

*Доц. др Мирослав Лазич*

**ПРАВО ГРАЂЕЊА**  
UDK 347.256

---

### Апстракт

*Институт права грађења омогућава да грађевина и земљиште не чине увек правно јединство, већ да могу припадати у својину различитим правним субјектима. Градилац има право својине на згради за време трајања права грађења на земљишту на коме је подигнута грађевина. Право грађења омогу-*

*ћава јевтинију градњу и задржавање права својине на грађевинском земљишту. Правом грађења се фаворизује својина на земљишту. Функција права грађења да појевтињује стамбену изградњу, указује на потребу разматрања прихватања овог института и у нашем законодавству.*

**Кључне речи:** грађевинско земљиште, право грађења, функције, кодификација.

*Мирослав Лазвић*<sup>1</sup>

## ПРАВО ГРАЂЕЊА

### I. Увод

Начело *superficies solo cedit* означава принцип по коме све грађевине које су чврсто спојене са земљиштем чине правно јединство и припадају власнику земљишта. Применом овог принципа успоставља се правно јединство између земљишта и грађевине који се третирају као јединствена непокретност. Тиме се решава колизија која настаје када су различита лица власници зграде и земљишта.

Одувек је правни поредак предвиђао и неке изузетке од овог правила, зато што се у правној пракси јавила потреба да се својина на згради раздвоји од својине на земљишту на коме је зграда подигнута. У римском праву и касније у правним порецима заснованим на романској правној традицији, ово раздвајање је вршено суперфицијарним правом, а у германском правном подручју - правом грађења. Ова права имају функцију да омогуће градиоцима изградњу зграде на туђем земљишту и коришћење зграде уз плаћање власнику земљишта накнаде за коришћење земљишта које остаје у његовој својини.

---

<sup>1</sup> Доцент на Правном факултету у Нишу.

У XIX веку ови институти су запостављени јер су се противили идеји индивидуалистичког концепта својине, да би у XX веку били реафирмисани. Два су разлога актуелизације права грађења: слабљење индивидуалистичког концепта својине и нарасле стамбене потребе грађана. Коришћењем ових института појефтинује се изградња зграде и омогућава решавање стамбених проблема. С друге стране, власници земљишта (физичка и правна лица, најчешће општине и градови) остварују економску корист од земљишта без његовог трајног отуђења.

Треба очекивати да ће започета реформа у нашем правном систему и нови својински концепт у коме доминира приватна својина, захтевати прихватање овог института. Сврха права грађења је да омогући градиоцу решавање стамбеног проблема изградњом зграде на туђем земљишту. Градилац плаћа вредност закупнине земљишта, али то смањује његове трошкове у односу на солуцију када би морао да купује земљиште. Са друге стране, право грађења омогућава власнику земљишта да стекне материјална средства ороченом продајом права коришћења земљишта, уз очување својине на земљишту.

## II. Право грађења у Југославији

У државама бивш. социјалистичког државног уређења, где је спадала и некадашња СФР Југославија, приватна својина је потискивана, а грађевинско земљиште је било у колективној својини (државној или друштвеној) и коришћено је на начин којим се обезбеђује његово рационално коришћење. У таквим условима, није постојало класично право грађења. Ипак, без права грађења на туђем земљишту се не може ни у систему доминације колективне својине, па је постојало специфично право грађења на грађевинском земљишту у друштвеној својини које је било регулисано Законом о грађевинском земљишту. На земљишту у приватној својини није постојала могућност конституисања овог права.

Право грађења је посебно било развијено на градском грађевинском земљишту. Градско грађевинско земљиште одређивано је општим актом општине, односно града (чл. 4. Закона о грађевинском земљишту). Приватним власницима је земљиште у урбанизованом градском реону одузимано уз накнаду и претварано у градско грађевинско земљиште које је коришћено за изградњу објеката предвиђених урбани-

стичким планом. Бивши власник је, под одређеним условима, имао првенствено право грађења на једној грађевинској парцели. Градско грађевинско земљиште се користи по основу својине на том земљишту, својине на објекту или коришћења објекта на земљишту или на основу акта о давању на коришћење градског грађевинског земљишта (чл. 18).

