

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**Управљање грађевинским земљиштем у
јединицама локалне самоуправе
- Управно правни режим и административни
поступци -
(мастер рад)**

Ментор:
проф. др Дејан Вучетић

Студент:
Марија Маринковић
Број индекса: М 057/25-0

Ниш, 2026.

САДРЖАЈ

УВОД.....	1
I ОПШТИ ПОЈАМ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА	3
1.1. Категорије земљишта.....	3
1.2. Појам грађевинског земљишта	3
1.3. Врсте грађевинског земљишта.....	4
1.4. Грађевинско земљиште у јавној својини јединице локалне самоуправе	5
II ИСТОРИЈАТ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	7
2.1. Социјалистички систем и послератна обнова (1946-1950)	8
2.2. Социјалистички системи самоуправљања (1950-1990)	9
2.3. Распад СФРЈ и слом социјалистичког система (1990-2000)	10
2.4. Период после 2000. године и законска решења	11
III НОРМАТИВНО ПРАВНИ ОКВИР У ОБЛАСТИ УПРАВЉАЊА ГРАЂЕВИНСКИМ ЗЕМЉИШТЕМ.....	12
3.1. Закон о планирању и изградњи као <i>lex specialis</i>	12
3.2. Просторни и урбанистички планови јединице локалне самоуправе.....	13
3.3. Конверзија – некада и сада	16
3.3.1. Конверзија без накнаде	16
3.3.2. Конверзија уз накнаду	17
3.3.3. Измена законских режима након 2023. године	18
3.4. Формализација објеката и „Свој на своме“	19
IV УПРАВЉАЊЕ ГРАЂЕВИНСКИМ ЗЕМЉИШТЕМ.....	22
4.1. Одлука о грађевинском земљишту	22
4.2. Прибављање и отуђење грађевинског земљишта	23
4.2.1. Размена грађевинског земљишта	25
4.2.2. Закуп грађевинског земљишта	25
4.3. Процена вредности грађевинског земљишта.....	25
V ИНСТРУМЕНТИ УПРАВЉАЊА ЗЕМЉИШТЕМ.....	27
5.1 Парцелација/препарцелација.....	27
5.2. Исправка граница суседних парцела	28
5.3. Одређивање и утврђивање земљишта за редовну употребу	28
5.4. Урбана комасација	31
5.5. Експропријација и административни пренос непокретности	33

VI ГЕОГРАФСКИ ИНФОРМАЦИОНИ СИСТЕМ (ГИС) КАО ЗНАЧАЈНА КОМПОНЕНТА У ПОСТУПКУ УПРАВЉАЊА ЗЕМЉИШТЕМ	35
VII ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА.....	37
ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ.....	39
ПРИЛОЗИ	43
САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ	60
SUMMARY AND KEY WORDS.....	62
БИОГРАФИЈА	64

УВОД

Грађевинско земљиште представља један од најзначајнијих просторних, правних и економских ресурса сваке државе будући да његово планско коришћење непосредно утиче на просторни развој, урбанизацију, инфраструктурно повезивање, привредни раст и квалитет живота становништва. У савременим условима друштвено-економског развоја, управљање грађевинским земљиштем превазилази оквири класичног административног поступања и постаје сложен систем правног, урбанистичког, економског и институционалног управљања простором.

Посебан значај грађевинско земљиште има у оквиру јединица локалне самоуправе, које као носиоци значајних јавних овлашћења и титулара јавне својине имају кључну улогу у поступцима планирања, уређивања, располагања и привођења намени грађевинског земљишта. Ефикасност локалне управе у овој области непосредно утиче на инвестициону политику, развој инфраструктуре, реализацију урбанистичких планова и укупан локални економски развој.

Нормативни оквир управљања грађевинским земљиштем у Републици Србији током последњих деценија претрпео је значајне трансформације, условљене променама друштвено-економског система, транзицијом ка тржишној привреди, реформом својинских односа и потребом усклађивања домаћег законодавства са савременим стандардима управљања простором.

