дозвољени индекс изграђености, односно индекс заузетости парцеле, у смислу Правилника о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу, па би приликом изградње свог објекта морао да води рачуна о површини већ изграђеног објекта.

Право грађења може бити засновано само на целој парцели. Идеално или реално опредељени део парцеле у сусвојини, као ни неодређени део парцеле у заједничкој својини не може бити предмет права грађења. Правом грађења се може оптеретити само цело земљишнокњижно тело, али је тај проблем решив тако што ће се тај део земљишта издвојити из постојећег и формирати као ново земљишнокњижно тело (или одговарајућа јединица у катастру непокретности).<sup>739</sup> Исти случај би био када би се закључивао уговор о закупу грађевинског земљишта ради изградње објекта. Ако би предмет закупа био само део одређене парцеле, исти би морао прво бити отписан у посебан лист непокретности и од њега формирана посебна грађевинска парцела. Међутим, уколико би се део парцеле узимао у закуп за неку другу намену, а не ради изградње трајног објекта, мишљења смо да у том случају не би било потребе за формирањем посебног земљишнокњижног тела.

Заједничка карактеристика права грађења и уговора о закупу грађевинског земљишта је и то што оба наведена правна института доводе до одступања од начела *superficies solo cedit*. Наведене правне установе успостављају различите правне режиме на земљишту и на објекту изграђеном на том земљишту, с обзиром на то да је једно лице власник грађевинског земљишта, а друго власник објекта. Ипак, има и мишљења да код права грађења нема одступања од начела правног јединства некретнине (*superficies solo cedit*).<sup>740</sup> Како сматра Раденко Јотановић, „установљавањем права грађења, начело

---

<sup>738</sup> Исто, 437–438.

<sup>739</sup> Исто, 439.

<sup>740</sup> И. Белај, нав. дело, 126.

*superficies solo cedit*, уместо између земљишта и зграде, примењује се између права грађења и зграде, тако да је зграда припадност права грађења, а не земљишта на којем је изграђена, како би то био случај да нема права грађења“.<sup>741</sup> Овај аутор наводи и то да „принцип *superficies solo cedit* има јаче правно дејство између права грађења и зграде него између земљишта и зграде, јер се зграда (правно) може одвојити од земљишта и то управо правом грађења, а не постоји начин да се (правно) одвоји зграда од права грађења“.<sup>742</sup> По престанку права грађења објекат прелази у својину власника земљишта, тако да се правно стање на земљишту доводи у склад са наведеним начелом. Исто ће се десити и на грађевинском земљишту узетом у закуп, уколико купац по престанку важења уговора не буде био дужан да уклони објекат.

Иста својинска овлашћења се преносе на титулара права грађења и на купца грађевинског земљишта. Они стичу овлашћење држања и овлашћење употребе, односно коришћења парцеле, док ниједан од њих нема овлашћење да располаже земљиштем. Њихова овлашћења на земљишту су на први поглед слична овлашћењима плодуживаоца, али плодуживалац има по обиму шире право коришћења, с обзиром на то да он може да користи парцелу на којој има плодуживање на било који начин који задовољава његове потребе, а не доводи до уништења ствари, док купац и носилац права грађења могу да је користе само у складу са уговорном, односно законском садржином њихових права. Такође, оба наведена права производе правна дејства и према трећим лицима, али под различитим условима. Право грађења се обавезно уписује у катастар непокретности и то као терет у лист непокретности у који је уписано земљиште, али и у посебан лист непокретности. Због тога се каже да оно има двоструку правну природу, будући да истовремено представља и „оптерећење земљишта на којем је основано и самосталну непокретност у правном смислу“.<sup>743</sup> С обзиром на то да су подаци уписани у евиденцију о правима на непокретностима јавни и свима доступни, те да важи неоторива правна претпоставка да су сви заинтересовани субјекти упознати са њима, право грађења производи правно дејство према сваком стицаоцу права својине на земљишту и он је дужан да га трпи до истека рока његовог трајања, уколико се не стекну услови за ранији престанак важења права. Ниједан прибавилац права својине на грађевинском земљишту не може се позивати на своју

---

<sup>741</sup> Р. Јогановић, нав.дело, 637.

<sup>742</sup> Исто, 641.

<sup>743</sup> Исто, 637.



савесност, односно да није знао за његово постојање и захтевати предају парцеле у непосредну државину пре протеча рока на који је ово право засновано. С друге стране, када право закупа није уписано у катастар непокретности, могућност његовог супростављања трећем лицу није тако извесна као када је реч о праву грађења и зависиће од конкретних околности, односно од тога да ли је земљиште већ предато у државину закупцу или не, с обзиром на то да ће само у првом случају купац са сигурношћу моћи своје право из уговора о закупу супротставити прибавиоцу земљишта, док ће у супротном бити дужан да доказује несавесност трећег лица. Међутим, уколико купац упише своје право на грађевинском земљишту у евиденцију о правима на непокретностима, што се у пракси ретко дешава, може га супротстављати свим трећим лицима, као и ималац права грађења.

Грађевинско земљиште се и по основу права грађења и по основу закупа може користити уз плаћање одговарајуће новчане накнаде или бесплатно. Иако је уговор о закупу теретни правни посао и један од његових битних елемената је закупнина, у ЗПИ су предвиђени случајеви када се грађевинско земљиште у јавној својини даје у закуп бесплатно, чиме се доводи у питање правна природа таквог уговора. Када је у питању право грађења, у правима Босне и Херцеговине и Хрватске је предвиђено супротно решење. Ако се право грађења заснива на земљишту у јавној својини, накнада за коришћење земљишта се мора одредити по тржишној цени. Могућност установљавања бесплатног права грађења постоји само када је у питању земљиште у својини физичких и правних лица.<sup>744</sup> Ово законско решење је у складу са начелом заштите јавног интереса, с обзиром на то да се њиме не дозвољава бесплатно коришћење земљишта у јавној својини ради изградње објекта. С друге стране, када је предмет права грађења парцела у приватној својини, уређење наведеног питања је препуштено аутономији воља страна. Не постоје ограничења због којих тај уговор не би могао бити и добротин, уколико такво решење више одговара интересима уговорних страна. Ако није прецизно уговорена висина накнаде, носилац права грађења је дужан да власнику земљишта плаћа накнаду за земљиште у износу просечне закупнине за земљиште таквих карактеристика и положаја.<sup>745</sup> Дакле, нема значајније разлике у висини накнаде коју би био дужан да плаћа носилац права грађења и закупнине коју би плаћао купац, под претпоставком да је предмет њихових права иста парцела.

---

<sup>744</sup> П. Симонети (2008), 149.

<sup>745</sup> И. Белај, нав. дело, 128.

Као што се грађевинско земљиште може издати у подзакуп (у нашем праву само када је у питању земљиште у приватној или задружној својини), тако се и на праву грађења може установити подправо грађења. Ова могућност је, као што је већ споменуто, изузетно предвиђена у немачком и аустријском праву. И право грађења и право закупца је наследиво. Могућност уступања и наслеђивања права грађења је предвиђена у Преднацрту грађанског законика.<sup>746</sup> Као што може доћи до преношења права својине на изграђеном објекту у току трајања права грађења, и ЗПИ садржи одредбе о измени уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини у случају промене власника објекта саграђеног на њему<sup>747</sup>.

Иако ће се у пракси такве конструкције ретко сретати, могуће је да на истој парцели постоје два титулара ових права, од којих један користи надземни део парцеле и на њему зида објекат, док други на исти начин користи подземни део парцеле. Теоријски, била би могућа конструкција и према којој би на једној парцели постојало и право грађења и право закупа грађевинског земљишта, тако да титулар једног права гради објекат испод земље, а други објекат изнад земље. У случају када би било установљено право грађења или право закупа у корист различитих титулара на надземном и подземном делу исте парцеле, морале би бити прецизно дефинисане границе простирања њихових права, како би се избегли потенцијални сукоби. Такође, сваки од титулара би морао да трпи одређена ограничења у вршењу свог права, како би се омогућило истовремено вршење права и другог титулара. Примера ради, уколико би ималац права грађења или купац подземног дела парцеле на истом изградио неки инфраструктурни објекат, цевовод и сл., а титулар истог права на надземном делу парцеле изградио други објекат, пословни или стамбени, титулар права грађења, односно купац надземног дела парцеле би био дужан да омогући титулару права на подземном делу парцеле несметан приступ том објекту ради одржавања.

---

<sup>746</sup> В. чл. 1933 ст. 3 и 1935 Преднацрта Грађанског законика.

<sup>747</sup> В. чл. 101 ЗПИ.

### 28. 1. 3. РАЗЛИКЕ ИЗМЕЂУ ПРАВА ГРАЂЕЊА И УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА

Поред бројних сличности, између наведених правних института постоје и видљиве разлике. Према Преднацрту Грађанског законика, право грађења се стиче на основу уговора, завештањем, одржајем или одлуком суда.<sup>748</sup> И у правима других држава предвиђено је више правних основа настанка права грађења. С друге стране, закуп грађевинског земљишта може за правни основ настанка имати само уговор. Садржина уговора о оснивању права грађења је доста слична садржини уговора о закупу грађевинског земљишта. Циљ закључења оба уговора је прибављање земљишта потребног за изградњу објекта без плаћања купопродајне цене за исто. Оба наведена уговора се закључују на одређени, по правилу, дужи временски период, а купац, односно носилац права грађења, обавезује се да плаћа одређену накнаду власнику земљишта за његово држање и коришћење. Правну природу уговора о оснивању права грађења је тешко одредити, али он суштински има доста елемената уговора о закупу.

Закључењем уговора о закупу грађевинског земљишта настаје један облигационоправни однос (иако је правна природа права закупца да користи закупљену парцелу спорна), док је право грађења по својој правној природи стварно право. Као стварно право оно се увек уписује у евиденцију о правима на непокретностима, без обзира на правни основ стицања, за разлику од уговора о закупу, који може, а не мора бити уписан у катастар непокретности. При томе, упис права грађења има конститутивно дејство само када се стиче на основу уговора, док у случају када се стиче одржајем, завештањем или одлуком суда, упис има само декларативно дејство. За укњижбу права грађења и права закупа грађевинског земљишта потребна је изјава воље власника земљишта да дозвољава укњижбу тог права на свом земљишту (*clausula intabulandi*). Међутим, уколико су на конкретном земљишту конституисана и друга стварна права ужа по обиму од права својине, за упис права грађења, према изричитој одредби Преднацрта Грађанског законика, потребан је и пристанак ималаца тих права, који се у случају уписа права закупа не захтева. Поред наведеног, постоји разлика и у самој техници уписа јер се за упис права грађења отвара посебан лист непокретности, што није случај код закупа.

---

<sup>748</sup> Чл. 2022 Преднацрта Грађанског законика Републике Србије.

Овлашћења титулара права грађења могу бити различита. У неким државама право грађења подразумева само овлашћење на изградњу своје зграде на туђој парцели, а у неким (као што је предвиђено у Преднацрту Грађанског законика) и стицање временски ограниченог права својине на постојећој згради или овлашћење њене надоградње. Само у овом првом случају садржина права грађења је блиска садржини права закупца да користи грађевинско земљиште након предаје у државину.

Разлика између права грађења и уговора о закупу грађевинског земљишта може да буде и у правној судбини изграђеног објекта по престанку трајања права. Наиме, објекат изграђен на основу права грађења по престанку трајања тог права остаје на земљишту на којем је изграђен и прелази у својину власника земљишта. Закупац грађевинског земљишта је, по правилу, по престанку уговора о закупу дужан да врати земљиште у првобитно стање и да уклони изграђени објекат. Међутим, и код закупа грађевинског земљишта има случајева када је унапред познато да закупца неће бити дужан да уклони објекат већ да ће он прећи у својину закуподавца након истека уговора о закупу. Такав је случај нпр. код закупа грађевинског земљишта у јавној својини ради реализације јавно-приватног партнерства. Када приватни партнер уговором о јавно-приватном партнерству преузме обавезу да на закупљеном грађевинском земљишту у јавној својини изгради објекат који ће се користити за неку јавну намену, односно за задовољавање неког јавног интереса, он, по правилу, има право да економски искоришћава тај објекат наплаћујући његово коришћење од грађана уместо јавног субјекта одређени временски период који је потребан за повраћај уложених средстава и стицање адекватне добити (нпр. када приватни партнер наплаћује путарину уместо јавног субјекта на путу који је изградио на основу уговора о концесији) или да му јавни партнер плаћа одговарајућу накнаду, уколико је у питању објекат који се не може на тај начин искоришћавати (нпр. болнице, школе), а по протеклу уговореног периода, објекат прелази у јавну својину и јавни партнер има искључиво право његовог даљег искоришћавања. Могуће је и да објекат све време трајања уговора буде у јавној својини, а да приватни партнер њиме само управља у циљу стицања добити. У оваквим случајевима, иако је правни основ по којем приватни партнер користи грађевинско земљиште за изградњу објекта уговор о закупу, он неће бити дужан да по престанку уговора уклони објекат и да земљиште врати јавном субјекту у стању у

каквом му је предато на коришћење, што би била редовна последица престанка уговора о закупу. Напротив, он ће бити дужан да му пренесе право својине на изграђеном објекту и да му уступи објекат на даље коришћење, као да је користио земљиште по основу права грађења. Међутим, како ЗПИ као један од елемената уговора о закупу грађевинског земљишта предвиђа услове под којима се закупцу земљиште може дати у својину, након престанка важења уговора о закупу чешћа је ситуација да земљиште прелази у својину закупца него да објекат пређе у својину закупаоца.

Преднацртом је изричито предвиђено право прече куповине у корист имаоца права грађења у случају да се власник земљишта одлучи за продају парцеле, као и право прече куповине у корист власника земљишта у погледу изграђеног објекта. Оваква одредба не постоји међу одредбама које регулишу уговор о закупу грађевинског земљишта у јавној својини нити међу одредбама ЗОО о закупу, што не искључује могућност њиховог уговарања.

Надаље, право грађења је у већини правних система који га познају могуће конституисати како на сопственом, тако и на туђем земљишту, док власник грађевинског земљишта, по природи ствари, не може сам са собом закључити уговор о закупу, већ се у својству закупца увек јавља неко друго лице. У противном би једно лице било сâмо са собом у двостраном правном односу, што је логички неодрживо. Право грађења се може основати на сопственој парцели ради обезбеђења првенственог ранга у евиденцији о правима на непокретностима јер право грађења у земљама у окружењу у којима постоји као посебно стварно право има приоритет у односу на сва друга ограничена стварна права на земљишту.<sup>749</sup> Преднацрт Грађанског законика предвиђа могућност заснивања права грађења на туђој парцели, али не и на сопственој. Међутим, у случају да накнадно дође до спајања титулара права својине и права грађења у једном лицу, власник земљишта може задржати право грађења на свом земљишту. То би било, нпр. у случају универзалне сукцесије, када власник земљишта наследи имаоца права грађења, или обрнуто, када као део заоставштине стекне његова овлашћења на земљишту, односно објекту. У случају да задржи право грађења, власник земљишта може пренети на треће лице овлашћења употребе и држања парцеле и тако поново успоставити право грађења. Дакле, према решењу које је *de lege ferenda* предвиђено у нашем праву, право грађења се не може иницијално

---

<sup>749</sup> Р. Јотановић, нав. дело, 640–641.

засновати на сопственој парцели, али може постојати на сопственој парцели уколико дође до накнадног сједињења носиоца права својине и носиоца права грађења у једној личности. За прављење наведене разлике не постоје довољно оправдани разлози.