Давалац права грађења и коришћења градског грађевинског земљишта је општина или друга државна заједница као власник земљишта. Градско грађевинско земљиште у државној својини се не може отуђити, а даје се на коришћење на основу јавног надметања, осим у законом предвиђеним изузецима (чл. 22. Закона). Трајање права коришћења земљишта је, практично, неограничено. Субјекти права грађења су физичка и правна лица. Стицањем права грађења стичу право да граде трајни објекат на том земљишту у складу са урбанистичким планом и на основу добијених дозвола за градњу. Право грађења је начелно неотуђиво, осим у корист одређених чланова породице. Преноси се са преносом својине на изграђеном објекту. Оно није могло бити ни предмет хипотеке јер се не налази у правном промету.

Накнаду за коришћење изграђеног грађевинског објекта плаћа власник објекта, односно носилац права располагања на објекту. На државном грађевинском земљишту је признавано право коришћења уз симболичну накнаду, тако да је овај институт добио обележја социјалне категорије и практично, због неограниченог трајања, претворио земљиште у припадак зграде. Ово право је хибрид настао као продукт друштвене својине који пружа трајну ренту држави и ствара трајно двојство власништва на грађевини и земљишту. На земљишту у приватној својини није могло бити конституисано, јер га закон није предвиђао.

Неизграђено градско грађевинско земљиште је у ограниченом промету, тј. промет је дозвољен само између ранијег сопственика и његових сродника - законом одређена лица (чл. 36. Закона). У супротном је располагање ништаво.

Закон о грађевинском земљишту је престао да важи. Међутим, право грађења није регулисано нашим законодавством, тако да је неизвесна судбина овог правног института у будућој реформи. Кратким приказом овог "социјалистичког" права грађења желимо да омогућимо компарацију са правом грађења о коме ћемо надаље говорити.

### III. Појам и правна природа права грађења

Право грађења је стварно право које овлашћује титулара (градиоца) да у и/или на туђем земљишту подигне зграду и да је као власник користи одређено време, а затим уступи у својину власнику земљишта.

Градилац стиче непосредну правну власт на туђој непокретној ствари - земљишту, са дејством *erga omnes*. Према владајућем мишљењу, право грађења је по својим карактеристикама стварно право. Поједини аутори га третирају као подврсту стварних службености, а други као специфично право (*sui generis*). Међутим, право грађења се битно разликује од стварних службености. Њиме се не ствара однос између две непокретности, већ између два права својине поводом две повезане непокретности (зграде и земљишта). Међутим, пошто је својина искључиво право, а грађевински објекат је инкорпориран у земљишту, власник зграде привремено искључује право коришћења земљишта.

И нека ограничена стварна права (плодоуживање и право грађења) пружају свеобухватну правну власт на ствари, иако ужу од садржине права својине. Ова права су искључива тако да не могу постојати више ових права на истој ствари. Међутим, поред ових свеобухватних ограничених стварних права могу постојати друга стварна права која она не искључују (нпр. стварне службености).

Градилац је власник зграде и има сва својинска овлашћења: да зграду држи, употребљава или на други начин користи (издавањем у закуп) и да са њом располаже (да је поклони, прода, заложи итд.). Међутим, његово право располагања је ограничено на грађевину и орочено, а не протеже се на земљиште на коме постоји само право коришћења које се везује за трајање права грађења.

Право грађења је стварно право које гарантује титулару непосредну правну власт на ствари попут својине. Разлика је у трајању. Својина је "вечито" право, а право грађења, као и остала ограничена стварна права, је ограниченог трајања. У упоредном праву је ограничено на најмање 30, а највише 60 до 99 година. У немачком праву нема законског ограничења, већ уговорне стране одређују рок трајања.

Оно је отуђиво и наследиво право које спада у права коришћења туђе ствари. Стварна права коришћења су она субјективна права која садрже овлашћење коришћења, али не и располагања. То су: стварне службености, плодуживање, ограничене личне службености (употреба и становање) и право грађења. Може се оптеретити стварним службеностима, реалним теретом и хипотеком као правом на непокретности. Право грађења није могуће оптеретити другим правом грађења.

Најчешће настаје на основу правног посла закљученог између власника земљишта и власника зграде или на основу тестаента. Може бити уређено и у корист власника земљишта као својинско право грађења. Међутим, оно стварно настаје тек разилажењем идентитета лица у својству градиоца и власника земљишта.