Иако је законодавни оквир у овој области континуирано унапређиван, пракса показује да су поступци управљања грађевинским земљиштем и даље оптерећени бројним изазовима, међу којима се издвајају сложеност административних процедура, неусклађеност појединих прописа, непостојање општих аката на локалном нивоу, дуготрајност поступака, као и потреба за ефикаснијом координацијом између различитих нивоа власти и надлежних органа. Истовремено, савремени процеси дигитализације и развоја географско-информационих система (ГИС) намећу потребу модернизације постојећих механизма управљања земљиштем и транспарентност органа јавне власти.

Предмет овог мастер рада јесте анализа управно-правног режима грађевинског земљишта и административних поступака који се спроводе у оквиру јединица локалне самоуправе, са посебним освртом на нормативни оквир, инструменте управљања земљиштем и практичне изазове у примени позитивноправних прописа.

Циљ рада је да се кроз историјско-правну, нормативну и практичну анализу укаже на значај ефикасног управљања грађевинским земљиштем, идентификују кључни проблеми у примени важећих прописа и сагледају могућности унапређења постојећег

система у правцу повећања правне сигурности, ефикасности поступака и јачања институционалних капацитета јединица локалне самоуправе.

У раду ће бити коришћен историјско-правни, нормативно-правни, упоредно-правни, аналитички и дескриптивни метод, као и метод компилације, ради свеобухватног сагледавања предмета истраживања и формулисања релевантних закључака.

Структурно, рад је подељен на више тематских целина. Након уводних разматрања и појмовног одређења грађевинског земљишта, анализира се историјски развој правног режима грађевинског земљишта у Републици Србији, нормативно-правни оквир управљања, као и инструменти и административни поступци који се примењују у пракси јединица локалне самоуправе.

I ОПШТИ ПОЈАМ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА

Земљиште представља основни природни ресурс и просторну основу за све људске активности, при чему истовремено има природни, економски и правни значај. Са становишта правне теорије и праксе земљиште је предмет различитих правних режима, у зависности од његове намене и начина коришћења, услед чега се и врши његова класификација на различите категорије, међу којима посебно место заузима грађевинско земљиште.

1.1. Категорије земљишта

Земљиште се класификује у више категорија, а основна подела врши се према његовој функционалној и просторно-правној намени, при чему се издвајају пољопривредно, шумско, водно и грађевинско земљиште. Свака од ових категорија има посебан правни режим који одређује услове коришћења, заштите и располагања, у складу са принципима одрживог развоја и просторног планирања.

1.2. Појам грађевинског земљишта

Грађевинско земљиште представља земљиште које је у складу са законом или одговарајућим планским документом, намењено за изградњу и коришћење објеката, као и земљиште на којем су објекти већ изграђени у складу са важећим правним прописима. Грађевинско земљиште може бити у свим облицима својине.

Устав Републике Србије јемчи равноправност свих облика својине, гарантујући им једнаку правну заштиту. Јемчи се приватна, задружна и јавна својина. Јавна својина је државна својина, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе.¹

¹ Чл. 86 Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021

1.3. Врсте грађевинског земљишта

Грађевинско земљиште се, према степену изграђености и комуналне опремљености може класификовати на:

- изграђено и неизграђено;
- уређено и неуређено грађевинско земљиште.

Оваква класификација има значајну улогу у правном режиму коришћења, уређења и располагања грађевинским земљиштем, будући да од правног статуса земљишта зависе права и обавезе власника, услови изградње, као и примена одговарајућих управно правних и имовинскоправних норми.

Изграђеним грађевинским земљиштем сматра се земљиште на коме су, у складу са законом, изграђени објекти намењени трајној употреби. Са друге стране, неизграђено грађевинско земљиште представља земљиште на коме нису изграђени објекти, као и земљиште на коме се налазе објекти изграђени без одговарајуће грађевинске дозволе или објекти привременог карактера.