На основу права грађења на земљишту се гради објекат трајног карактера, док се на земљишту издатом у закуп може градити објекат и трајног и привременог карактера. Тешко је пронаћи критеријум на основу којег би се могло увек са сигурношћу утврдити да ли неки објекат представља објекат привременог или трајног карактера. Према Петру Симонетију, привремена зграда се сматра покретном ствари ако се може премештати са једног места на друго уз сразмерне трошкове, без битног оштећења њене структуре; у супротном је непокретност, иако је по закону правно одвојена од земљишта због својства привремености.<sup>750</sup> Према италијанском праву, и привремене зграде су непокретности, без обзира на то да ли су чврсто везане за земљиште.<sup>751</sup> У прилог закључку да се по основу права грађења гради само објекат који представља непокретност говори и правило које је предвиђено Преднацртом Грађанског законика, а које постоји и у другим државама у којима је ово право регулисано као посебно стварно право, да се објекат изграђен на основу права грађења уписује у посебан лист непокретности.

Уговором о оснивању права грађења предвиђа се рок у којем је ималац тог права дужан да изгради објекат. Тако је Преднацртом Грађанског законика прописано да ималац права грађења мора започети градњу у року од две године од дана закључења уговора и завршити објекат у року од 10 година, такође рачунајући од закључења уговора, а као последица непоштовања наведених рокова предвиђен је престанак уговора. Међутим, овај рок не би требало да почне да тече пре него што ималац права грађења прибави грађевинску дозволу, с обзиром на то да пре тога није ни овлашћен да предузима било какве грађевинске радове. С друге стране, у одредбама које регулишу уговор о закупу грађевинског земљишта у јавној својини нису предвиђени никакви рокови за почетак градње ни за завршетак радова, а исти не постоје ни када је предмет закупа грађевинско земљиште у приватној

---

<sup>750</sup> П. Симонети (2008), 140.

<sup>751</sup> П. Симонети (2007), 437.

својини. Како нема изричите законске одредбе којом би било забрањено њихово уговарање, можемо закључити да би такве одредбе могле бити унете и у уговор о закупу.

Надаље, док се грађевинско земљиште које се користи на основу права грађења мора користити у сврху изградње објекта, било подземног или надземног, на грађевинском земљишту узетом у закуп не мора се градити објекат, већ се може користити и за складиштење материјала, ради изградње привременог објекта или за друге намене.

У својству закупадавца се, поред власника земљишта, може јавити и плодуживалац или неко друго лице које има овлашћења држања и коришћења парцеле и које та овлашћења може пренети на закупца. С друге стране, наспрот носиоцу права грађења друга уговорна страна може бити само власник земљишта, а не и ималац неког стварног права ужег од права својине. Уобичајени начин стицања било ког стварног права, па и права грађења је деривативно стицање на основу уговора, закљученог са лицем које има овлашћење располагања парцелом на којој се оно конституише, а то је првенствено њен власник – зато купац или плодуживалац парцеле не би могли да конституишу ово право.<sup>752</sup>

Уговор о оснивању права грађења, према одредбама Преднацрта, мора бити закључен у писаном облику и оверен код надлежног органа, тј. код јавног бележника. Такође, и уговор о стицању права службености грађења према Нацрту Законика о својини и другим стварним правима закључује се у писаном облику. Када је реч о уговору о закупу грађевинског земљишта у јавној својини, иако у ЗПИ није изричито прописано, може се закључити да исти мора бити закључен у писаном облику, с обзиром на то да су прописани његови обавезни елементи и да је то једина форма у којој носилац права јавне својине може да располаже својинским овлашћењима на стварима у јавној својини. С друге стране, у недостатку изричитих одредаба, уговор о закупу грађевинског земљишта у приватној својини би могао бити закључен и у усменој форми.

---

<sup>752</sup> Н. Планојевић, „Стицање и трајање права грађења у Преднацрту Грађанског законика Србије“, 5.

Право грађења може бити оптерећено службеностима, залогом или на други начин.<sup>753</sup> Такав терет се уписује у теретни лист у који је уписана непокретност на коју се односи. То је још једна разлика у односу на право закупа, које не може бити оптерећено стварним правом установљеним у корист трећих лица. Међутим, то не значи да се на предмету права закупа, тј. на парцели или на објекту изграђеном на земљишту узетом у закуп не може установити неко од наведених права. Дакле, разлика је у томе што се код права грађења оптерећује само право, док се код закупа не оптерећује право већ непокретност која је предмет закупа.

## **28. 2. РАЗЛИКОВАЊЕ УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА И КОРИШЋЕЊА ЈАВНИХ ПОВРШИНА УЗ НАКНАДУ**

У свакодневном животу се срећу бројни примери заузимања јавних површина постављањем различитих објеката на улицама и трговима, као што су киосци, штандови за различите намене, монтажни објекти за обављање делатности јавних комуналних предузећа, телефонске говорнице, баште угоститељских објеката, бине за одржавање концерата и других манифестација на отвореном и сл. Такође, јавне површине се често користе и за привремено одлагање грађевинског материјала и опреме приликом изградње инфраструктурних и других објеката. За коришћење јавних површина по наведеним основима плаћа се накнада. С обзиром на наведено, ови облици коришћења јавних површина по својој спољној манифестацији имају много сличности са закупом грађевинског земљишта, посебно у јавној својини, али између њих постоје и значајне разлике.

Пре свега, уговор о закупу грађевинског земљишта у јавној својини је регулисан ЗПИ, док је коришћење јавних добара, међу којима и јавних површина уз накнаду, регулисано Законом о накнадама за коришћење јавних добара.<sup>754</sup> Јавно добро, у смислу Закона о накнадама за коришћење јавних добара, је природно богатство, добро од општег интереса и добро у општој

---

<sup>753</sup> Ј. Вукотић (2014), 222.

<sup>754</sup> Закон о накнадама за коришћење јавних добара („Службени гласник РС“ бр. 95/18, 49/19 и 86/19).



употреби.<sup>755</sup> Према Закону о јавној својини, грађевинско земљиште се не убраја ни у један од наведених облика јавних добара, већ је сврстано у друге ствари у јавној својини.<sup>756</sup> Дакле, према одредбама Закона о јавној својини, грађевинско земљиште у јавној својини ни не спада у јавна добра, па се, сходно томе, ни накнада за коришћење јавних површина, у смислу Закона о накнадама за коришћење јавних добара, не би могла наплаћивати за коришћење грађевинског земљишта у јавној својини. С друге стране, површина јавне намене је у ЗПИ дефинисана као простор одређен планским документом за уређење или изградњу објеката јавне намене или јавних површина за које је предвиђено утврђивање јавног интереса, у складу са посебним законом (улице, тргови, паркови и др.).<sup>757</sup> Дакле, како је на њој предвиђена изградња објеката јавне намене, она представља грађевинско земљиште, из чега би произлазио закључак да би се накнада за коришћење јавних површина, прописана Законом о накнадама за коришћење јавних добара, наплаћивала и за коришћење грађевинског земљишта које представља јавну површину. Карактеристика јавних површина је да се користе од стране неограниченог броја лица. Јавне површине су јавне саобраћајне површине (путеви, улице, пешачке зоне и сл.), тргови, јавне зелене површине и јавне површине блока.<sup>758</sup> За разлику од њих, конкретну парцелу грађевинског земљишта у јавној својини која не представља јавну површину не могу да користе сви грађани већ само лице које има одговарајући правни основ за то, а један од тих правних основа је и уговор о закупу.

За разлику од односа закупадавца и закупца јавног грађевинског земљишта који је облигационоправни, однос корисника јавне површине и органа који му својим решењем одобрава коришћење је управноправни. Право коришћења јавних површина у складу са Законом о накнадама за коришћење јавних добара стиче се решењем надлежног органа јединице локалне самоуправе у једностраначком управном поступку, у којем лице које подноси захтев за коришћење јавне површине и орган који о њему одлучује нису равноправни.

---

<sup>755</sup> Чл. 2 т. 2 Закона о накнадама за коришћење јавних добара.

<sup>756</sup> В. чл. 13 Закона о јавној својини.

<sup>757</sup> Чл. 2 ст. 1 т. 6 ЗПИ.

<sup>758</sup> Чл. 236 ст. 4 Закона о накнадама за коришћење јавних добара.

ЗПИ овлашћује јединицу локалне самоуправе да својим програмом уреди постављање и уклањање монтажних објеката привременог карактера на јавним и другим површинама, балон хала спортске намене, надстрешница за склањање људи у јавном превозу и објеката за депоновање и сепарацију речних агрегата и пловила на водном земљишту,<sup>759</sup> док Закон о накнадама за коришћење јавних добара предвиђа плаћање новчане накнаде за употребу јавних површина у те сврхе. Јединица локалне самоуправе одобрава постављање наведених објеката заинтересованим лицима решењем, уз наплату локалне комуналне таксе и накнаде за привремено заузимање дела јавне површине.<sup>760</sup> Неки од случајева употребе јавних површина предвиђених овим законом су: за пословне сврхе (постављање киоска, апарата за сладолед, тезги, банкомата, монтажних објеката за обављање делатности јавних комуналних предузећа), постављање на јавним површинама забавних паркова, циркуса, спортских терена, објеката и станица за изнајмљивање бицикала, коришћење јавних површина за оглашавање (постављање билборда, рекламних паноа и сл.), заузеће јавних површина грађевинским материјалом приликом извођења радова итд.<sup>761</sup> Оно што је заједничко за све наведене облике коришћења јавних површина је то што је у питању привремено заузимање јавне површине, на унапред одређени временски период. У једном мишљењу, Министарство финансија Републике Србије се изричито изјаснило да се у оваквим случајевима коришћења јавних површина не може по истом основу наплаћивати и закупнина земљишта.<sup>762</sup>

Објекти који се постављају на јавним површинама су покретни и могу се у било којем тренутку уклонити тако да се та јавна површина врати у првобитно стање. И Уставни суд је у једној одлуци изнео став да површине јавне намене представљају изграђено грађевинско земљиште које је, као такво, већ приведено намени и на којем се мањи монтажни објекти, као привремени објекти, могу само постављати и уклањати, а не и градити.<sup>763</sup> С друге стране, грађевинско земљиште у јавној својини се, по правилу, издаје у закуп ради изградње трајних

---

<sup>759</sup> Чл. 146 ст. 1 ЗПИ.

<sup>760</sup> О томе више у Бојана Јакшић Ковачевић, „Питање и одговор – Правник у правосуђу: Могућност давања земљишта у јавној својини у закуп ради постављања мањих монтажних објеката привременог карактера“, *Правник у правосуђу*, 194/2019, Правна база „*Paragraf lex*“.

<sup>761</sup> В. чл. 236 ст. 1 и 2 Закона о накнадама за коришћење јавних добара.

<sup>762</sup> В. Мишљење Министарства финансија РС бр. 430-00-00546/19-04 од 30. 10. 2019. године.

<sup>763</sup> Одлука Уставног суда ГУЛ-206/2009 од 8. 7. 2010. године.

објеката, а само изузетно ради изградње објеката за које се издаје привремена грађевинска дозвола. При томе, објекти који се граде на јавном грађевинском земљишту узетом у закуп су непокретности, односно спојени су са тлом, тако да се без оштећења не могу уклонити.

Док закупнина за грађевинско земљиште у јавној својини може представљати приход Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе (у зависности од тога ко је власник конкретног земљишта), накнада за коришћење јавних површина је увек приход јединице локалне самоуправе. Висина закупнине грађевинског земљишта није унапред прописана већ се одређује у уговору о закупу, при чему ни у закону ни у подзаконским актима није прописан максималан износ закупнине. Насупрот томе, максимална висина накнаде за коришћење јавне површине је прописана законом и разликује се у зависности од начина коришћења јавне површине.<sup>764</sup> Такође, законом су прописани и критеријуми за одређивање висине накнаде, што није случај са закупнином.

У случају када инвеститор заузима јавну површину грађевинским материјалом приликом изградње линијских инфраструктурних или неких других објеката, дужан је да јединици локалне самоуправе за то плаћа накнаду. Он може заузети јавну површину до истека рока завршетка грађења, односно извођења радова који је навео у пријави радова, уз плаћање редовне накнаде у складу са Прилогом број 12 Закона о накнадама за коришћење јавних добара. По истеку тог рока, односно уколико инвеститор не заврши изградњу планираног објекта у наведеном року, већ изводи додатне радове, па грађевински материјал и даље заузима јавну површину, биће дужан да плати накнаду за коришћење јавне површине увећану за 100%. У случају да линијски инфраструктурни објекат нема употребну дозволу и није уписан у катастар водова, али инвеститор након истека рока за изградњу не изводи никакве радове, неће бити дужан да плаћа наведену увећану накнаду.<sup>765</sup> У сличној ситуацији, уколико би инвеститор узео у закуп грађевинску парцелу, па на њој држао грађевински материјал током изградње неког објекта и по истеку уговора о закупу исту не би ослободио од ствари и вратио у државину власнику, био би

---

<sup>764</sup> В. Прилог број 12 Закона о накнадама за коришћење јавних површина.

<sup>765</sup> В. Мишљење Министарства финансија РС бр. 430-00-00070/2019-04 од 18. 3. 2019. године.

дужан да закуподавцу за коришћење парцеле након истека уговора о закупу плати накнаду за употребу туђе ствари у своју корист, у складу са чл. 219 ЗОО. При томе, наведена накнада због правно неоснованог обogaћења не би могла бити наплаћена у двоструко већем износу у односу на период када је постојао правни основ држања и коришћења парцеле, као што је то случај код наведене накнаде за коришћење јавне површине.

Такође, треба указати и на то да чињеница да се одређене инсталације налазе изнад или испод јавне површине (електроенергетски вод, нафтовод, гасовод и сл.) не представља основ за наплату накнаде за коришћење простора на јавној површини у пословне и друге сврхе, с обзиром на то да се она плаћа искључиво у случају привременог коришћења јавне површине, а постављање инсталација је трајног карактера, односно није временски ограничено.<sup>766</sup>

Имајући у виду све наведено, иако коришћење јавних површина за постављање објеката на први поглед има доста сличности са закупом грађевинског земљишта у јавној својини, у суштини је реч о различитим правним основима и условима коришћења. Када је реч о грађевинском земљишту у приватној својини, за које законом нису прописани случајеви у којима се може издати у закуп, нема законских препрека да се оно изда у закуп на одређено време и ради постављања објеката какви се постављају на јавним површинама уз плаћање накнаде јединици локалне самоуправе, у складу са Законом о накнадама за коришћење јавних добара.

---

<sup>766</sup> В. Мишљење Министарства финансија РС бр. 011-00-00439/2019-04 од 24. 6. 2019. године.

## 29. ПОРЕСКИ ТРЕТМАН УГОВОРА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА

У овом делу рада уговор о закупу грађевинског земљишта ће бити сагледан са аспекта опорезивања. Иако наведено питање спада у домен јавног права, сматрамо да је за свеобухватно изучавање предметног института значајно осврнути се на законска решења у том погледу, те размотрити њихов утицај на одлуку потенцијалног закупца при одлучивању да ли да узме грађевинско земљиште у закуп или да га купи ради изградње објекта.

Порески третман уговора о закупу грађевинског земљишта је у нашем праву регулисан Законом о порезима на имовину<sup>767</sup>. Правила садржана у наведеном закону односе се само на право закупа грађевинског земљишта у јавној својини, а не и у другим облицима својине. Међутим, и купац и куподавац из уговора о закупу грађевинског земљишта у осталим облицима својине дужни су да плаћају порез на имовину на право својине на непокретностима чији су власници и то куподавац на земљиште, а купац на објекат изграђен на закупљеном земљишту, у складу са Законом о порезима на имовину. При томе, купац ће бити обвезник пореза на имовину на основу права својине на објекту изграђеном на закупљеном грађевинском земљишту под условом да на том објекту није конституисано неко уже стварно право од права својине које, у складу са чл. 2 Закона о порезима на имовину, представља предмет опорезивања или ако објекат није у државини неког другог лица јер ће обвезник пореза на имовину у тим случајевима бити титулар тог другог стварног права, односно држалац.

Законом о порезима на имовину превиђене су три врсте пореза: порез на имовину, порез на наслеђе и поклон и порез на пренос апсолутних права. За предмет нашег истраживања од значаја су порез на имовину и порез на пренос апсолутних права. За разлику од пореза на пренос

---

<sup>767</sup> Закон о порезима на имовину („Службени гласник РС“ број 26/01, „Службени лист СРЈ“ бр. 42/02 – Одлука СУС, „Службени гласник РС“ бр. 80/02, 80/02 – други закон, 135/04, 61/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11, 57/12 – Одлука УС, 47/13, 68/14 – други закон, 95/18, 99/18 – Одлука УС и 86/19).