Престаје протеклом рока, споразумом или пропашћу објекта. Право грађења се, у немачком праву, гаси и ако грађевина припадне власнику земљишта који за то мора платити накнаду. По принципу рекадентности, својина на земљишту се успоставља у пуном обиму након престанка права грађења. Власник је дужан особи којој је престало право грађења дати онолику накнаду за зграду за колико је зграда повећала вредност земљишта.

#### **IV. Садржина права грађења**

Право грађења је апсолутно право које делује према свагдашњем власнику земљишта који ступа у правни однос са власником зграде и мора трпети коришћење земљишта. Власник земљишта се налази у правном положају као власник послужног добра код стварних службености. С друге стране, власник грађевине има правни положај сличан плодуживаоцу. Право грађења спречава да власнику земљишта припадне у својину зграда подигнута на његовом земљишту док траје ово ограничено стварно право. Тек након престанка права грађења зграда добија улогу припадка и припада власнику земљишта.

Власник зграде као титулар права грађења и власник земљишта се налазе у специфичном облигационоправном односу са уређеним овлашћењима и обавезама. С обзиром да овај институт није регулисан у Закону о основама својинско правних односа, садржину права грађења ћемо изложити према решењима из упоредног права.

Према немачком праву,<sup>2</sup> основна овлашћења градиоца су:

- а) да сагради зграду у димензијама прецизираним споразумом са власником;
- б) да употребљава зграду и неизграђени део земљишта, на договорени начин. Нпр. могућност давања зграде у закуп зависи од пристанка власника земљишта, уколико није другачије уговорено;
- в) први градилац, односно његов наследник након истека уговореног рока, има првенствено право обнављања права грађења;
- г) градилац има право прече куповине на земљишту, уколико је уговорено. Законско право прече куповине није предвиђено.

Основне обавезе градиоца су:

- а) плаћање закупа за земљиште (месечно, годишње или једнократно) и плаћања пенала за доцњу (у овом случају се не могу затезне камате из § 289. BGB захтевати). Право грађења власник може и бесплатно уступити. Уговарање закупнине није садржина стварног права, већ има облигационоправни карактер и дејство. Изузетно, фиксни износ закупа може бити уписан у земљишне књиге и тада делује као реални терет према свагдашњем кориснику зграде, тј. има стварноправно дејство;
- б) поступање са зградом као добар домаћин, тј. правилно газдовање зградом (одржавање зграде, осигурање зграде од уобичајених ризика штете, нпр. од пожара, олује, поплаве и сл.) ;
- в) да за измене на грађевини захтева сагласност власника;
- г) сношење јавних (порез) и приватних (хипотекарна камата, сума осигурања) терета;
- д) допуштање власнику да повремено контролише одржавање зграде, уколико је то уговорено;
- ђ) обавеза да се својина пренесе на власника земљишта ако наступе уговорене околности (нпр. смрт овлашћеника, занемаривање или пропуст зграде, коришћење зграде противно сврси, продаја зграде са земљиштем без орочавања итд.) ;
- е) тражење сагласности од власника земљишта да се право грађења пренесе на друго лице, с тим што власник може само из оправданих разлога ускратити сагласност (нпр. због битног умањења вредности или угрожавања уређеног права грађења због немогућности плаћања закупнине);

---

<sup>2</sup> W-R. Bub, M. Schmid, H-G. Jatzek: Grundstücke - erwerben, besitzen, belasten und verkaufen, München, 1996, str. 64.



ж) да захтева одобрење власника земљишта за оптерећење права грађења (нпр. залагање) које се може ускратити само из оправданих разлога (нпр. није у складу са правилним газдовањем). При томе се не може спречити да градилац оптерети зграду до 70% вредности јер је у том случају довољно обезбеђен интерес власника земљишта;

- Право грађења се разликује и према томе да ли је стечено наследно право грађења као стварно право или се темељи на облигационоправном уговору (уговор о купопродаји градиоца са власником земљишта). У немачком праву, право грађења може бити и оптерећено (нпр. са Grundschild, правом надзиђивања итд.). Из права грађења мора бити видљиво да ли се ради о једној или више грађевина. Као садржина права грађења, може се предвидети да се под одређеним условима на власника земљишта овлашћење права грађења мора пренети. Обрнуто, обавеза титулара права грађења да купи земљиште се може само као облигационоправна обавеза предвидети, а не као стварноправна садржина права грађења. Право грађења може бити недопуштено због понашања противног моралу (§ 138. BGB) или због социјалних циљева заштите (§ 242. BGB).