Да би неизграђено грађевинско земљиште стекло статус изграђеног, неопходно је кумулативно испуњење два услова:

- да је на предметном земљишту изграђен објекат у складу са законом, односно да поседује грађевинску и употребну дозволу;
- да је постојање таквог објекта евидентирано у катастру непокретности.

У савременој правној пракси разграничење између изграђеног и неизграђеног грађевинско земљиште представљају изазов праксе, пре свега услед честих неусклађености фактичког и правног стања. Наиме, правни режима земљишта представља одлучујућу чињеницу од које зависи примена бројних материјално-правних и процесно-правних норми, при чему се као основно питање намеће легалност објекта.

Са правног аспекта, грађевинско земљиште на коме се налази легалан објекат који није уписа у јавне евиденције, односно катастар непокретности, има статус неизграђеног грађевинског земљишта у односу на поступајуће органе који примењују правне последице везане за легалност и постојање објекта. Надлежност за упис непокретности искључиво припада катастру непокретности, а сам упис има конститутивно правно дејство.

Са становишта комуналне опремљености, уређеним грађевинским земљиштем сматра се земљиште које је, у складу са важећим планским документима, опремљено неопходном комуналном инфраструктуром за изградњу и редовно коришћење објеката.

То подразумева постојање приступног пута, водоснабдевање, електроенергетске мреже, као и других инфраструктурних и техничких услова неопходних за несметано функционисање простора.

1.4. Грађевинско земљиште у јавној својини јединице локалне самоуправе

Општина је „група становника који живе унутар најмање територијалне јединице државе, учествују у управљању и читавим својим животом дају печат том комаду земље.² Она представља основну територијалну јединицу локалне самоуправе коју чини заједница становника повезаних заједничким потребама, интересима и простором на ком раде и живе. Као нижи ниво територијалне организације државе, општина омогућава грађанима непосредно вршење послова од локалног значаја и управљања локалним ресурсима. У правној држави, главни тип легитимитета државне власти је њен легалитет.³

Локална самоуправа је правна, политичка и административно-територијална институција.⁴ Она истовремено представља носиоца одређених јавних овлашћења, облик политичког организовања грађана и институционални оквир за обављање послова од јавног интереса.

Једно од најзначајнијих питања у оквиру надлежности јединица локалне самоуправе односи се на управљањем грађевинским земљиштем у јавној својини. Право јавне својине, као и друга имовинска права државе, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе уређено је Законом о јавној својини. Овим законом дефинишу се носиоци права јавне својине, начин стицања, коришћења и располагања стварима у јавној својини, као и услови под којима јединице локалне самоуправе могу управљати грађевинским земљиштем.

Грађевинско земљиште у јавној својини јединице локалне самоуправе представља добро од општег интереса које служи за остваривање јавних функција и развој локалне

² Н. Bobek, A Hammer, R. Ofner, *Beitrage zur Ermittlung von Gemeindetypen*, Klagenfurh, 1955, стр. 40; цитирано према: П. Димитријевић, З. Лончар, Д. Вучетић, *Право локалне самоуправе*, Београд, Службени гласник, 2020, стр. 20

³ М. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Erster Halbband, Köln/Berlin, 1964, цитирано према: М. Петровић, *О легитимитету уставнога судства и институционализацији права на отпор, с додатком о легитимитету црквених власти*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 68, 2014, стр. 24

⁴ П. Димитријевић, З. Лончар, Д. Вучетић, *Право локалне самоуправе*, Београд, Службени гласник, 2020, 35 стр.

заједнице. Општина, односно град, има овлашћење да управља овим земљиштем у складу са законом и планским документима, водећи рачуна о рационалном коришћењу простора, урбанистичком развоју и заштити јавног интереса. Управљање обухвата поступке евидентирања, давања у закуп, отуђења, прибављања, као и уређивање и опремање грађевинског земљишта.

Посебан значај грађевинског земљишта огледа се у његовој функцији као основног ресурса за изградњу објекта јавне намене, инфраструктуре, стамбених и привредних објеката. Због тога је законодавац предвидео посебан правни режим за располагање овом врстом имовине, како би се обезбедила законитост, транспарентност и заштита јавног интереса у поступцима управљања и коришћења земљишта у јавној својини.