апсолутних права који је једнократан, порез на имовину се плаћа периодично, на годишњем нивоу. Од ступања на снагу наведеног закона па до данас мењала су се правила у погледу опорезивања уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини. У периоду од 1. 1. 2011. године до 30. 5. 2013. године порез на имовину се плаћао и на право закупа грађевинског земљишта у државној, односно јавној својини, док се према важећим прописима у случају закупа грађевинског земљишта у јавној својини плаћа само порез на пренос апсолутних права.<sup>768</sup> Обавеза плаћања пореза на пренос апсолутних права на уговор о закупу грађевинског земљишта у државној својини је уведена изменама Закона о порезима на имовину које су ступиле на снагу 8. 7. 2007. године, да би изменама закона које су ступиле на снагу 1. 1. 2011. године било одређено да се наведени порез плаћа на уговор о закупу грађевинског земљишта у јавној својини, уместо државној својини.

Порез на пренос апсолутних права се не плаћа приликом закључења свих уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини већ само када се уговор закључује на период дужи од једне године или на неодређено време, ради изградње објеката. Дакле, уколико би грађевинско земљиште било издато у закуп ради складиштења материјала или за неку сличну намену, тај уговор не би био предмет опорезивања Законом о порезима на имовину, чак и уколико би био закључен на период дужи од годину дана, будући да купац на том земљишту неће градити објекат. Предмет опорезивања је и уговор о закупу који се закључује ради изградње трајних објеката и ради изградње објеката за које се издаје привремена грађевинска дозвола.

Да би право закупа грађевинског земљишта у јавној својини ради изградње објеката за које се издаје привремена грађевинска дозвола било предмет опорезивања порезом на пренос апсолутних права, а тако изграђени привремени објекат предмет опорезивања порезом на имовину, осим тога што је потребно да је уговор о закупу закључен на период дужи од једне

---

<sup>768</sup> Законом о изменама и допунама Закона о порезу на имовину („Службени гласник РС“ бр. 101/10) у чл. 2 ст. 1 Закона о порезу на имовину је додата тачка 5а, према којој се порез на имовину плаћао и на право закупа грађевинског земљишта у јавној својини, односно пољопривредног земљишта у државној својини. Законом о изменама и допунама Закона о порезу на имовину („Службени гласник РС“ бр. 24/11) наведена тачка 5а је допуњена тако што је иза речи „у државној својини“ додато „површине преко 10 ари“. Наведена тачка 5а је избрисана из чл. 2 Законом о изменама и допунама Закона о порезу на имовину („Службени гласник РС“ бр. 47/13), те се од дана ступања на снагу тог закона порез на имовину на закуп грађевинског земљишта у јавној својини више не плаћа.

године, потребно је и да је привремени објекат чврсто инкорпорисан у земљиште, да се не може померати без оштећења, односно да представља непокретност. У пракси се појавило питање опорезивања права закупа грађевинског земљишта које је издато у закуп ради постављања модуларних контејнера ради смештаја радника на градилишту, као и опорезивање права својине на наведеним контејнерима. Према Мишљењу које је у том случају дало Министарство финансија Републике Србије, ако се на градилиштима граде привремени објекти за смештај грађевинских радника, ако се ти објекти израђују монтажом модуларних контејнера, ако радови на монтажи обухватају монтажу степеница, крова, ходника, водоводних и електричних инсталација у складу са пројектом из грађевинске дозволе, након прибављеног мишљења о усклађености изградње темеља са пројектном документацијом, те ако ће се ти контејнери након завршетка радова демонтирати из темеља, све то уз услов да су инкорпорисани у земљишту, односно у бетонираној подлози – темељу инкорпорисаном у земљишту, па се не могу премештати са места на место без оштећења њихове суштине, од дана инкорпорисања јесу непокретност. Стога, право својине на тој непокретности је предмет опорезивања порезом на имовину, уколико на тим контејнерима није конституисано уже право од права својине које је у том случају предмет опорезивања, у смислу чл. 2 Закона о порезима на имовину, или државина у корист лица које није власник те непокретности.<sup>769</sup> Дакле, за питање опорезивања права закупа грађевинског земљишта ради изградње привремених објеката од пресудног су значаја две ствари: дужина трајања закупа и начин на који је тај објекат спојен са земљиштем, односно да ли је њихова веза таква да представља покретну или непокретну ствар. Док се трајање права закупа може лако утврдити из самог уговора, на питање да ли тако изграђени привремени објекат представља покретну или непокретну ствар, те како га треба третирати са пореског аспекта, није увек лако одговорити, посебно имајући у виду да ни чињеница од колико чврстог материјала је изграђен није од значаја за његово квалификовање као покретне или непокретне ствари.

Обвезник пореза на пренос апсолутних права је купац земљишта. Порез на пренос апсолутних права се не плаћа када је обвезник Република Србија, аутономна покрајина, односно

---

<sup>769</sup> В. Мишљење Министарства финансија РС бр. 011-00-623/2019-04 од 12. 8. 2019. године.

јединица локалне самоуправе.<sup>770</sup> Дакле, уколико би нпр. Република Србија дала у закуп грађевинско земљиште у државној својини јединици локалне самоуправе, такав уговор о закупу не би био предмет пореза на пренос апсолутних права. Међутим, наведено пореско ослобођење се не би могло применити уколико би се у улози закупца појавило неко јавно предузеће, па ни у случају када је обвезник индиректни корисник буџетских средстава.<sup>771</sup> Правним послом закљученим између власника непокретности и закупца не може се мењати законом установљени обвезник пореза. Висина пореске обавезе се утврђује пореском обвезнику, независно од чињенице да ли ће друго лице у име и за рачун пореског обвезника ту обавезу измирити.<sup>772</sup> Обавеза плаћања пореза настаје у тренутку закључења уговора, осим уколико та чињеница није пријављена органу надлежном за наплату пореза. У том случају, пореска обавеза настаје у тренутку сазнања тог органа да је уговор закључен. С обзиром на то да се порез на пренос апсолутних права приликом закључења уговора о закупу грађевинског земљишта у државној својини у нашем правном систему плаћа од 8. 7. 2007. године, уговори закључени пре тог датума не могу бити предмет опорезивања, чак и уколико би порески орган за конкретан закуп сазнао након тог датума.<sup>773</sup>

Порез на пренос апсолутних права на уговор о закупу грађевинског земљишта у јавној својини плаћа се само једном, чак и ако би накнадно дошло до промене лица на страни закупца. Наиме, уколико првобитни купац прода зграду изграђену на закупљеном грађевинском земљишту у јавној својини, та чињеница ће, у складу са правилима ЗПИ, довести до измене уговора о закупу тако да уговорне стране буду закуподавац и нови власник објекта, у својству закупца. Међутим, нови купац неће поново плаћати порез на пренос апсолутних права на закуп земљишта, имајући у виду да је порезом који се плаћа на пренос права својине већ обухваћен не само објекат него и грађевинско земљиште на којем се тај објекат налази.<sup>774</sup> Дакле, порезом на промет апсолутних права би у том случају био обухваћен пренос права својине на објекту, а не закуп грађевинског земљишта.

---

<sup>770</sup> Чл. 31 ст. 1 т. 13 Закона о порезима на имовину.

<sup>771</sup> Мишљење Министарства финансија РС бр. 413-00-01822/2008-04 од 3. 12. 2008. године.

<sup>772</sup> Мишљење Министарства финансија РС бр. 430-03-00337/2009-04 од 15. 1. 2010. године.

<sup>773</sup> В. Мишљење Министарства финансија РС бр. 413-00-00992/2008-04 од 22. 4. 2008. године.

<sup>774</sup> Мишљење Министарства финансија РС бр. 430-03-00373/2011-04 од 31. 8. 2011. године.



Иако се на право закупа грађевинског земљишта не плаћа порез на имовину, као што је то некада било прописано, закупац грађевинског земљишта ипак није лишен обавезе плаћања те врсте пореза. Наиме, након што изгради објекат на грађевинском земљишту у јавној својини узетом у закуп, закупац стиче право својине на том објекту, које је предмет пореза на имовину. Ту обавезу има и закупац грађевинског земљишта у приватној и задружној својини. Да би право својине на објекту изграђеном на закупљеном земљишту било предмет пореза на имовину, потребно је да је објекат повезан са земљиштем тако да се без оштећења не би могао преместити. Стога, уколико би закупац на закупљеном земљишту поставио киоск који није инкорпорисан у земљишту, већ само „лежи“ на њему и може се премештати са места на место без оштећења његове суштине, исти не би био предмет опорезивања порезом на имовину.<sup>775</sup> У литератури се среће дефиниција према којој „киоск представља тзв. антиципирану покретну ствар, која се појављује као дељива непокретност за коју је извесно да ће касније бити одвојена од непокретне ствари и на тај начин постати покретна ствар“.<sup>776</sup> За опредељивање да ли је нека ствар покретна или непокретна за сврху опорезивања порезом на имовину није од утицаја врста материјала од кога је израђена (дрво, цигла, грађевински блокови...) нити да ли је реч о главном објекту или о помоћном објекту – шупи, већ да ли је она по својој суштини непокретност.<sup>777</sup> Међутим, постоји разлика у пореском третману у погледу тога ко се јавља у улози закуподавца. Уколико је у питању земљиште у јавној својини, закуподавац је Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, те се у том случају порез на имовину на право својине на земљишту не плаћа. Уколико је у закуп издато грађевинско земљиште у неком другом облику својине, власник тог земљишта ће бити дужан да плаћа порез на имовину уколико је земљиште површине преко 10 а. У ситуацији када је закупац на закупљеном земљишту изградио објекат, да би право својине на земљишту било предмет опорезивања, потребно је да је површина земљишта која преостане када се од укупне површине земљишта одузме површина земљишта под изграђеним објектом, већа до 10 а. Докази о површини земљишта под објектом, које обвезник подноси у сврху остваривања права на ослобођење од пореза на имовину, јесу

---

<sup>775</sup> Мишљење Министарства финансија РС бр. 430-00-00229/2018-04 од 11. 5. 2018. године.

<sup>776</sup> Д. Лазаревић, С, Лазаревић, нав. дело, 161–162.

<sup>777</sup> Мишљење Министарства финансија РС бр. 011-00-00649/2013-04 од 24. 4. 2014. године.

грађевинска дозвола и техничка документација на основу којих је грађење објекта извршено, употребна дозвола, као и други докази из којих се могу утврдити габарити сваког конкретног објекта.<sup>778</sup> При томе, не плаћа се порез на имовину на право својине на земљишту које се налази под објектом на који се плаћа порез, осим на земљиште под складишним и стоваришним објектом.

Према Закону о порезима на имовину, приликом обрачуна пореза на пренос апсолутних права на уговор о закупу грађевинског земљишта у јавној својини, пореску основицу чини тржишна вредност права које се даје у закуп на дан настанка пореске обавезе, а исту утврђује надлежни порески орган.<sup>779</sup> Стопа пореза на пренос апсолутних права је 2,5%.<sup>780</sup>

Треба напоменути да се на закуп грађевинског земљишта (изграђеног или неизграђеног) не плаћа ПДВ, с обзиром на то да се примењује једно од пореских ослобођења, предвиђених Законом о порезу на додату вредност.<sup>781</sup> Међутим, уколико се у закуп узима грађевинско земљиште заједно са огласним паноом или киоском, закуп паноа, односно киоска се не може сматрати споредном услугом уз услугу закупа грађевинског земљишта, у смислу чл. 5 ст. 6 наведеног закона, већ посебном услугом која подлеже опорезивању.<sup>782</sup> Код оваквих уговора о закупу је тешко утврдити пореску основицу јер је тешко раздвојити вредност услуге давања у закуп паноа или киоска од вредности услуге закупа саме парцеле, ако је уговором предвиђено да ће купац плаћати јединствену закупнину за услугу закупа парцеле и киоска, односно паноа, што је у пракси редован случај.

Имајући у виду наведена позитивна законска решења у погледу опорезивања закупа грађевинског земљишта, пре свега чињеницу да уговор о закупу грађевинског земљишта у приватној и у задружној својини не подлеже опорезивању порезом на пренос апсолутних права,

---

<sup>778</sup> Мишљење Министарства финансија РС бр. 430-03-00270/2011-04(01) од 30. 5. 2011. године.

<sup>779</sup> Чл. 27 ст. 5 Закона о порезима на имовину.

<sup>780</sup> Чл. 30 истог закона.

<sup>781</sup> Закон о порезу на додату вредност („Службени гласник РС“ бр. 84/04, 86/04, 61/05, 61/07, 93/12, 108/13, 6/14, 68/14 – други закон, 142/14, 5/15, 83/15, 5/16, 108/16, 7/17, 113/17, 13/18, 30/18, 4/19 и 72/19). Чл. 25 наведеног закона предвиђени су случајеви пореског ослобођења за промет добара и услуга без права на одбитак претходног пореза.

<sup>782</sup> В. Мишљење Министарства финансија РС бр. 413-00-2797/2005-04 од 14. 12. 2005. године.

за потенцијалне инвеститоре са пореског аспекта је исплативије да граде објекат на закупљеном грађевинском земљишту у приватној или задружној својини него да исто купе. Не само да као закупци грађевинског земљишта у наведеним облицима својине немају обавезу плаћања пореза на пренос апсолутних права, него је и њихова обавеза плаћања пореза на имовину мања. Наиме, као закупци грађевинског земљишта имају само обавезу плаћања пореза на имовину на право својине на објекту изграђеном на закупљеном земљишту, док би као власници парцеле и објекта плаћали порез на имовину и на право својине на земљишту и на објекту. Наведене пореске погодности могу да допринесу одлуци инвеститора да се одлуче за закуп грађевинског земљишта, уместо за куповину истог за потребе изградње.

## 30. НЕКА СПЕЦИФИЧНА ПРАВИЛА О ЗАКУПУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

Закуп грађевинског земљишта у јавној својини познају многи правни системи. У овом делу рада ћемо се осврнути на нека специфична решења из појединих правних система и навести неке податке који указују на значај овог правног института, пре свега, у решавању стамбених проблема. Он има значајну улогу у оним државама и градовима у којима је густина насељености велика, што са собом повлачи и проблем недостатка слободних парцела за изградњу објеката. То се најбоље може видети на примеру Амстердама, у којем је велика површина јавног грађевинског земљишта издата у закуп удружењима која се баве изградњом социјалних станова, све у циљу решавања стамбеног питања породица са ниским приходима. Како би се постигао наведени социјални ефекат, ова удружења узимају у закуп јавно грађевинско земљиште под повољнијим условима него други закупци.<sup>783</sup>

Овај институт у многим правним системима представља значајан инструмент за реализацију просторних планова, пре свега у скандинавским земљама. Он је у Шведској уведен 1907. године и то у Стокхолму, а тридесетих и четрдесетих година прошлог века почео је да се примењује и у другим градовима.<sup>784</sup> Закуп грађевинског земљишта је уведен из два разлога. Први је био мањак стамбеног простора, па уколико је закупљено земљиште коришћено за изградњу породичног стамбеног објекта, одобравано је умањење закупнине до 33%. Други разлог је био фискалне природе, с обзиром на то да су органи власти рачунали на повећање вредности земљишта, па и на повећање висине закупнине током времена. Тако су 1999. године приходи од закупа грађевинског земљишта чинили 5% укупних прихода Града Стокхолма.<sup>785</sup> У шведском праву постоје две врсте закупа грађевинског земљишта: *bostandsarrende* и *anlänggningsarrende*. *Bostandsarrende* је закуп државног или општинског земљишта који овлашћује закупца да на закупљеном земљишту у складу са планом просторног уређења изгради властиту зграду. *Anlänggningsarrende* је закуп земљишта ради постављања или изградње неког

<sup>783</sup> О томе в. у I. van Veen, нав. дело.