Носиоцу права грађења припада право да грађевину на и под земљом подигне. Омогућава средње имућном слоју стицање куће у својину, а да не морају платити цену за стицање својине на земљишту. Цена најма која се плаћа за уступање права грађења се слободно одређује. Цена не зависи од животних трошкова и прихода са истог земљишта.<sup>3</sup>

Институт права грађена је регулисан и новим Законом о властини и стварним правима Хрватске. Основна овлашћења градиоца се у правној теорији разврставају на:<sup>4</sup>

а. Овлашћења носиоца права грађења када на земљишту не постоји зграда

Пре изградње зграде, носилац права грађења има иста овлашћења и обавезе као и плодуживалац. Али пошто он није плодуживалац, може располагати правом грађења.

<sup>3</sup> М. Wolf, Sachenrecht, München, 1997, str. 60.

<sup>4</sup> Опширније, N. Gavella и др.: Стварно право, Загреб, 1998.

б. Овлашћења носиоца права грађења када на земљишту постоји зграда

Носилац права грађења је уједно и власник зграде. Он има орочено право својине на згради. Након изградње, има овлашћења и обавезе плодоуживаоца на земљишту оптерећеном правом грађења.

Уговором се могу одредити: трајање права грађења, какву је зграду дужан изградити, износ накнаде, доспелост појединих оброка накнаде, одговорност за испуњење и др. У супротном ће важити диспозитивне норме.

ЗОВО Хрватске регулише институт грађења на туђем праву грађења, где носиоцу права грађења припадају права и обавезе власника земљишта (чл. 157). С обзиром да се право грађења сматра некретнином, омогућено је његово залагање. У Хрватској се очекује да право грађења омогући јевтинију изградњу.

\* \* \*

Наследно право грађења омогућава изграђивање зграде без да се мора имати својина на земљишту. То је ограничено стварно право коришћења земљишта у циљу подизања грађевине. Оно настаје из својине на земљишту и може се самостално преносити.

Право грађења би, као ново стварно право, омогућило титулару да на туђем земљишту изгради објекат (кућу, пословни простор, гаражу) на коме би стекао орочену својину. Истовремено би омогућило очување режима приватне својине (и државне) на грађевинском земљишту. Накнада која се добија за право грађења је знатно нижа од вредности земљишта, тако да се применом права грађења појевтинује стамбена изградња и представља алтернативу постојећим решењима.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> На Правном факултету у Осијеку је рађен интересантан пројекат "Право грађења - чинилац ублажавања стамбене кризе", под руководством др Владо Белаја, професора Правног факултета у Осијеку. Истраживачи су предложили да се изврши практичан опит у граду Осијеку, који би проверио њихове тврдње - да право грађења појевтинује стамбену градњу.

Право коришћења градског грађевинског земљишта настало у социјалистичком праву бивш. СФРЈ је неприхватљиво решење које се у систему уставне гаранције приватне својине не може ефикасно примењивати. Право коришћења је својинско овлашћење које се уступа уз накнаду, а да се при томе не конституише право грађења. Преношење стварноправног овлашћења без конституисања стварног субјективног права само указује на правну нелогичност.

С тога, треба сагледати предности и недостатке и размотрити потребу конституисања права грађења у нашем законодавству, угледајући се на искуства, пре свега, немачког права.

**Prof. Dr. Miroslav Lazić, LL.D.**  
*Assistant Professor*

## **CONSTRUCTION RIGHT**

### *Summary*

*Construction right is a real property right which entitles the holder (constructor) to erect a building on another person's estate, use it as an owner for the specified period, and then confer it to the ownership of the landowner.*

*The constructor is the owner of the building, entitled to all the eligible property rights such as: the building maintenance, personal use or tenure, and disposition (the right to donate, sell, mortgage it, etc). However, the constructor's disposition right is time-limited and restricted to the building itself, and it does not pertain to the land which he is only entitled to use during the validity of the construction right.*

*The purpose of the construction right is to help the constructor solve housing problems by erecting a building on another person's land. The constructor pays for the value of the tenure, which considerably reduces his expenses as compared to the option of purchasing the land. On the other hand, the construction right allows the landowner to acquire substantial means through the time-limited purchase of the land disposition right, yet keep the ownership of the land. Therefore, as the purpose of the construction right is to make the housing cheaper, it is necessary to consider the plausibility of codifying this right in our legislature.*

**Key words: construction land, construction right, functions, codification.**