Јединици локалне самоуправе припадају изворни јавни приходи које оствари на својој територији и то: општинске административне таксе, локалне комуналне таксе, боравишне таксе, накнада за коришћење грађевинског земљишта, накнада за коришћење природног и лековитог биља, накнада за заштиту и унапређење животне средине, приходи од давања у закуп односно на коришћење непокретности, приходи од продаје покретних ствари, приходи од концесионе накнаде, приходи од камате на своја средства, новчане казне за прекршаје прописане актом скупштине општине и одузете имовине у том поступку, приходи које својом делатношћу остваре општински органи, службе и организације, самодопринос, приходи од донација и други јавни приходи.⁵

Значај управљања грађевинским земљиштем огледа се и у буџетском приходавању јединице локалне самоуправе, како кроз наплату накнада за његово коришћење, тако и кроз остваривање других јавних прихода који произилазе из располагање непокретностима.

⁵ П. Димитријевић, Д. Вучетић, *Систем локалне самоуправе*, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2011, стр. 260

II ИСТОРИЈАТ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Правне норме које уређују просторне односе и коришћење земљишта могу се пронаћи још у Душановом законнику, где се налазе одредбе о међама, као и о изградњи и обнови насеља. Одређени елементи просторног уређења постојали су и у турском законодавству током османског периода.

Један од значајнијих раних докумената који садржи елементе просторног планирања јесте Главни патент о насељавања Баната из 1772. године, који је један од првих докумената, који је, иако политичке природе уређивао питања организације простора и насељавања.

Настојање државе да системски уреди просторно планирање настављена су у XIX веку. Тако је донет Указ о ушоровању села у Србији из 1837. године, којим се регулисало уређење сеоских насеља. Србија је свој први свеобухватни закон из ове области добила 1865. године (тзв. Закон о местима), након чега следи доношење низа прописа који детаљније уређују грађевинску делатност и урбанизам. Међу њима посебно се издвајају Закон грађевински из 1895. године, затим Грађевински правилник за град Београд 1897. године, као и Краљев указ о изградњи појединих улица у Београду из 1904. године. Ови прописи указују на јасну тенденцију ка системском урбанистичком планирању и уређењу грађевинског земљишта.

И поред тога што је Комунистичка партија Југославије на конгресима 1919. и 1920. заступала став о „троименом народу“ и прошла кроз идејна лутања, Југославија је ипак настала из уверења народа да им је заједничка држава једини гарант опстанка. Тек је на трећој партијској конференцији која је одржа 1923. године прихваћен став о праву народа на самоопредељење.⁶ Та усвојена доктрина и одбачен став о „троименом народу“ обликовала је каснији социјалистички модел и однос према својини, посебно у делу споја националног ослобођења и укидања приватне имовине.

У периоду између два светска рата долази до даљег развоја законодавства у овој области. Посебан значај има Грађевинском законнику из 1931. године, који уводи системске одредбе о прибављању, уређењу и коришћењу грађевинског земљишта, као и о поступцима израде урбанистичких планова. Како је овај законик остао у примени и

⁶ Б. Шпадијер, *Федерализам и међунационални односи у Југославији*, Институт за политичке студије факултета политичких наука Београд, 1978, стр. 21

након Другог светског рата, све до 1946. године, он је заправо и поставио темеље модерног урбанистичког и грађевинског права.

2.1. Социјалистички систем и послератна обнова (1946-1950)

По завршетку Другог светског рата Југославија је била демографски исцрпљена, економски разорена и институционално дезорганизована. Победа партизанског покрета под вођством Јосипа Броза Тита омогућила је Комунистичкој партији интензивну трансформацију државе у централизовану социјалистички систем.