<sup>784</sup> S. L. Nystrom, нав. дело, 10.

<sup>785</sup> Исто.

уређаја или постројења (нпр. резервоара за воду, уређаја за грејање и сл.) који користи суседна непокретност, па и она на којој је изграђена стамбена зграда на основу уговора о закупу (*bostandsarrende*).<sup>786</sup> Дакле, ове две врсте уговора о закупу грађевинског земљишта се разликују по врсти објеката који се граде на закупљеном земљишту. Објекти који се граде, односно постављају на земљишту које се користи по правном основу *anlänggningsarrende* су у функцији објеката изграђених на суседној парцели, па се може рећи и да сама парцела која се користи на основу *anlänggningsarrende* представља неку врсту послужног добра у односу на суседну парцелу и објекат изграђен на њој. У суседној Финској је 1966. године уведена могућност закупа грађевинског земљишта на неодређено време Законом о закупу. У питању је установа *tontinvuoknaikens*.<sup>787</sup>

У Кини је закуп земљишта почео да се примењује осамдесетих година двадесетог века.<sup>788</sup> Тачније, први уговор о закупу грађевинског земљишта је закључен у граду Шенцен 1987. године, након чега је закуп грађевинског земљишта и правно регулисан 1988. године.<sup>789</sup> Иначе, целокупно грађевинско земљиште у Кини је у државној својини. Под утицајем тржишних прилика, држава је почела да на појединце и привредне субјекте преноси поједина својинска овлашћења на земљишту и то путем уговора о закупу. Закуп грађевинског земљишта данас представља значајан извор јавних прихода у Кини. Међутим, локалне власти имају проблем да наплате закупнину приликом обнављања уговора о закупу. Иако код закупаца постоји свест о томе да нису власници земљишта, они сматрају да по истеку уговора о закупу имају право да наставе да га бесплатно користе. Томе је у великој мери допринела једна законска одредба која предвиђа да ће уговори о закупу грађевинског земљишта који су закључени ради изградње стамбених објеката по истеку времена на који су закључени, бити аутоматски обновљени, иако из других одредби произлази да закупци треба да поднесу захтев за обнављање уговора, да плате закупнину одређену новим уговором и да се у евиденцији непокретности изврше измене у

---

<sup>786</sup> П. Симонети (2008), 136.

<sup>787</sup> Исто, 137.

<sup>788</sup> S. L. Nystrom, нав. дело, 20.

<sup>789</sup> В. D. Tong и др., нав. дело, 2.

складу са новим уговором.<sup>790</sup> Ова одредба је спорна због тога што не дефинише шта се подразумева под појмом „аутоматски“, а закупци је тумаче у своју корист, односно да им она даје право на бесплатно обнављање уговора, без икаквих додатних услова. С друге стране, противници таквог тумачења истичу да би на тај начин била извршена приватизација грађевинског земљишта, што би било неспојиво са уставом и кинеским социјалистичким системом и да би довело до неуједначене расподеле јавних добара, а што би негативно утицало и на социјалну стабилност.<sup>791</sup> С обзиром на то да питања у вези са обнављањем уговора о закупу нису јасно и прецизно уређена законом нити постоји довољно ефикасан механизам да држава принудним путем наплати ову накнаду, при чему се и пракса градова разликује, све наведено доводи до бројних спорова након истека уговора о закупу и то не само када је земљиште узето у закуп ради изградње стамбеног објекта него и за друге намене.

Први правни акт којим је регулисан закуп земљишта у Холандији усвојен је 1824. године (тзв. *Erfpachvet*),<sup>792</sup> док су правила о закупу грађевинског земљишта најпре донета у Амстердаму 1896. године.<sup>793</sup> Након тога, и у другим холандским градовима овај институт је почео нашироко да се примењује, пре свих, у Ротердаму и у Хагу. Не постоје јединствена правила о закупу грађевинског земљишта у целој Холандији, већ се донекле разликују од града до града. Разлике се огледају у трајању уговора о закупу, у одређивању висине закупнине, у начину на који се поступа са изграђеним објектом закупца након престанка важења уговора и у другим питањима. Најочигледније разлике постоје између закупа на одређено време код кога купац по престанку важења уговора предаје куподавцу парцелу са свим објектима на њој без накнаде и уговора о закупу на неодређено време без измена висине закупнине.<sup>794</sup> Са аспекта закупца, први од наведених уговора је најнеповољнији, док је други највише у складу са његовим интересима и чини његов положај најсигурнијим.

---

<sup>790</sup> Исто, 5.

<sup>791</sup> Исто, 3.

<sup>792</sup> H. Ploeger, H. Bounjouh, нав. дело, 79.

<sup>793</sup> I. van Veen, нав. дело.

<sup>794</sup> Williem K. Korthals Altes, „Land pricing upon the extension of leases in public leasehold systems“, *Journal of European Real Estate Research*, 2019, Vol. 12, Issue 1, 99.

Институт закупа грађевинског земљишта се среће и у САД. Једна од савезних држава у којој је овај институт био нашироко присутан у пракси су Хаваји, а разлог његовог увођења је био да се смање трошкови прибављања стамбених објеката. Тако је осамдесетих година прошлог века 30% земљишта на којем су били изграђени стамбени објекти било узето у закуп. Уговори су у пракси најчешће закључивани на период од 55 година, с тим што је закупнина била уговорана за првих 30 година и у том периоду је једном или два пута повећавана. Након истека 30 година, уговарала се висина закупнине за преостали период од 25 година и то тако што је њена висина требало да буде одређена споразумом уговорних страна или проценом извршеном од стране трећег независног лица. Међутим, у пракси ју је закуподавац једнострано одређивао. У случају да уговор о закупу не буде обновљен по истеку периода на који је био закључен, купац је имао рок од 30 дана да уклони свој објекат. Од 1975. године закуподавац је био обавезан да власнику објекта који не буде уклоњен исплати вредност учињеног побољшања на земљишту, односно вредност изграђеног објекта. Такође, купац је био овлашћен да у току трајања уговора о закупу прода изграђени објекат и без сагласности закуподавца. Средином прошлог века, између 1967. и 1975. године, донет је низ закона у овој области. Најзначајнија новина је била та што је закупцима дата могућност да откупе земљиште на којем су изградили објекат, па је до јуна 1981. године од стране купаца откупљено око 11% укупне површине закупљеног грађевинског земљишта. Све у свему, у пракси се показало да изградња објеката на закупљеном земљишту није испунила очекиване социјалне циљеве, тј. није допринела решавању стамбених проблема, с обзиром на то да је тржишна вредност објеката изграђених на закупљеном грађевинском земљишту била незнатно мања у односу на сличне објекте изграђене на земљишту које је у својини власника објекта.<sup>795</sup>

За разлику од нашег права у којем су прилично уско одређени случајеви у којима се може закључити уговор о закупу грађевинског земљишта у јавној својини и које не познаје могућност изградње стамбених објеката на закупљеном јавном грађевинском земљишту,<sup>796</sup> у правима

---

<sup>795</sup> В. у Maxwell J. Fry, James Mak, „Is Land Leasing a Solution to Unaffordable Housing? An Answer from Fee Simple versus Leasehold Property Price Differentials in Hawaii“, *Economic Inquiry*, Vol. XXII, October 1984, 548.

<sup>796</sup> Чл. 86 ст. 1 ЗПИ прописује да се грађевинско земљиште у јавној својини може дати у закуп ради изградње објеката за које се издаје привремена грађевинска дозвола, у случају реализације пројеката од значаја за Републику

већине развијених држава је то могуће. Осим тога, закупљено грађевинско земљиште у САД се често користи за изградњу малопродајних објеката, канцеларијског простора и за индустријске објекте, а поред тога, честа појава у Амстердаму, Хонг Конгу, Стокхолму, Израелу, Јапану и Финској је да су стамбени објекти у приватном власништву изграђени на јавном грађевинском земљишту узетом у закуп.<sup>797</sup> Примера ради, Град Хелсинки поседује око 2/3 грађевинског земљишта у том граду, а само око 40% земљишта које је намењено за изградњу објеката и развој се продаје инвеститорима, док се остатак издаје у закуп.<sup>798</sup>

Истраживања вршена у појединим земљама показују да су цене стамбених јединица изграђених на закупљеном грађевинском земљишту ниже од цена таквих некретнина изграђених на земљишту које је у својини власника стамбене јединице, у ситуацији када се сви други параметри који утичу на тржишну вредност непокретности држе константним. У једном истраживању које је рађено у Финској дошло се до закључка да су цене станова у стамбеним блоковима, тзв. кондоминијумима, изграђеним на закупљеном јавном грађевинском земљишту, који су продати у периоду од јануара 2005. године до септембра 2012. године, биле у просеку ниже за око 5% у односу на цене станова у кондоминијумима изграђеним на земљишту које је у својини оснивача кондоминијума.<sup>799</sup> До таквог резултата је довело више фактора. Према мишљењу истраживача, томе, пре свега, доприноси чињеница да лице које купује стан у кондоминијуму изграђеном на закупљеном грађевинском земљишту стиче мање права од купца стана у кондоминијуму изграђеном на земљишту које је у својини оснивача кондоминијума, с обзиром на то да први купац стиче право својине на стану и удео у правима оснивача кондоминијума као купаца земљишта, док други купац стиче право својине на стану и право сувојине на земљишту испод стамбеног блока. Поред тога, власници станова у кондоминијумима у Хелсинкију дужни су да плаћају одређене износе управљачким органима

---

Србију, као и у случајевима предвиђеним у чл. 100 ст. 2 и 3 истог закона, а то је у случају давања концесије или поверавања комуналне делатности у складу са посебним законима, као и ради остваривања јавно-приватног партнерства.

<sup>797</sup> Tanja Tuvimaa, Karen M. Gibler, Velma Zahirovic-Herbert, „The effect of ground leases on house prices in Helsinki“, *Journal of Housing and the Built Environment*, 3/2015, 452.

<sup>798</sup> Christophe Andre, Clara Garcia, „Housing Price and Investment Dynamics in Finland“, *OECD Economics Department Working Papers* No. 962, 2012, 21.

<sup>799</sup> Т. Туви́маа и др., нав. дело, 453.



кондоминијума на месечном нивоу на име одржавања зграде. Када је зграда изграђена на закупљеном грађевинском земљишту, у оквиру тог износа плаћају и закупнину за земљиште, па је самим тим тај намет већи. Ова чињеница указује на специфичну природу уговора о закупу јавног грађевинског земљишта у Финској, с обзиром на то да је уговор о закупу закључен између општине, односно другог носиоца јавне власти, као закуподавца и оснивача кондоминијума као закупца, а обавеза плаћања закупнине се са закупца преноси на трећа лица, власнике појединачних станова. Таква правила одступају од општих правила о дејству уговора о закупу као двострано обавезног уговора и проширују његово дејство и на трећа лица која нису уговорне стране. Наведено истраживање показује и да на цену станова изграђених на закупљеном земљишту утиче и неизвесност у погледу тога да ли ће доћи до обнављања уговора о закупу након његовог истека, услова закупа и висине закупнине уколико уговор буде обновљен, посебно када је реч о стамбеним објектима изграђеним на грађевинском земљишту које је издато у закуп пре 40 и више година. Такви уговори о закупу су углавном при истеку времена важења, а од тренутка њиховог закључења до данас тржишна вредност грађевинског земљишта се драстично повећала, што има за последицу и значајно повећање висине закупнине приликом обнављања уговора, чак и ако је висина закупнине периодично усклађивана, узимајући у обзир стопу инфлације. У погледу тога треба рећи и да у Финској купац има право на обнављање уговора о закупу уколико је то земљиште планским актима и даље предвиђено за становање.<sup>800</sup> Уколико уговор, ипак, не буде обновљен, носиоци власти су дужни да исплате закупцу 60–70% вредности побољшања учињених на земљишту, односно изграђеног објекта.<sup>801</sup> С обзиром на све наведено, а имајући у виду да се обавеза плаћања закупнине за грађевинско земљиште преваљује на купце станова у кондоминијуму, јасно је због чега је потражња за оваквим становима мања, односно зашто им је тржишна цена нижа у односу на станове истих или сличних карактеристика изграђених на грађевинском земљишту у својини инвеститора кондоминијума. При томе, истраживачи указују и на недовољну информисаност потенцијалних купаца о правном статусу грађевинског земљишта на којем је изграђена стамбена зграда, с обзиром да ти подаци нису довољно транспарентни.

---

<sup>800</sup> Исто, 456.

<sup>801</sup> Исто, 459.

Поређења ради, указујемо да је појам кондоминијума уведен и у наше право и дефинисан и најновијим изменама ЗПИ.<sup>802</sup> Закон прописује да у кондоминијуму, инвеститор изградње тог затвореног стамбеног блока, а то је власник или закупац грађевинског земљишта на којем је кондоминијум изграђен, управља земљиштем око објеката који чине кондоминијум и организује одржавање земљишта све док се сви објекти не заврше и док не буду прибављене употребне дозволе. Надаље, прописано је да по завршетку изградње свих објеката и по прибављању употребних дозвола, инвеститор, односно власник или закупац земљишта, земљиште око објекта преноси у заједничку својину власницима посебних делова, бестеретним правним послом, који даље преузимају послове управљања и одржавања.<sup>803</sup> Дакле, за разлику од финског права, према којем власници посебних делова објеката који чине кондоминијум изграђен на закупљеном грађевинском земљишту, плаћају и закупнину грађевинског земљишта, наше право предвиђа решење према којем они стичу право заједничке својине на земљишту око објеката без плаћања икакве накнаде. Закон не регулише какав ће бити правни статус земљишта испод објеката већ само око објеката. Специфичност је и то да Закон предвиђа да ће чак и инвеститор који је закупац земљишта пренети право својине на земљишту око објеката на власнике посебних делова објеката у кондоминијуму, супротно правилу *Nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet*. На тај начин би, практично, дошло до престанка уговора о закупу, с обзиром на то да закупац не би имао више никаква права у погледу предметног грађевинског земљишта, иако се ништа не говори о даљој правној судбини уговора о закупу. Поврх тога, Закон не предвиђа ни давање сагласности дотадашњег власника грађевинског земљишта – закуподавца за преношење права својине на власнике посебних делова објеката у кондоминијуму. Имајући у виду све нелогичности наведеног решења, сматрамо да би било адекватније решење када би било предвиђено да се и у наведеном случају врши измена уговора о закупу грађевинског земљишта, у смислу чл. 101 ЗПИ, тако да на место дотадашњег закупца долазе власници

---

<sup>802</sup> Чл. 1 Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“ бр. 9/20) допуњен је чл. 2 наведеног закона тако што је у тачки 20в дефинисано да је кондоминијум посебна врста и облик организовања у затвореном стамбеном блоку, са заједничким садржајима у објектима и на грађевинском земљишту (парк, игралиште за децу и др.), који су у заједничкој својини свих власника посебних делова у објектима изграђеним у том комплексу. Право на упис заједничке својине на грађевинском земљишту око објекта стиче се по изградњи свих објеката у комплексу, односно по прибављању употребних дозвола за све објекте у кондоминијуму.

<sup>803</sup> В. чл. 70 ст. 5 ЗПИ.

посебних делова објеката, који преузимају сва права и обавезе закупца. Према важећем решењу, инвеститор – купац располаже оним што ни он нема – правом својине на земљишту.