На нову државу, која је одржала међународни државноправни континуитет са старом државом, прешла је *ipso facto* сва имовина која је припадала претходној држави, са правом да нова држава слободно располаже том имовином, али и обавезом да измири дугове који терете ту имовину.⁷

Устав Федеративне Народне Републике Југославије из 1946. године, инспирисан праксом Совјетског Савеза, створио је уставни оквир у коме је институционализован једнопартијски систем, централизовано управљање и контрола над средствима за производњу.

Закони донети 1946. и 1948. године омогућили су спровођење економске трансформације кроз преузимање контроле над кључним секторима привреде, индустрије и банкарства, као и спровођење национализације и аграрне реформе усмерене ка разбијању великих земљишних поседа, са циљем социјалне трансформације села.

Послератна обнова разорене инфраструктуре спроводила се кроз мобилизацију људских и материјалних ресурса централизованим планирањем и масовним радним акцијама. Изградња Пруге Брчко-Бановићи представља пример економског опоравка кроз идеолошку мобилизацију становништва.

Први Петогодишњи план развоја из 1947. године акцендовао је убрзану индустријализацију и трансформацију земље из аграрне у индустријску, што се дугорочно одразило на занемаривање пољопривреде и потрошачког сектора.

⁷ В. Тодоровић, *Денационализација између национализације и приватизације*, Јавно предузеће службени лист СРЈ, Београд, 2001, стр.6

Сукоб Јосип Броз Тито-Јосиф Стаљин и прекид односа са Информбироом 1948. године представља прекретницу у даљем развоју југословенског социјализма, који ће довести до увођења специфичног модела самоуправљања 1950. године.

2.2. Социјалистички системи самоуправљања (1950-1990)

Социјалистички систем самоуправљања представља специфичан друштвено-економски и политички модел који се заснивао на концепту друштвене својине над средствима за производњу и земљиштем, као и на учешћу радних колектива и локалних заједница у доношењу одлука. Уместо класичног државног централизма, развијен је систем самоуправног планирања, у којем су општине, предузећа и друштвено политичке заједнице имале значајну улогу у управљању, што је директно утицало на начин уређења и коришћења грађевинског земљишта, а чије су последице и данас видљиве у тешко решивим имовинско-правним односима. Друштвена својина се третира као однос између радних људи, с једне стране, и неке врсте правног и стварног „вршиоца дужности“ колективног сопственика друштвеног капитала, с друге стране.⁸

У таквом уређењу долази до значајне трансформације у области просторног планирања и режима грађевинског земљишта. Један од првих посебних прописа у овој области био је Закон о урбанистичком и регионалном просторном планирању из 1961. године, који је са изменама и допунама био на снази све до 1971. године. У овом периоду доминира концепт друштвене својине, при чему су предузећа, стамбени објекти за колективно становање, јавни објекти и грађевинско земљиште били у државном, односно друштвеном власништву. Друштвена својина престаје да буде однос између радника и државе и третира се као однос међу самим радним људима и постаје облик историјског постојања за које је Маркс рекао да „успоставља индивидуалну својину на основици тековине капиталистичке ере: на основу кооперације и заједничког поседовања земље и средства за производњу која је произвео сам рад“.⁹

Просторно планирање се у великој мери заснивало на централизованом систему одлучивања и планског усмеравања развоја. Доношењем посебних законских решења за аутономне покрајине, прво за Косово 1971. године, а затим и за Војводину 1976. године,

⁸ Е. Кардељ, *Друштвено економски односи у самоуправном удруженом раду*, Институт за политичке студије факултета политичких наука, Београд, 1978, стр. 9

⁹ К. Маркс, *Капитал, Први том*, „Библиотека Марксистам“, Просвета, Београд, 1978, стр. 672

престаје јединствена примена закона из 1961. године на целој територији Србије, што доводи до даље нормативне фрагментације у области просторног уређења.