Када је реч о односу цена станова у зградама изграђеним на закупљеном и на сопственом земљишту, истраживачи у Шведској су дошли до закључка да је чињеница да се стан налази у згради која је изграђена на закупљеном грађевинском земљишту утицала на смањење цена таквих станова за око 2,3% у односу на станове у зградама које се не налазе на земљишту у својини инвеститора. Као узорак за ово истраживање узети су подаци о продатим становима у Стокхолму у периоду од почетка 2012. године до средине 2014. године. Постигнута цена за такве станове на тржишту непокретности је била све мања како се приближавао крај уговореног периода закупа, иако је пракса да се такви уговори обнављају, па је у време преговарања о условима под којима ће се поново закључити уговор о закупу земљишта са градом била и до 4,2% мања у односу на станове сличних карактеристика изграђених на земљишту инвеститора.<sup>804</sup> До тога је, свакако, довела неизвесност у погледу услова под којима ће поново бити закључен уговор о закупу, посебно у погледу висине закупнине, која се, као и у Финској, преваљује на крајње купце станова. Интересантан је закључак ових истраживача да, након што уговор о закупу грађевинског земљишта буде обновљен, цена станова изграђених на том земљишту поново расте, и то у просеку око 0,22% за сваку наредну годину.<sup>805</sup>

Још већа разлика у ценама стамбених објеката изграђених на закупљеном земљишту и на земљишту које је у својини власника тих објеката забележена је у једној студији у Амстердаму. Као узорак су узети подаци о продаји кућа у Амстердаму у периоду од јануара 1985. године до децембра 2007. године. Према резултатима истраживања, куће изграђене на грађевинском земљишту у приватној својини (у својини власника те куће) биле су за 11%–13% скупље у односу на сличне непокретности изграђене на јавном грађевинском земљишту узетом у закуп. На цену непокретности изграђених на закупљеном земљишту утицала је околност да ли је закупнина била плаћена унапред и за колико година, те је изведен закључак да је за сваку

---

<sup>804</sup> В. С. Caesar и др., нав. дело, 1–7.

<sup>805</sup> Исто, 1.

преосталу годину до истека уговора о закупу за коју закупнина није била плаћена, купопродајна цена била већа за око 0,2%.<sup>806</sup>

Значајно је указати и на то да, док купац стана изграђеног на земљишту у власништву инвеститора захвата капиталну добит и од пораста вредности стана и од пораста вредности земљишта, купац стана изграђеног на закупљеном земљишту стиче добит само од раста вредности стана.<sup>807</sup> Ово је директна последица врсте права и обима овлашћења које купац стана стиче, с обзиром на то да у првом случају купац стиче право својине на стану и право сусвојине на земљишту, у уделу сразмерном величини његовог стана у односу на целокупну зграду, а у другом случају стиче право својине на стану и облигационо право на земљишту, на основу којег не може имати корист од повећања вредности земљишта.

---

<sup>806</sup> Више у Pieter A. Gautier, Aico van Vuuren, „The effect of land lease on house prices“, *Journal of Housing Economics*, December 2019, 11.

<sup>807</sup> Т. Тувимаа и др., нав. дело, 456.

## 31. ЗАКЉУЧАК

Земљиште је ограничен и необновљив ресурс. Због тога од давнина постоји потреба да се његово коришћење плански уређује, како би било што боље и рационалније искоришћено. Које ће земљиште бити грађевинско, одређује се планским актима. Површина земљишта која је намењена за изградњу објеката може се истим тим актима повећавати, али то је могуће спроводити до одређених граница, посебно имајући у виду да постоји знатна површина земљишта која се због свог положаја, састава и других карактеристика не може користити као грађевинско. Такође, знатан део земљине површине захватају шуме, водно земљиште, пашњаци, а знатан део се користи и за пољопривредне сврхе. Све то указује на то да је грађевинско земљиште драгоцен ресурс, који човек не може својим радом стварати. С друге стране, потребе за слободним грађевинским земљиштем непрекидно расту. До тога доводи непрестан индустријски и уопште привредни раст, пораст броја становника на земљи, као и непрестано насељавање градова.

Један од правних инструмената који доприноси рационалном коришћењу грађевинског земљишта је и уговор о закупу. Иако није широко распрострањен у пракси код нас, посебно када је у питању земљиште у приватној својини, закључење наведеног уговора даје одређене погодности и власнику земљишта и закупцу. Наиме, немају сви власници земљишта потребу за изградњом објеката на њему, док, с друге стране, имају обавезу плаћања пореза на имовину. У таквој ситуацији чињеница да поседују земљиште за њих представља финансијски терет, уколико не желе да га продају и да се на тај начин трајно лише права својине. Истовремено, постоји много физичких лица, као и привредних субјеката који су у потрази за слободним грађевинским земљиштем. Њима је земљиште углавном потребно за изградњу трајних објеката, али постоје бројне ситуације када им је потребно и за изградњу привремених објеката, складиштење материјала и сл. Они често немају економски интерес да купују земљиште, посебно када им је потребно само одређени временски период. У свим таквим ситуацијама интереси власника земљишта који не желе да отуђе земљиште и лица која су у потрази за

слободним грађевинским земљиштем се поклапају, а закључењем уговора о закупу грађевинског земљишта најбоље се задовољавају потребе обе стране.

Надаље, уговор о закупу пружа закупцу могућност да изгради објекат на грађевинском земљишту које се налази на атрактивној локацији, иако нема средстава да купи такво земљиште. Овај начин прибављања земљишта је посебно погодан за изградњу великих ланаца објеката, као што су „*Whole foods*“ или „*Sturbucks*“, чији се продајни објекти налазе на много локација, па би за куповину земљишта на којима ће бити изграђени била потребна знатна новчана средства.<sup>808</sup> Могућност издавања грађевинског земљишта у закуп позитивно утиче и на тржиште некретнина, с обзиром на то да доводи до смањења интереса инвеститора за куповину земљишта, па самим тим и на стабилизацију цена грађевинског земљишта.

Као што је приказано у овом раду, правна регулатива о закупу грађевинског земљишта разликује се у зависности од облика својине на њему. Тачније, ово питање је детаљније регулисано само када је у питању грађевинско земљиште у јавној својини, док у нашем праву не постоје посебна правила која би уређивала закуп земљишта у другим облицима својине. Због тога се примењују општа правила о уговору о закупу из ЗОО и других закона чије се одредбе тичу појединих аспеката закључења и извршења таквог уговора (као што је Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова, Закон о хипотеци и др.), а која правила се примењују и на закуп грађевинског земљишта у јавној својини у погледу свих питања која нису уређена у ЗПИ.

Када је реч о земљишту у јавној својини, приметно је да законодавац дозвољава издавање у закуп грађевинског земљишта само у одређеним специфичним ситуацијама када је процењено да за то постоји јавни интерес, док је могућност дугорочног издавања у закуп грађевинског земљишта, које је раније било често у пракси, практично укинута. Разлози за то се могу наћи у чињеници да је долазило до бројних злоупотреба у вези са дугорочним закупом и да су разни закупци за ниску накнаду стицали право дугорочног коришћења земљишта, које је било врло

---

<sup>808</sup> <https://www.investopedia.com/terms/g/ground-lease.asp>, 3. 8. 2020. године.

блиско својинским овлашћењима. Такође, у поступку конверзије права закупа у право својине многи такви закупци су и формално стекли право својине, а држава је трајно лишена велике површине грађевинског земљишта за малу накнаду.

Коришћење грађевинског земљишта по основу уговора о закупу је у складу са начелима за уређење и коришћење простора, садржаним у ЗПИ, посебно са начелима рационалног коришћења земљишта подстицањем мера урбане и руралне обнове и реконструкције и рационалног и одрживог коришћења необновљивих ресурса и оптималног коришћења обновљивих ресурса. Кроз издавање у закуп грађевинског земљишта, носиоци права јавне својине остварују приходе од тог земљишта без његовог отуђења, док истовремено контролишу и начин коришћења тог земљишта, одређујући сврху објеката који ће се градити на том земљишту.

Закуп грађевинског земљишта може представљати и значајан инструмент фискалне политике. У прилог томе говори чињеница да су у Хонг Конгу у периоду од 1996. до 2000. године приходи остварени по том основу чинили око 17% укупних државних прихода.<sup>809</sup> У Кини су се у периоду од 1999. до 2015. године приходи од закупнина за грађевинско земљиште по глави становника увећали за 60 пута.<sup>810</sup> Према једној процени, у Амстердаму приходи од издавања у закуп грађевинског земљишта износе 40 милиона евра на годишњем нивоу.<sup>811</sup> Према другој процени, приходи од закупнина из уговора о закупу грађевинског земљишта у Амстердаму износе око 100 милиона евра.<sup>812</sup> При томе, закупнина није једини приход од издавања у закуп грађевинског земљишта. На пример, ако на закупљеном земљишту буду изграђени индустријски објекти, буџетски приходи ће се повећати опорезивањем прихода од делатности која се обавља у тим објектима. Резултати истраживања показују да пораст прихода од издавања у закуп грађевинског земљишта за 1% доводи до стопе економског раста од 0,2%.<sup>813</sup> Истовремено, приходи од издавања земљишта у закуп, као средство финансирања улагања у

---

<sup>809</sup> S. L. Nystrom, нав. дело, 16.

<sup>810</sup> H. Gao, нав. дело, 4.

<sup>811</sup> I. van Veen, нав. дело.

<sup>812</sup> H. Ploeger, H. Bouwjouh, нав. дело.

<sup>813</sup> H. Gao, нав. дело, 3.

јавну инфраструктуру, индиректно успоравају економски раст за 0,14%.<sup>814</sup> Ово се објашњава тиме да што је више земљишта закупљено, виши су приходи од издавања земљишта у закуп. Те парцеле се користе као производни улог, привлачећи више капитала и рада, што директно доводи до увећања економског раста. С друге стране, с обзиром на то да се велики део прихода од издавања у закуп грађевинског земљишта користи за локалне јавне инвестиције, више прихода од закупнина ће резултирати у више јавних инвестиција, а то може ометати економски учинак јер ће истиснути приватне инвестиције.

Мишљења о финансијској исплативости изградње објеката на закупљеном грађевинском земљишту су подељења. С једне стране, инвеститор на тај начин прибавља земљиште за изградњу без великих почетних улагања, али, с друге стране, намеће себи дугорочну финансијску обавезу плаћања закупнине. Додатни финансијски ризик за закупца представља чињеница да се висина закупнине усклађује са индексом потрошачких цена, те да иста може да варира у зависности од околности на које он не може да утиче. Закуп не даје закупцу исти психолошки ефекат као и својина. Поврх тога, судбина објекта изграђеног на закупљеном грађевинском земљишту је неизвесна и зависи од правне судбине уговора о закупу.

Напред наведени разлози доводе у питање сврсисходност изградње објеката на закупљеном грађевинском земљишту. Према нашем мишљењу, примена наведеног института у пракси пружа одређене погодности уговорним странама у односу на уговор о купопродаји, али истовремено ствара и доста потенцијалних проблема, па је разумљиво зашто се ретко среће у пракси, посебно када је реч о грађевинском земљишту у приватној својини. Када је реч о земљишту у јавној својини, не треба занемарити могућност стицања значајних јавних прихода на овај начин, као што се показало у пракси неких земаља. Такође, издавање грађевинског земљишта у јавној својини у закуп приликом изградње објеката од јавног значаја у оквиру реализације јавно-приватних партнерстава, као и у другим ситуацијама када постоји јавни интерес за закључење таквих уговора, омогућава држави, покрајини или општини да рационално располаже земљишним ресурсима и да истовремено задовољава потребе грађана.

---

<sup>814</sup> Исто.



Међутим, и код таквих уговора оправдано се може поставити питање колико се задовољава јавни интерес ако се земљиште издаје у закуп без накнаде. Поврх тога, одређивање конкретних парцела које ће бити издате у закуп, површине грађевинског земљишта у јавној својини која ће бити коришћена на овај начин, као и услова под којима ће исто бити издато у закуп, захтева озбиљно планирање и одређено искуство у управљању грађевинским земљиштем, које јавни субјекти често немају, посебно када се у улози закуподавца јављају мале, неразвијене општине. Уколико би велика површина грађевинског земљишта одједном била издата у закуп, то би имало за последицу да се оно не би могло издати у закуп за већу закупнину касније када цена земљишта порасте.

У правним системима који познају право грађења као стварно право нема потребе за издавањем у закуп грађевинског земљишта. У питању су два доста слична института, о чијим сличностима и разликама је било речи и у оквиру овог рада. Преднацрт Грађанског законика Републике Србије предвиђа и право грађења као нову врсту стварног права у нашем правном систему. Увођењем тог права у наш правни систем ишчезнула би потреба за издавањем у закуп грађевинског земљишта, осим у случају изградње привремених објеката или давања земљишта на коришћење у неграђевинске сврхе. Стога нам остаје да видимо колики ће бити практичан значај уговора о закупу грађевинског земљишта у нашем правном систему у будућности.

## 32. ЛИТЕРАТУРА

### Уџбеници, монографије, коментари закона, зборници радова, докторске дисертације, магистарски радови, мастер радови

АНТИЋ, Оливер, *„Облигационо право“*, Београд 2012.

БИГА, Драгана, ЧОЛИЋ, Ратка, МИЛИЋ, Ђорђе, МИЛЕР, Харалд, РАДОСАВЉЕВИЋ, Зоран, СТОШИЋ, Маја, ТРКУЉА, Синиша, *„Класификација намена земљишта и планских ознака у планским документима“*, Београд 2017.

БИНГУЛАЦ, Зоран, *„Индивидуално присвајање градске ренте у Југославији“*, докторска дисертација, Београд 1987.

БЈЕЛИЋ, Милан, *„Јавно-приватно партнерство“*, Београд 2019.

БУЈУКЛИЋ, Жика, *„Римско приватно право“*, Београд 2018.

БУКЉАШ, Иван, ВИЗНЕР, Борис, *„Коментар Закона о обвезним (облигационим) односима“*, III књига, Загреб 1979.

ВЕЉКОВИЋ, Драгољуб, *„Уговори у привреди“*, Београд 2008.

VERBEKE, Alain, VAN DER MERWE, C.G, *„Time Limited Interests in Land“*, Cambridge 2012.

ВУКОТИЋ, Јасмина, *„Стицање земљишнокњижних права уписом у јавне регистре“*, докторска дисертација, Београд 2012.

ГАМС, Андрија, *„Основи стварног права“*, Београд 1980.

ДУДАШ, Атила, *„Кауза облигационих уговора“*, докторска дисертација, Нови Сад 2011.

ЂУРЂЕВИЋ, Марко, *„Раскидање или измена уговора због промењених околности“*, магистарски рад, Београд 1994.

ЂУРОВИЋ, Љиљана, *„Права и обавезе друштвених правних лица на средствима у друштвеној својини“*, Београд 1978.

ЗДРАВКОВИЋ, Божидар, *„Приручник о непокретности у друштвеној својини“*, Београд 1978.

ЖИВКОВИЋ, Милош, *„Акцесорност заложних права на непокретности“*, Београд 2010.

ЈЕЛИЋ, Рајко, *„Правни промет друштвених средстава или (статика и динамика основног облика својине у нашем праву)“*, докторска дисертација, Београд 1992.

КОВАЧЕВИЋ КУШТРИМОВИЋ, Радмила, ЛАЗИЋ, Мирослав, *„Стварно право“*, Ниш 2009.

КОВАЧЕВИЋ КУШТРИМОВИЋ, Радмила, *„Управљање, коришћење и располагање средствима у друштвеној својини и теорија субјективних права“*, докторска дисертација, Ниш 1981.

*„Коментар Закона о облигационим односима“* (уредници Борислав Благојевић и Врлета Круљ), II књига, Београд 1983.

*„Коментар Закона о облигационим односима“* (уредник Слободан Перовић), II књига, Београд 1995.

КОНСТАНТИНОВИЋ, Михајло, *„Облигационо право, према белешкама са предавања проф. др М. Константиновића“*, средио В. Капор, Београд 1956.

КРСТИН, Марко, *„Основе правног режима грађевинског земљишта“*, Нови Сад 1982.

ЛАЗАРЕВИЋ, Драгољуб, ЛАЗАРЕВИЋ Стефан, *„Коментар Закона о јавној својини“*, Београд 2018.

ЛАЗАРЕВИЋ, Драгољуб, *„Сусвојина, заједничка својина и заштита права својине“*, Београд 2011.

ЛАЗИЋ, Мирослав, *„Права реалног обезбеђења“*, Ниш 2009.

МАЛЕНИЦА, Антун, ЦВЕТКОВИЋ ЂОРЂЕВИЋ, Валентина, *„Римско право – институти приватног права“*, Нови Сад 2018.

МИЛОШЕВИЋ, Љубиша, *„Облигационо право“*, Београд 1977.

МИРИЋ, Славица, ВУЈОВИЋ, Константин, *„Коментар Закона о планирању и изградњи“*, Београд 2003.

НИКОЛИЋ, Миодраг М, *„Градска рента – фактор изградње градова“*, Београд 1973.

ОРЛИЋ, Миодраг, *„Правна природа закупа“*, докторска дисертација, Београд 1974.

ПАВЛИЧИЋ, Игор, *„Јавни интерес као основа поступка експропријације“*, магистарски рад, Нови Сад 2017.

ПАВЛОВИЋ, Душан, *„Приручник за примену Закона о планирању и изградњи“*, Нови Сад 2015.

ПАЈТИЋ, Бојан, РАДОВАНОВИЋ, Сања, ДУДАШ, Атила, *„Облигационо право“*, Нови Сад 2018.

- ПЕРОВИЋ, Слободан, „Облигационо право“, Београд 196.
- ПЕТРОВИЋ, Невенка, „Коментар Закона о планирању и изградњи“, Београд 2009.
- ПОПОВ, Даница, „Грађанско право (општи део)“, Нови Сад 2012.
- „Правни лексикон“ (уредник Исо Барух), Београд 1964.
- ПУШАЦ, Јована, „Уговор о закупу пословних зграда и просторија“, докторска дисертација, Нови Сад 2016.
- РАДОШЕВИЋ, Ратко, „Правна природа управног уговора“, докторска дисертација, Нови Сад 2018.
- РАТКОВИЋ, Кристина, „Јавно-приватно партнерство у туризму Златиборског региона“, докторска дисертација, Нови Сад 2012.
- РОМАЦ, Анте, „Рјечник римског права“, Загреб 1975.
- САЛМА, Јожеф, „Експропријација – институти, судска пракса и законски прописи“, Загреб 1987.
- САЛМА, Јожеф, „Облигационо право“, Нови Сад 2007.
- СИМОНЕТИ, Петар, „Право грађења“, докторска дисертација, Загреб 1983.
- СИМОНЕТИ, Петар, „Право коришћења грађевинског земљишта у друштвеном власништву“, Загреб 1985.
- СИМОНЕТИ, Петар, „Расправе из стварног права“, Ријека 2001.
- СТАНКОВИЋ, Обрен, ОРЛИЋ, Миодраг, „Стварно право“, Београд 1999.
- СТОЈАНОВИЋ, Драгољуб, „Друштвена својина“, Нови Сад 1976.
- СТОЈАНОВИЋ, Драгољуб, „Стварно право“, Београд 1968.
- ТРИВУНОВИЋ, Мирко, „Правни промет друштвених средстава“, дипломски рад, Нови Сад 1981.
- HARRIS, Marshall, „Origin of the Land Tenure System in the United States“, Ames, Iowa State College Press, 1953.
- ЦВЕТИЋ, Раденка, „Савремена евиденција непокретности“, Нови Сад 2016.

## Чланци и расправе у зборницима радова

ALTES, Williem K. Korthals, „Land pricing upon the extension of leases in public leasehold systems”, *Journal of European Real Estate Research*, 2019, Vol. 12, Issue 1, 97–111.

ANDRE, Christophe, GARCIA, Clara, „Housing Price and Investment Dynamics in Finland“, *OECD Economics Department Working Papers* No. 962, 2012, 29.

БАБИЋ, Илија, „Послуга – нови сјај старог уговора“, *Правна ријеч: часопис за правну теорију и праксу*, 5/2005, 167–186.

БЕЛАЈ, Иван, „Од римскога *superficies* до права грађења“, *Правни вјесник*, 1/2013, 121–136.

БОЖОВИЋ, Саво, „Експропријација стварних службености и закупа“, *Наша законитост*, 1/1970.

БРЊАС, Звонко, „Јавно-приватно партнерство као инструмент реализације инфраструктурних пројеката“, *Структурне промене у Србији: досадашњи резултати и перспективе*, Београд 2015, 214–229.

ВИТЕЗ, Мирослав, „Врсте промета друштвених средстава према Нацрту Закона о облигацијама и уговорима и Закону о удруженом раду, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, Посебна свеска посвећена нацрту Закона о облигацијама и уговорима и Закону о удруженом раду*, 1977, 91–105.

ВУКОТИЋ, Јасмина, „Правна природа и садржина права грађења по Преднацрту Грађанског законика Републике Србије“, *Правни живот*, 10/2016, 493–506.

ВУКОТИЋ Јасмина, „Правна природа, оснивање и трајање права грађења у немачком и у аустријском праву“, *Страни правни живот: теорија, законодавство, пракса*, 1/2014, 209 - 227.

ВУКОТИЋ, Љубомир, „Сврха форме уговора о промету непокретности“, *Правни живот*, 11–12/1991, 1403–1414.

ВУКСАНОВИЋ, Драгиња, „Неки примјери незаконитих правних послова закључени супротно установи јавног поретка“, *Правни живот*, 10/2015, 601–620.

ВУЛИЋ, Мирјана, „Враћање у својину градског грађевинског земљишта“, *Правни живот*, 11/2009, 789–797.

ВУЛИЋЕВИЋ, Војислав, „Шта је то градска рента и коме треба да припадне?“, *Наша законитост*, 2/1972, 103–110.

ВУЧКОВИЋ РАДОВАНОВИЋ, Марија, „Правни субјективитет правних и физичких лица“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, Посебна свеска посвећена нацрту Закона о облигацијама и уговорима*, 1977, 71–89.

ГАМС, Андрија, „Својинска права у оквиру друштвене својине“, *Архив за правне и друштвене науке*, 3–4/1962, 267–277.

GAO, Huina, „Public land leasing, public productive spending and economic growth in Chinese cities“, *Land Use Policy*, November 2019, vol. 88, 11.

GAUTIER, Pieter A, VAN VUUREN, Aico, „The effect of land lease on house prices“, *Journal of Housing Economics*, Decembar 2019, 11.

ГОГА, Малвина, „Елементи писмене форме уговора“, *Закон о облигационим односима: 1978–1988: књига о десетогодишњици*, том 1, 1988, 216–223.

GROETELAERS, Danielle A, PLOEGER, Hendrik D, „Management of Redeveloped Industrial Areas with Mixed Use in The Netherlands“, *Journal of Legal Affairs and Dispute Resolution in Engineering and Construction*, Volume 2, Issue 1, February 2010, 73–81.

DI GERONIMO, Michael E, „Why Your Ground Lease Should Be Financeable“, *Financial Executive*, November 2003, 56–57.

ДИВЉАК, Драго, „БОТ модел пројектног финансирања инфраструктуре“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2006, 275–288.

ДИВЉАК, Драго, „Заштита јавних интереса и јавно-приватно партнерство“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2017, 1363–1378.

ДУДАШ, Атила, „Кауза уговорне обавезе према Закону о облигационим односима Републике Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/2010, 145–169.

ДУДАШ, Атила, „Могућност опозива понуде за закључење уговора и одговорност понудиоца за несавесно вођење преговора“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1–2/2008, 819–837.

ДУДАШ, Атила, „Настанак и развој идеје о раскидању или измени уговора због промењених околности“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/2015, 197–214.

ДУДАШ, Атила, „Одговорност за несавесно вођење преговора у праву Србије, правима неких реформских земаља и савременим писаним изворима *lex mercatoria*“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1–2/2007, 369–384.

ЂОРЂЕВИЋ, Јован, „О друштвеној својини“, *Архив за правне и друштвене науке*, 2/1966, 107–129.

ЂУРАН, Даринка, „Реституција и национализација – Нацрт Закона о враћању одузете имовине и обештећењу“, *Правни информатор*, 9/2011, 12–20.

ЂУРЂЕВ, Душанка, „Концесије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2004, том 2, 389–409.

ЂУРЂЕВИЋ, Марко, „О неким специфичностима тумачења уговора по приступу“, *Правни живот*, 10/2001, 509–520.

ЂУРЂЕВИЋ, Марко, „Обавеза преговарања о измени уговора услед промењених околности – клаузуле „hardship“, *Правни живот*, 9–10/1993, 1209–1223.

ЂУРОВИЋ, Љиљана, „Правна природа права располагања друштвених правних лица“, *Привреда и право: гласник за привредноправну теорију и праксу*, 1/1981, 18–31.

ЂУРОВИЋ, Љиљана, „Садржина права располагања друштвених правних лица“, *Привреда и право: часопис за привредноправну теорију и праксу*, 4/1979.

ЖИВКОВИЋ, Милош, „Транзиција и прописи о изградњи“, *Правна сигурност у условима транзиције: зборник радова са научног скупа Прилози пројекту 2013 „Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ“*, Београд 2014, 230–254.

ЈЕЛИЋ, Рајко, „Деривативно стицање права на стварима у друштвеној својини“, *Право и привреда: часопис Удружења правника у привреди СР Југославије*, 7–8/1993, 33–45.

ЈЕРКОВИЋ, Јован Л, „Облигациона права као предмет уписа у катастар непокретности“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, 6/1998, 259–272.

ЈОВАНОВИЋ, Зоран, „Правни и институционални оквир јавно-приватног партнерства у Републици Србији“, *Зборник радова „XXI век – век услуга и Услужног права“*, Крагујевац 2018, 205–215.

ЈОТАНОВИЋ, Раденко, „Право грађења“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 70/2015, 637–656.

ЈОТАНОВИЋ Раденко, ЧУБРИЛОВИЋ Босиљка, „Хипотека на праву грађења“, *Зборник радова „Универзално и особено у праву“*, том 2, 2018, 357–376.

КНЕЖИЋ ПОПОВИЋ, Драгана, „Почеци развоја *superficies*“, *Годишњак Правног факултета у Сарајеву*, 29/1981, 241–260.

КОВАЧЕВИЋ КУШТРИМОВИЋ, Радмила, „Реални правни послови“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 27/1987, 131–142.

КОЦИЋ, Јелена, „Ограничења приватне својине на грађевинском земљишту“, *Зборник радова студента докторских студија права*, Ниш 2014, 99–117.

КУКУРУЗОВИЋ, Данијела, „Грађевинско земљиште као предмет враћања у поступку реституције“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2017, 1741–1754.

МИЛКОВ, Драган, „Експропријација између приватног и јавног“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2/2011, 43–62.

МИЛОШЕВИЋ, Љубиша, „Самоуправни општи акти и облигациони уговори и њихов однос према нацрту Закона о облигацијама и уговорима и Закона о удруженом раду“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, Посебна свеска посвећена нацрту Закона о облигацијама и уговорима*, 1977, 7–28.

МИЛОШЕВИЋ, Љубиша, „Утицај правила самоуправног права на правила облигационог права“, *Анали Правног факултета у Београду*, 1–4/1983, 516–533.

МИТРОВИЋ, Светлана, „Примена ВОТ модела у финансирању саобраћајне инфраструктуре“, *Индустрија*, 1–2/2006, 91–113.

МИЋЕВИЋ, Миодраг, „Закључење уговора јавним надметањем“, *Закон о облигационим односима: 1978–1988: књига о десетогодишњици, зборник радова*, Београд 1988, 170–180.

НИКОЛИЋ, Драгомир, „Стицање права коришћења градског грађевинског земљишта ради изградње планираних објеката“, *Право: теорија и пракса: Часопис Савеза удружења правника Војводине*, 6/1996, 112–134.

NYSTROM, Steven L, „Risk and Time in a Land Lease Economy“, *XXX FIG General Assembly*, Hong Kong SAR, China, May 13–17, 2007, 27.

ОРЛИЋ, Миодраг, „Неимарско право у Преднацрту грађанског законика Србије“, *Правна ријеч: часопис за правну теорију и праксу*, 47/2016, 31–43.

ПЕРОВИЋ, Слободан, „Развој облигационог права“, *Архив за правне и друштвене науке*, 1–2/1986, 151–166.

ПЛАНОЈЕВИЋ, Нина, „Предмет и садржина права грађења у Преднацрту Грађанског законика Србије“, *Правни живот*, 10/2016, 431–448.

ПЛАНОЈЕВИЋ, Нина, „Стицање и трајање права грађења у Преднацрту Грађанског законика Србије“, *Гласник правног факултета у Крагујевцу*, 2/2016, 1–20.

PLOEGER, Hendrik, BOUNJOUN, Hafida, „The Dutch urban ground lease: A valuable tool for land policy?“, *Land Use Policy*, April 2017, vol. 63, 78–85.



ПОП-ГЕОРГИЕВ, Димитар, „Право коришћења грађевинског земљишта у друштвеној својини у ФНРЈ“, *Наша законитост*, 355–361.

ПОП-ГЕОРГИЕВ, Димитар, „Теорија грађанских субјективних права и друштвена својина“, *Архив за правне и друштвене науке*, 2/1966, 143–152.

ПРИЦА, Милош, „Јединство правног поретка као уставни принцип и законско уређивање експропријације“, *Усклађивање права Србије са правом ЕУ, зборник радова*, Ниш 2020, 157–186.

РАКИТИЋ, Душан, „Реституција изграђеног грађевинског земљишта: елементи и важност за успех транзиције у Србији“, *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ: прилози Пројекту 2007*, 2008, 126–138.

САЛМА, Јожеф, „Начело еквивалентности и прекомерно оштећење у облигационоправним уговорима“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 11/1977, 273–282.

САЛМА, Јожеф, „Форма облигационих уговора“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1–3/1983, 203–222.

СИМОНЕТИ, Петар, „Некретнине као објекти права власништва и права грађења“, *Правни живот*, 11/2009, 515–549.

СИМОНЕТИ, Петар, „Правно јединство некретнине“, *Правни живот*, 11/2007, 429–447.

СИМОНЕТИ, Петар, „Природа права коришћења грађевинског земљишта у друштвеној својини“, *Зборник радова са југословенског саветовања „Промјене у праву својине – трансформација друштвене својине“*, Сарајево 1990, 47–57.

СИМОНЕТИ, Петар, „Установе правног раздвајања земљишта и зграде и право служности (службености) грађења према нацрту Законика о својини и другим стварним правима Републике Србије“, *Правни живот*, 11/2008, 113–155.

ТЕШИЋ, Ненад, „О значају форме за промет непокретности – анализа судске праксе пре увођења јавнобележничког записа у српско право“, *Усклађивање пословног права Србије са правом Европске уније*, Београд 2014, 482–513.

TONG, De, WANG, Zhenguo, HUNG HONG, Yu, LIU, Chengming, „Assessing the possibility of charging for public leasehold renewal in China“, *Land Use Policy*, November 2019, volume 88, 10.

ТРАТАР, Боштјан, „Институт обавезног закључења уговора (тзв. „контрахирна принуда“) као ограничење аутономије воље у грађанском праву у смислу социјализације приватног права“, *Правни живот*, 10/2015, 585–600.

TYVIMAA, Tanja, GIBLER, Karen M, ZAHIROVIC – HERBERT, Velma, „The effect of ground leases on house prices in Helsinki“, *Journal of Housing and the Built Environment*, 3/2015, 451–470.

ФИНЖГАР, Алојзиј, „Друштвена средства и имовинско право“, *Архив за правне и друштвене науке*, 2/1982, 219–232.

FRY, Maxwell J, МАК, James, „Is Land Leasing a Solution to Unaffordable Housing? An Answer from Fee Simple versus Leasehold Property Price Differentials in Hawaii“, *Economic Inquiry*, Vol. XXII, October 1984, 529–530.

ХИБЕР Драгор, ЖИВКОВИЋ Милош, „Нека отворена питања у хипотекарном праву у Србији“, *Правни живот*, 11/2017, 499–522.

CAESAR, Carl, DONNER, Herman, KOPSCH, Fredrik, „The impact of leasehold status on apartment price“, *Journal of Housing Economics*, volume 46, Decembar 2019, 1–7.