Као резултат нових законодавних реформи, Србија доноси Закон о просторном планирању из 1985. године, који такође није у потпуности примењив на територијама аутономних покрајина. Након уставних промена 1989. године усваја се Закон о планирању и уређењу простора и просторном плану Социјалистичке Републике Србије, који у одређеним сегментима обухвата и покрајине. Достигнути степен демократизације процеса одлучивања у организацијским формама удруженог рада веома значајно утиче на вредновање свеукупне политике одлучивања.¹⁰

У овом периоду правни систем постаје сложен и вишеслојан, са бројним међусобно условљеним прописима и потребом за координацијом између републичких и покрајинских органа. Истовремено се наставља процес трансформације власничких односа од класичног државног ка концепту друштвене својине, што је битно утицало на развој режима грађевинског земљишта и система урбанистичког планирања.

2.3. Распад СФРЈ и слом социјалистичког система (1990-2000)

Период распада Социјалистичке Федеративне Републике Југославије обележен је дубоким политичким и правним променама, које су се у великој мери одразиле и на систем управљања грађевинским земљиштем, јер долази до напуштања концепта друштвене својине и постепене трансформације власничких односа. Отуд је и општина у пуном смислу речи развлашћена и доведена у однос финансијске и сваке друге зависности од воље државних власти.¹¹

Уставом Републике Србије из 1990. године и Уставом Савезне Републике Југославије 1992. године створене су уставне и правне претпоставке за јединствено уређивање система просторног планирања на целокупној територији. У том правцу донети су „грађевински“ закони о планирању, изградњи, земљишту и одржавању стамбених зграда из 1995. године, као и Закон о просторном планирању Републике Србије и Закон о експропријацији из 1996. године.

¹⁰ М. Дамјановић, *Одлучивање и управљање у удруженом раду*, Институт за политичке студије факултета политичких наука, Београд, 1980, стр.28

¹¹ Б. Милосављевић, *Два века локалне самоуправе у Србији: Развој законодавства 1804-2014*, Београд, Стална конференција градова и општина, Београд, Народна библиотека Србије, 2015, стр. 441

Ови прописи донети су са циљем усклађивања са основним принципима међународних докумената, са акцентом на концепт одрживог развоја у планирању и изградњи.

2.4. Период после 2000. године и законска решења

Период након 2000. године карактерише свеобухватна друштвено-економска и правна реформа, услед којих долази до значајних трансформација у систему планирања и изградње у Републици Србији. Напушта се претходно разуђени и недовољно контролисани нормативни оквир, а тежи се успостављању јединственог, централизованог и функционално интегрисаног система урбанистичког уређења.

Паралелно са институционалним реформама одвијају се и процеси транзиције ка тржишној привреди, који се пре свега огледају у приватизацији државног и друштвеног капитала. Ови процеси доводе до суштинских промена у структури власничких односа, што се непосредно одражава на просторни развој, као и на начин планирања и управљања грађевинским земљиштем.

У оквиру ширег процеса реструктурирања привреде значајну улогу добија и стечајни поступак, као инструмент економског и правног реструктурирања привредних субјеката. У пракси, то доводи до промене намене простора, реорганизација постојећих урбанистичких целина и прилагођавање урбанистичких планова новим тржишним и власничким односима.

Наведене промене условиле су потребу за реформом законодавства у области планирања и изградње, што је резултирало доношењем јединственог Закона о планирању и изградњи 2003. године, који уводи значајне промене, а посебно нову категорију „јавно грађевинско земљиште“.

Јавним грађевинским земљиштем сматра се земљиште на коме су изграђени јавни објекти од општег интереса и јавне површине и које је у државној својини.¹² Наведеним Законом извршено је и више промена у домену просторног планирања, урбанистичког планирања и легализације.

¹² С. Мирић, К. Вујовић, *Коментар закона о планирању и изградњи*, Београд, Народна библиотека Србије, 2003, стр. 153

III НОРМАТИВНО ПРАВНИ ОКВИР У ОБЛАСТИ УПРАВЉАЊА ГРАЂЕВИНСКИМ ЗЕМЉИШТЕМ

Након промена које су уследиле после 2000. године јавила се потреба за консолидацијом дотадашње фрагментисане регулативе и успостављањем централизованог и нормативно усклађеног система планирања.

Тежња ка успостављању јединственог нормативног оквира представљала је полазну основу за даљи развој система планирања и изградње, који се данас заснива на комплексној и континуирано унапређиваној законској регулативи.

Урбано планирање и развој могу потенцијално пружити велике користи за људску популацију. Када је процес урбаног планирања и развоја усмерен на обезбеђивање хуманих и одрживих услова живота, економског раста и заштите животне средине, то може довести до позитивног ефекта за цело друштво.¹³

3.1. Закон о планирању и изградњи као lex specialis

Након доношења новог Устава Републике Србије 2006. године, 2009. године усвојен је нови Закон о планирању и изградњи, који је и данас на снази.

Потреба за даљом реформом нормативног оквира у овој области посебно је дошла до изражаја 2013. године услед препорука Савета страних инвеститора, али и бројних примедба стручне јавности, институција и професионалних удружења. У том контексту припремљен је и Нацрт закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, са циљем унапређења транспарентности и ефикасности рада надлежних органа, поједностављења поступака издавања дозвола, скраћивања рокова и стварања повољнијег амбијента за инвестиције и развој тржишта.

Иако није донет потпуно нов закон, важећи Закон о планирању и изградњи је од 2009. године до данас претрпео бројне измене и допуне и у поступку управљања имовином се афирмисао као централни пропис.

У односу на закон из 2003. године, важећи закон донео је значајне новине, нарочито у области појмовног одређивања, планирања, уређивања грађевинског земљишта, изградње објеката, као и у делу успостављања хијерархије планских докумената.

¹³ L. C. Heberle (2008). Sustainable Urban Development: Local Strategies as Global Solutions. In: Heberle L.C., Opp, S.M. (eds), Local Sustainable Urban Development in a Globalized World. Burlington: Ashgate Publishing Company, стр.11-12

Посебан значај има увођење обједињене процедуре, као и успостављање централне евиденције обједињених процедура, чиме су јединицама локалне самоуправе поверене нове надлежности у поступцима издавања аката у области изградње.

Приликом тумачења одредби Закона о планирању и изградњи и локалних урбанистичких планова, поставља се и питање правне везаности дискреционог одлучивања како управног, тако и законодавног органа на нивоу јединице локалне самоуправе. Како у српској управно-правној науци истиче М. Петровић, позивајући се и на чувеног немачког правника В. Јелинека, употреба језичких израза у прописима попут „може“, „сме“ или „овлашћен је“ ствара додуше јаку, али обориву претпоставку оцене целисходности“ органа локалне власти, што је од кључног значаја за утврђивање граница дискреције тих органа, посебно приликом одлучивања о намени или располагања грађевинским земљиштем.¹⁴

3.2. Просторни и урбанистички планови јединице локалне самоуправе

Систем просторног и урбанистичког планирања у Републици Србији представља један од кључних елемената управљања простором, чија је основна функција усмеравање дугорочног развоја, рационално коришћење земљишта и успостављање правне сигурности у области изградње.

У савременом урбанистичком контексту плански документи више не представљају искључиво техничке инструменте уређења простора, већ и средство балансирања јавних и приватних интереса, као и механизам превенције просторних конфликта. Такав систем планирања служи за постављање циљева, осмишљавање инструмената и развијање индикатора који би омогућили праћење ефеката и накнадну евалуацију конкретних интервенција државе.¹⁵

Просторни планови јединица локалне самоуправе доносе се за територије јединице локалне самоуправе и одређују смернице за развој делатности и намену површина, као и

¹⁴ W. Jellinek, 1931, *Verwaltungsrecht*, Julius Springer, Berlin, цитирано према: Д. Вучетић, 2021, Делотворност процесних решења у првостепеном управном поступку, Зборник радова Правног факултета у Нишу, број 91, стр. 89. Иако сам рад проф. др. Вучетића није посвећен дискреционој оцени, у датом цитирању дефинише проблем који се суштински јавља код доношења одлуке о располагању грађевинским земљиштем у својини локалне самоуправе;