ЦВЕТИЋ, Раденка, „Домашај начела уписа и начела поуздања у катастар непокретности у нашој судској пракси“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2015, 1017–1036.

ЦВЕТИЋ, Раденка, „Заједничка својина супружника и савесно стицање поуздањем у катастар непокретности“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2016, 823–842.

ЦВЕТКОВИЋ, Предраг, „„Кључ“ за читање и интерпретацију Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама Републике Србије“, *Заштита људских и мањинских права у европском правном простору*, LXII, 2012, 245–263.

ЦВЕТКОВИЋ, Предраг, МИЛЕНКОВИЋ-КЕРКОВИЋ, Тамара, „Јавно-приватно партнерство: полазна разматрања“, *Право и привреда*, 4–6/2011, 758 - 769.

ЦВЕТКОВИЋ, Предраг, „Уговори о јавно-приватном партнерству: 10 релационих карактеристика“, *Усклађивање права Србије са правом ЕУ, зборник радова*, 2019, 79–97.

ЦВЕТКОВИЋ, Предраг, „Уговори о јавно-приватном партнерству: процесноправни аспекти“, *Усклађивање права Србије са правом ЕУ, зборник радова*, 2018, 83–98.

ЦВЕТКОВИЋ, Предраг, „Уговорни режим јавно-приватног партнерства: *sui generis* карактер као последица холистичког приступа“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 66/2014, 105–120.

ШАБИЋ, Алмедина, „Правна природа права закупца“, *Годишњак Правног факултета у Сарајеву*, L – 2007, 523–546.

ШЕМИЋ, Милан, „Сусвојина на непокретностима“, *Правни живот*, 11–12/1991, 1281–1292.

## Електронски извори

АПОСТОЛОВИЋ, Бранислава, „Стручни коментар – е-press: Приватизација и режим грађевинског земљишта“, *E-press*, 255/2007, Правна база „*Paragraf lex*“.

БЕГОВИЋ, Борис, МИЈАТОВИЋ, Бошко, ПАУНОВИЋ, Марко, „Реформа финансирања грађевинског земљишта“, Београд 2006, <http://www.clds.rs/newsite/gradskogradjevinskoMarkocirilica.pdf>, 10. 4. 2021. године.

VAN VEEN, Iris, „Public ground lease in Amsterdam and the effect on housing“, <http://www.tink-iris.nl/publicaties/index.html>, 2. 4. 2020. године.

<https://www.amsterdam.nl/en/housing/ground-lease/>, 2. 4. 2020. године.

<https://www.investopedia.com/terms/g/ground-lease.asp>, 3. 8. 2020. године.

ЈАКШИЋ КОВАЧЕВИЋ, Бојана, „Питање и одговор – Правник у правосуђу: Исправка граница суседних парцела“, *Правник у правосуђу*, 171/2018, Правна база „*Paragraf lex*“.

ЈАКШИЋ КОВАЧЕВИЋ, Бојана, „Питање и одговор – Правник у правосуђу: Испуњеност услова за коневрзију права закупа у право својине“, *Правник у правосуђу*, 211/2020, Правна база „*Paragraf lex*“.

ЈАКШИЋ КОВАЧЕВИЋ, Бојана, „Питање и одговор – Правник у правосуђу: Могућност давања земљишта у јавној својини у закуп ради постављања мањих монтажних објеката привременог карактера“, *Правник у правосуђу*, 194/2019, Правна база „*Paragraf lex*“.

ЈАКШИЋ КОВАЧЕВИЋ, Бојана, „Питање и одговор – Правник у правосуђу: Упис хипотеке на објекту у изградњи на грађевинском земљишту у јавној својини које је дато у закуп ради изградње“, *Правник у правосуђу*, 224/2020, Правна база „*Paragraf lex*“.

ЈОВАНОВИЋ, Александра, „Стручни коментар – Буџетски инструктор: Корисници ствари у јавној својини и носиоци права коришћења – Разлике у погледу права и обавеза“, *Буџетски инструктор*, 193/2018, Правна база „*Paragraf lex*“.

ОРЛОВИЋ, Миле, „Стручни коментар – Пореско–рачуноводствени инструктор: Уговор о закупу непокретности према Закону о облигационим односима са примерима судске праксе“, *Пореско – рачуноводствени инструктор*, 78/2013, Правна база „*Paragraf lex*“.

PLOEGER, Hendrik, DE WOLFF, Herman, „The Dutch Urban Ground Lease: in Fatal Crisis or a Bright Future?“, <https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid%3Ac43d1911-06c2-4c61-bbc3-50b7bf4f142a>, 8. 4. 2020. године.

СТАНОЈЕВИЋ, Славко, „Коментар Закона о планирању и изградњи у односу на надлежност Републичког геодетског завода у поступку уписа у јавни регистар непокретности – „Службени гласник Републике Србије“ бр. 72/09: Уписи геодетских радова и стварних права, *E-press*, бр. 316/2009, Правна база „*Paragraf lex*“.

СТАНОЈЕВИЋ, Славко, СТЕФАНОВИЋ, Златко, ЖИВКОВИЋ, Татјана, „Стручни коментар – Правни инструктор: Одговори на питања постављена на саветовањима „Примена најновијих измена и допуна Закона о планирању и изградњи“ одржаним током јануара месеца 2015. године“, *Правни инструктор*, 89/2015, Правна база „*Paragraf lex*“.

СТЕФАНОВИЋ, Златко, „Измена уговора о закупу грађевинског земљишта у јавној својини због промене власника објекта“, *Буџетски инструктор*, 119/2015, Правна база „*Paragraf lex*“.

СТЕФАНОВИЋ, Златко, „Коментар најновијих измена и допуна Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“ бр. 24/11) – осврт на најзначајније новине“, *E-Press*, 350/2011, Правна база „*Paragraf lex*“.

СТЕФАНОВИЋ, Златко, „Питање и одговор – Буџетски инструктор: Утврђивање тржишне вредности непокретности приликом отуђења неизграђеног грађевинског земљишта у јавној својини“, *Буџетски инструктор*, 116/2015, Правна база „*Paragraf lex*“.

СТЕФАНОВИЋ, Златко, „Питање и одговор – Правни инструктор: Надлежност за доношење акта о утврђивању права на коверзију права закупа у право својине“, *Правни инструктор*, 148/2017, Правна база „*Paragraf lex*“.

СТЕФАНОВИЋ, Златко, „Питање и одговор – Правни инструктор: Уговарање давања у закуп парцеле у власништву физичког лица јавно комуналном предузећу за потребе јавног паркиралишта“, *Правни инструктор*, 136/2017, Правна база „*Paragraf lex*“.

СТЕФАНОВИЋ, Златко, „Питање и одговор – Правник у привреди: Престанак уговора о закупу непокретности услед раскида уговора о продаји између закуподавца и трећег лица“, *Правник у привреди*, бр. 192/2019, Правна база „*Paragraf lex*“.

СТЕФАНОВИЋ, Милан, „Стручни коментар – Буџетски инструктор: Коментар Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС“ бр. 88/11) – Законска решења садржана у основним одредбама и појам јавно-приватног партнерства“, *Буџетски инструктор*, 34/2011, Правна база „*Paragraf lex*“.

СТЕФАНОВИЋ, Милан, „Стручни коментар – Буџетски инструктор: Јавно-приватно партнерство у Републици Србији: оквир, пракса и перспективе“, *Буџетски инструктор*, 77/2013, Правна база „*Paragraf lex*“.

„Стручни коментар – Правни инструктор: Одговори Стручног савета Јавнобележничке коморе на постављена питања – Мишљења од 3. и 17. августа 2017. године“, *Правни инструктор*, 147/2017, Правна база „*Paragraf lex*“.

УРОШЕВИЋ, Ружа, „Стручни коментар – Правни инструктор: Отуђење и давање у закуп грађевинског земљишта у јавној својини након доношења измена и допуна Закона о планирању и изградњи – Правни ставови Управног суда у циљу отклањања недоумица у примени Закона“, *Правни инструктор*, 82/2014, Правна база „*Paragraf lex*“.

## Прописи

Аустријски грађански законик.

Грађански законик Краљевине Србије, протумачен одлукама одељења и опште седнице Касационог суда (Збирка закона Краљевине Србије), Београд 1922.

Закон о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“ бр. 72/11, 108/13, 142/14, 88/15, 95/18 и 153/20).

Закон о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама („Службени гласник РС“ бр. 46/06).

Закон о грађевинском земљишту („Службени гласник РС“ бр. 44/95 и 16/97).

Закон о грађевинском земљишту („Службени гласник СРС“ бр. 20/79, 16/83, 38/84, 14/86, 27/86 – пречишћен текст, 45/89, 2/90, 23/90 – пречишћен текст и „Службени гласник РС“ бр. 3/90, 53/93, 67/93 и 48/94).

Закон о грађевинском земљишту („Службени лист САПВ“ бр. 15/76).

Закон о грађевинском земљишту („Службени лист СРС“ бр. 32/75).

Закон о државном премеру и катастру („Службени гласник РС“ бр. 72/09, 18/10, 65/13, 15/15, 96/15, 113/17, 27/18 и 41/18).

Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима („Службени гласник РС“ бр. 83/92, 53/93, 67/93, 48/94, 12/96, 15/96, 34/01, 25/02 и 101/05).

Закон о експропријацији („Службени гласник РС“ бр. 53/95, 20/09 и 55/13).

Закон о закупу пословних зграда и просторија („Службени гласник СРС“ бр. 20/77, 37/77 и 21/90).

Закон о застарелости потраживања („Службени лист ФНРЈ” бр. 40/53 и 57/54).

Закон о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“ бр. 106/15 и 54/19).

Закон о извршном поступку Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације БиХ“, бр. 32/03, 52/03, 33/06, 39/06, 39/09, 35/12 и 46/16 и „Службени гласник БиХ“ бр. 42/18).

Закон о изменама и допунама Закона о грађевинском земљишту („Службени гласник СРС“ бр. 38/84).

Закон о изменама и допунама Закона о промету земљишта и зграда („Службени лист СФРЈ“ бр. 17/67).

Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС“ бр. 88/11, 15/16 и 104/16).

Закон о јавној својини („Службени гласник РС“ бр. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16, 108/16 и 113/17, 95/18 и 153/20).

Закон о конфискацији имовине и извршењу конфискације („Службени лист ДФЈ“ бр. 40/45 и 70/45).

Закон о накнадама за коришћење јавних добара („Службени гласник РС“ бр. 95/18, 49/19 и 86/19).

Закон о наслеђивању („Службени гласник РС“ бр. 46/95, 101/03 и 6/15).

Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта („Службени лист ФНРЈ“, бр. 52/58, 3/59, 24/59, 24/61 и 1/63).

Закон о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације („Службени лист ФНРЈ“ бр. 86/46 и 105/46).

Закон о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“ бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89, „Службени лист РБиХ“ бр. 2/92, 13/93 и 13/94 и „Службене новине ФБиХ“ бр. 29/03 и 42/11).

Закон о облигационим односима („Службени лист СФРЈ” бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89, “Службени лист СРЈ” бр. 31/93, бр. 22/99 и 44/99).

Закон о оверавању потписа, рукописа и преписа („Службени гласник РС“, бр. 93/14, 22/15 и 87/18).

Закон о ограничењу промета непокретности („Службени гласник СРС“ бр. 30/89).

Закон о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера („Службени гласник СРС“ бр. 32/68, 17/69, 29/69, 19/71, 16/72, 24/73 и 39/73).

Закон о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера („Службени лист СФРЈ“ бр. 5/68 и 20/69).

Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“ бр. 18/16 и 95/18).

Закон о основама својинскоправних односа („Службени лист СФРЈ“ бр. 6/80 и 36/90, „Службени лист СРЈ“ бр. 36/96 и „Службени гласник РС“ бр. 115/15).

Закон о парничном поступку („Службени гласник РС“ бр. 72/11, 49/13, 74/13, 55/14, 87/18 и 18/20).

Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“ бр. 47/03 и 34/06).

Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“ бр. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13, 50/13, 98/13, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19, 9/20 и 52/21).

Закон о планирању и уређењу простора и насеља („Службени гласник РС“ бр. 44/95, 16/97 и 46/98).

Закон о пољопривредном земљишту („Службени гласник РС“ бр. 62/06, 65/08, 41/09, 112/15, 80/17 и 95/18).

Закон о порезима на имовину („Службени гласник РС“ бр. 26/01, „Службени лист СРЈ“ бр. 42/02 – Одлука СУС, „Службени гласник РС“ бр. 80/02, 80/02 – други закон, 135/04, 61/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11, 57/12 – Одлука УС, 47/13, 68/14 – други закон, 95/18, 99/18 – Одлука УС и 86/19).

Закон о порезу на додату вредност („Службени гласник РС“ бр. 84/04, 86/04, 61/05, 61/07, 93/12, 108/13, 6/14, 68/14 – други закон, 142/14, 5/15, 83/15, 5/16, 108/16, 7/17, 113/17, 13/18, 30/18, 4/19 и 72/19).

Закон о посебним поступцима ради реализације пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију („Службени гласник РС“ бр. 9/20).

Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова („Службени гласник РС“ бр. 41/18, 95/18, 31/19 и 15/20).

Закон о предузећима („Службени лист СФРЈ“ бр. 77/88, 40/89, 46/90 и 61/90).

Закон о премеру и катастру и уписима права на непокретностима („Службени гласник СРС“, бр. 28/90 – пречишћен текст и „Службени гласник РС“, број 13/90).

Закон о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду („Службени гласник РС“ бр. 64/15).

Закон о пријављивању и евидентирању одузете имовине („Службени гласник РС“ бр. 45/05).

Закон о промету земљишта и зграда („Службени лист ФНРЈ“ бр. 26/54).

Закон о промету непокретности („Службени гласник РС“ бр. 93/14, 121/14 и 6/15).

Закон о промету непокретности („Службени гласник СРС“ бр. 15/74 и 14/77).

Закон о промету непокретности ("Службени гласник СРС" бр. 43/81, 28/87 и 40/89).

Закон о средствима у својини Републике Србије („Службени гласник РС“ бр. 53/95, 3/96, 54/96 и 32/97).

Закон о становању („Службени гласник РС“ бр. 50/92, 76/92, 84/92, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 47/94, 48/94, 44/95, 49/95, 16/97, 46/98, 26/2001, 101/2005 и 99/11).

Закон о удруженом раду („Службени лист СФРЈ“ бр. 53/76).

Закон о укњижењу непокретности у друштвеној својини („Службени гласник СРС“ бр. 45/71).

Закон о уређењу судова („Службени гласник РС“ бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11, 78/11, 101/11, 101/13, 40/15, 106/15, 13/16, 108/16, 113/17, 65/18 – Одлука УС РС, 87/18 и 88/18 – Одлука УС РС).

Закон о уређивању и давању на коришћење грађевинског земљишта („Службени гласник СРС“ бр. 32/68 и 51/71).

Закон о уређивању и коришћењу градског земљишта („Службени гласник СРС“ бр. 12/64).

Закон о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта „Београд на води“ („Службени гласник РС“ бр. 34/15, 103/15 и 153/20).

Закон о хипотеци („Службени гласник РС“ бр. 115/05, 60/15, 63/15 и 83/15).

Мишљење Министарства финансија РС бр. 011-00-00439/2019-04 од 24. 6. 2019. године.



Мишљење Министарства финансија РС бр. 011-00-00649/2013-04 од 24. 4. 2014. године.

Мишљење Министарства финансија РС бр. 011-00-623/2019-04 од 12. 8. 2019. године.

Мишљење Министарства финансија РС бр. 413-00-01822/2008-04 од 3. 12. 2008. године.

Мишљење Министарства финансија РС бр. 413-00-00992/2008-04 од 22. 4. 2008. године.

Мишљење Министарства финансија РС бр. 430-00-00070/2019-04 од 18. 3. 2019. године.

Мишљење Министарства финансија РС бр. 430-00-00229/2018-04 од 11. 5. 2018. године.

Мишљење Министарства финансија РС, бр. 430-00-00546/19-04 од 30. 10. 2019. године.

Мишљење Министарства финансија РС бр. 413-00-2797/2005-04 од 14. 12. 2005. године.

Мишљење Министарства финансија РС бр. 430-03-00270/2011-04(01) од 30.05.2011. године.

Мишљење Министарства финансија РС бр. 430-03-00337/2009-04 од 15.01.2010. године.

Мишљење Министарства финансија РС бр. 430-03-00373/2011-04 од 31. 8. 2011. године.

Одлука о грађевинском земљишту („Службени лист Града Београда“ бр. 16/13, 18/13 и 2/04, „Службени гласник РС“ бр. 41/05 – Одлука УС РС, „Службени лист Града Београда“, бр. 3/06 и „Службени гласник РС“ бр. 27/06 – Одлука УС РС).

Одлука о грађевинском земљишту („Службени лист Општине Врбас“ бр. 3/13).

Одлука о давању у закуп грађевинског земљишта Града Новог Сада („Службени лист Града Новог Сада“ бр. 11/03, 9/04 и 10/05).

Одлука о мерилима за обрачун висине накнаде за уређивање грађевинског земљишта Града Новог Сада („Службени лист Града Новог Сада“, бр. 60/10, 23/11, 51/11, 55/12 и 26/13).

Одлука о отуђењу и давању у закуп грађевинског земљишта („Службени лист града Новог Сада“, бр. 48/09, 20/10 и 21/11).

Опште узансе за промет робом („Службени лист ФНРЈ“ бр. 15/54).

Општи закон о уређивању и коришћењу грађевинског земљишта („Службени лист ФНРЈ“ бр. 12/62).

Општи имовински законик Црне Горе.

Породични закон („Службени гласник РС“ бр. 18/05, 72/11 и 6/15).

Правилник о класификацији објеката („Службени гласник РС“ бр. 22/15).

Правилник о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу („Службени гласник РС“ бр. 22/15).

Преднацрт Грађанског законика Републике Србије.

Упутство о земљишнокњижним уписима најамних зграда и грађевинског земљишта („Службени лист ФНРЈ“ бр. 49/59).

Уредба о изградњи стамбених зграда радника и службеника („Службени лист ФНРЈ“ бр. 23/51).

Уредба о условима, начину и поступку под којима се грађевинско земљиште у јавној својини може отуђити или дати у закуп по цени мањој од тржишне цене, односно закупнине или без накнаде, као и условима, начину и поступку размене непокретности („Службени гласник РС“ бр. 61/15, 88/15 и 46/17 и 30/18).

Устав Републике Србије („Службени гласник РС“ бр. 1/90).

Устав Републике Србије („Службени гласник РС“ бр. 98/06).

Устав Савезне Републике Југославије („Службени лист СРЈ“, бр. 1/92, Амандман I – „Службени лист СРЈ“ бр. 34/92 – 643, Амандмани II до IX – „Службени лист СРЈ“ бр. 29/2000-1).

Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије („Службени лист СФРЈ бр. 14/63).

Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије („Службени лист СФРЈ“ бр. 9/74).

Уставни закон („Службени лист ФНРЈ“ бр. 3/53).

## **Судска пракса, одговори на спорна правна питања, заузети правни ставови**

Одговор Вишег трговинског суда на постављено питање са саветовања трговинских судова Републике Србије одржаног на Златибору у времену од 24. до 27. јуна 2003. године, утврђен на седници Одељења за привредне спорове одржаној дана 10. 10. 2003. године – Судска пракса трговинских судова, Часопис за привредно право број 3/2003.

Одлука Уставног суда IY. 286/2003 од 31. 3. 2005. године.

Одлука Уставног суда Јул. 206/2009 од 8. 7. 2010. године.

Одлука Уставног суда Јуо. 1450/10 од 13. 6. 2012. године.

Одлука Уставног суда Јуо. 1451/10 од 12. 12. 2013. године.

Одлука Уставног суда Јуо. 254/2013 од 1. 12. 2016. године.

Одлука Уставног суда Уж. 3323/10 од 31. 10. 2012. године.

Одлука Уставног суда Уж. 5566/16 од 22. 11. 2018. године.

Одлука Уставног суда Југославије о поништавању прописа донесених после 7. априла 1965. године којима се на основу чл. 34 и 35 Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта национализују грађевинска земљишта („Службени лист СФРЈ“ бр. 30/67).

Правно схватање Одељења за грађанске спорове Савезног врховног суда бр. 1/62 од 30. 6. 1962. године, Збирка судских одлука Савезног врховног суда, књига седма, свеска друга, 1962, 16.

Пресуда Апелационог суда у Београду Гж. 4274/19 од 31. 10. 2019. године.

Пресуда Апелационог суда у Београду Гж. 717/10 од 19. 5. 2010. године.

Пресуда Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 1288/20 од 24. 12. 2020. године.

Пресуда Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 2585/20 од 4. 11. 2020. године.

Пресуда Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 273/10 од 11. 2. 2010. године.

Пресуда Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 4480/19 од 22. 9. 2020. године.

Пресуда Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 5298/19 од 6. 2. 2020. године.

Пресуда Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 5309/19 од 1. 7. 2020. године.

Пресуда Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 585/19 од 11. 9. 2019. године.

Пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж. 1377/20 од 14. 10. 2020. године.

Пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж. 3720/12 од 23. 11. 2012. године.

Пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж. 4055/18 од 28. 2. 2019. године.

Пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж. 5317/18 од 11. 1. 2019. године.

Пресуда Апелационог суда у Нишу Гж. 4972/17 од 24. 7. 2018. године.

Пресуда Апелационог суда у Нишу Гж. 7668/2018 од 10. 1. 2019. године.

Пресуда Вишег привредног суда Пж. 842/97 од 26. 2. 1997. године.

Пресуда Вишег трговинског суда Пж. 1421/08 од 13. 11. 2008. године.

Пресуда Вишег трговинског суда Пж. 4540/08 (1) од 19. 6. 2008. године.

Пресуда Вишег трговинског суда Пж. 8848/06 од 20. 12. 2006. године.

Пресуда Вишег суда у Панчеву Гж. 1369/10 од 23. 11. 2010. године.

Пресуда Врховног касационог суда Рев. 164/16 од 29. 11. 2017. године.

Пресуда Врховног касационог суда Рев. 2798/17 од 24. 1. 2018. године.

Пресуда Врховног касационог суда Рев. 4/17 од 22. 8. 2017. године.

Пресуда Врховног суда Србије З. 2054/06 од 30. 8. 2006. године.

Пресуда Врховног суда Србије Рев. 990/06 од 14. 12. 2006. године.

Пресуда Врховног суда Србије Рев. 1305/03 од 11. 6. 2003. године.

Пресуда Привредног апелационог суда Пж. 1394/19 од 16. 1. 2020. године.

Пресуда Привредног апелационог суда Пж. 1979/19 од 12. 2. 2020. године.

Пресуда Привредног апелационог суда Пж. 6281/13 од 29. 1. 2014. године.

Пресуда Привредног апелационог суда Пж. 6771/16 од 9. 5. 2018. године.

Пресуда Привредног апелационог суда Пж. 7731/15 од 17. 12. 2015. године.

Пресуда Привредног апелационог суда Пж. 8192/13 (1) од 29. 8. 2014. године.

Пресуда Привредног суда у Пожаревцу П. 611/12 од 28. 10. 2014. године.

Пресуда Управног суда У. 12756/14 од 25. 4. 2016. године.

Пресуда Управног суда 9 У. 2697/12 од 25. 6. 2014. године.

Решење Апелационог суда у Београду Гж. 5005/19 од 8. 8. 2019. године.

Решење Апелационог суда у Београду Гж. 8599/19 од 8. 11. 2019. године.

Решење Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 2244/19 од 5. 11. 2019. године.

Решење Апелационог суда у Новом Саду Гж. 2719/17 од 12. 10. 2017. године.

Решење Апелационог суда у Новом Саду Гж. 4688/19 од 30. 1. 2020. године.

Решење Вишег привредног суда Пж. 197/95 од 16. 2. 1995. године.

Решење Вишег трговинског суда Пж. 1406/00 од 14. 6. 2000. године.

Решење Вишег трговинског суда Пж. 2696/09 од 17. 9. 2009. године.

Решење Вишег трговинског суда Пж. 2905/08 од 8. 5. 2008. године.

Решење Вишег трговинског суда Пж. 4946/07(2) од 23. 8. 2007. године.

Решење Вишег трговинског суда Р. 310/03 од 27. 11. 2003. године.

Решење Врховног суда Србије Р. 456/09 од 10. 6. 2009. године.

Решење Привредног апелационог суда Пж. 1841/17 од 26. 12. 2017. године.

Решење Привредног апелационог суда Пж. 4486/14 (1) од 19. 2. 2015. године.

Решење Привредног апелационог суда Пж. 4711/13 од 17. 9. 2014. године.

Решење Привредног апелационог суда Пж. 8939/12 од 25. 10. 2012. године.

Решење Привредног апелационог суда Р. 30/16 од 18. 5. 2016. године.

Решење Привредног апелационог суда Р. 62/14 од 19. 6. 2014. године.

Решење Уставног суда IУз. 115/15 од 25. 4. 2019. године.

Решење Уставног суда IУз. 159/11 од 24. 12. 2013. године.

Решење Уставног суда IУз. 245/15 од 18. 4. 2019. године.

Решење Уставног суда Уж. 1458/09 од 24. 2. 2010. године.

# План третмана података

## Назив пројекта/истраживања

Уговор о закупу грађевинског земљишта

## Назив институције/институција у оквиру којих се спроводи истраживање

Правни факултет Универзитета у Новом Саду

## Назив програма у оквиру ког се реализује истраживање

### 1. Опис података

#### 1.1 Врста студије

*Укратко описати тип студије у оквиру које се подаци прикупљају*

Није било прикупљања података.

---

---

#### 1.2 Врсте података

а) квантитативни

б) квалитативни

#### 1.3. Начин прикупљања података

а) анкете, упитници, тестови

б) клиничке процене, медицински записи, електронски здравствени

записи

в) генотипови: навести врсту \_\_\_\_\_

г) административни подаци: навести врсту \_\_\_\_\_

д) узорци ткива: навести врсту \_\_\_\_\_

ђ) снимци, фотографије: навести врсту \_\_\_\_\_

е) текст, навести врсту \_\_\_\_\_

ж) мапа, навести врсту \_\_\_\_\_

з) остало: описати \_\_\_\_\_

### 1.3 Формат података, употребљене скале, количина података

#### 1.3.1 Употребљени софтвер и формат датотеке:

а) Ехсел фајл, датотека \_\_\_\_\_

б) SPSS фајл, датотека \_\_\_\_\_

с) PDF фајл, датотека \_\_\_\_\_

д) Текст фајл, датотека \_\_\_\_\_

е) JPG фајл, датотека \_\_\_\_\_

ф) Остало, датотека \_\_\_\_\_

#### 1.3.2. Број записа (код квантитативних података)

а) број варијабли \_\_\_\_\_

б) број мерења (испитаника, процена, снимака и сл.) \_\_\_\_\_

#### 1.3.3. Поновљена мерења

а) да

б) не

Уколико је одговор да, одговорити на следећа питања:



- a) временски размак измедју поновљених мера је \_\_\_\_\_
- б) варијабле које се више пута мере односе се на \_\_\_\_\_
- в) нове верзије фајлова који садрже поновљена мерења су именоване као \_\_\_\_\_

Напомене: \_\_\_\_\_

*Да ли формати и софтвер омогућавају дељење и дугорочну валидност података?*

a) Да

б) Не

*Ако је одговор не, образложити* \_\_\_\_\_

## **2. Прикупљање података**

### 2.1 Методологија за прикупљање/генерисање података

#### 2.1.1. У оквиру ког истраживачког нацрта су подаци прикупљени?

a) експеримент, навести тип \_\_\_\_\_

б) корелационо истраживање, навести тип \_\_\_\_\_

ц) анализа текста, навести тип \_\_\_\_\_

д) остало, навести шта \_\_\_\_\_

#### 2.1.2 Навести врсте мерних инструмената или стандарде података специфичних за одређену научну дисциплину (ако постоје).

---

---

### 2.2 Квалитет података и стандарди

#### 2.2.1. Третман недостајућих података

а) Да ли матрица садржи недостајуће податке? Да Не

Ако је одговор да, одговорити на следећа питања:

- а) Колики је број недостајућих података? \_\_\_\_\_
- б) Да ли се кориснику матрице препоручује замена недостајућих података? Да Не
- в) Ако је одговор да, навести сугестије за третман замене недостајућих података

2.2.2. На који начин је контролисан квалитет података? Описати

---

---

2.2.3. На који начин је извршена контрола уноса података у матрицу?

### **3. Третман података и пратећа документација**

3.1. Третман и чување података

3.1.1. Подаци ће бити депоновани у \_\_\_\_\_ репозиторијум.

3.1.2. URL адреса \_\_\_\_\_

3.1.3. DOI \_\_\_\_\_

3.1.4. Да ли ће подаци бити у отвореном приступу?

- а) Да
- б) Да, али после ембарга који ће трајати до \_\_\_\_\_
- в) Не

Ако је одговор не, навести разлог \_\_\_\_\_

3.1.5. Подаци неће бити депоновани у репозиторијум, али ће бити чувани.

Образложење

### 3.2 Метаподаци и документација података

3.2.1. Који стандард за метаподатке ће бити примењен? \_\_\_\_\_

3.2.1. Навести метаподатке на основу којих су подаци депоновани у репозиторијум.

---

---

*Ако је потребно, навести методе које се користе за преузимање података, аналитичке и процедуралне информације, њихово кодирање, детаљне описе варијабли, записа итд.*

---

---

---

### 3.3 Стратегија и стандарди за чување података

3.3.1. До ког периода ће подаци бити чувани у репозиторијуму? \_\_\_\_\_

3.3.2. Да ли ће подаци бити депоновани под шифром? Да Не

3.3.3. Да ли ће шифра бити доступна одређеном кругу истраживача? Да Не

3.3.4. Да ли се подаци морају уклонити из отвореног приступа после извесног времена? Да Не

Образложити

## **4. Безбедност података и заштита поверљивих информација**

Овај одељак МОРА бити попуњен ако ваши подаци укључују личне податке који се односе на учеснике у истраживању. За друга истраживања треба такође размотрити заштиту и сигурност података.

### 4.1 Формални стандарди за сигурност информација/података

Истраживачи који спроводе испитивања с људима морају да се придржавају Закона о заштити \_\_\_\_\_ података \_\_\_\_\_ о \_\_\_\_\_ личности

([https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_zastiti\\_podataka\\_o\\_licnosti.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_podataka_o_licnosti.html)) и одговарајућег институционалног кодекса о академском интегритету.

4.1.2. Да ли је истраживање одобрено од стране етичке комисије? Да Не

Ако је одговор Да, навести датум и назив етичке комисије која је одобрила истраживање

---

4.1.2. Да ли подаци укључују личне податке учесника у истраживању? Да Не

Ако је одговор да, наведите на који начин сте осигурали поверљивост и сигурност информација везаних за испитанике:

- a) Подаци нису у отвореном приступу
- b) Подаци су анонимизирани
- ц) Остало, навести шта

## **5. Доступност података**

### *5.1. Подаци ће бити*

- a) јавно доступни*
- b) доступни само уском кругу истраживача у одређеној научној области*
- ц) затворени*

*Ако су подаци доступни само уском кругу истраживача, навести под којим условима могу да их користе:*

*Ако су подаци доступни само уском кругу истраживача, навести на који начин могу приступити подацима:*

---

---

*5.4. Навести лиценцу под којом ће прикупљени подаци бити архивирани.*

## **6. Улоге и одговорност**

*6.1. Навести име и презиме и мејл адресу власника (аутора) података*

---

*6.2. Навести име и презиме и мејл адресу особе која одржава матрицу с подацима*

---

*6.3. Навести име и презиме и мејл адресу особе која омогућује приступ подацима другим истраживачима*