¹⁵ R. D. Behn, “Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures”, *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 5, 2003, pp. 586–606. DOI: 10.1111/1540-6210.00322. цитирано према Ј. Атанасијевић, Д. Вучетић, 2021, *Has public policy-making become a fully-fledged function of public administration in the Republic of Serbia?*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, број 103, стр. 16

услове за одржив и равномеран развој на територији јединице локалне самоуправе за коју се доноси. Урбанистички планови се доносе за делове територије (насељених места) за које је просторним плановима предвиђена израда урбанистичког плана.¹⁶

Просторни план јединице локалне самоуправе представља стратешки развојни документ који дефинише основне правце просторног развоја на њеној територији. Његова специфичност у савременој пракси огледа се у чињеници да је допуњен уређајном основом за сеоска подручја за која није донет посебан плански документ чиме се омогућава минимални плански оквир и у зонама слабије урбанистичке покривености.

Уређајна основа за села има значајну практичну функцију, јер омогућава издавање локацијских услова у ситуацијама када није израђен детаљни плански документ. На овај начин се обезбеђује континуитет у поступцима изградње и спречава правни вакум у руралним подручјима, уз истовремено подстицање просторног и функционалног развоја.

До доношења уређајне основе локацијски услови се могу издавати на основу општих правила уређења и грађења, али искључиво у случајевима када не долази до промене основне намене простора, не нарушавају урбанистички контекст и немају негативан утицај на окружење. Ова пракса се најчешће односи на реконструкцију постојећих објеката или изградњу у оквиру већ формираних грађевинских целина.

Након спроведеног јавног увида просторни план се доставља надлежном министарству ради давања сагласности, при чему се врши контрола његове усклађености са плановима ширег подручја, законом и релевантним стратешким документима. Ова фаза представља важан инструмент вертикалне контроле планског система и обезбеђује његову унутарњу кохерентност.

Просторни план подручја посебне намене доноси се за просторе који, због својих природних, културно-историјских или економских карактеристика, захтевају посебан режим уређења и коришћења. То обухвата подручја под режимом заштите, подручја од значаја за Републику Србију, као и зоне предвиђене за експлоатацију минералних ресурса, коришћења хидро-потенцијала или развој туристичких капацитета.

Овај плански документ има изразито интервенциони карактер, јер омогућава интеграцију развојних и заштитних интереса у просторима повећане осетљивости или стратешког значаја, чиме се обеђује усклађеност различитих политика просторног развоја.

¹⁶ Н. Иванишевић, *Развој инфраструктурних пројеката: водич за јединице локалне самоуправе*, Београд, Стална конференција градова и општина, Народна библиотека Србије, 2012, стр. 34

Када је одређено подрује обухваћеном планом подручја посебне намене услед посебних природних карактеристика, приликом изградње инфраструктурних објеката неопходно је посебно водити рачуна о могућим утицајима на животну средину. Ово је нарочито значајно данас када се све чешће реализују пројекти из области обновљивих извора енергије. У таквим случајевима неопходно је спровести стратешку процену утицаја на животну средину.

Стратешка процена утицаја одређених планова и програма на животну средину обухвата припрему извештаја о стратешкој процени, спровођење поступака консултације јавности и заинтересованих органа и организација, уважавање извештаја и резултата консултација у поступку одлучивања и доношења или усвајања одређених планова и програма, као и пружање информација и података о донетој одлуци јавности и заинтересованим органима и организацијама.¹⁷

Генерални урбанистички план представља основни урбанистички документ за насељена места утврђена у складу са прописима о територијалној организацији. Његова функција огледа се у дефинисању основне просторне организације, укључујући намену површина, систем јавних функција, инфраструктурну мрежу и опште услове уређења и изградње.

Иако има стратегијски карактер, генерални урбанистички план представља основу за израду нижих планских докумената и непосредно утиче на обликовање урбаног развоја.

План генералне регулације има функцију средњег нивоа планског уређења и може се доносити за шире просторне целине, укључујући мреже објеката и површине јавне намене. Његова улога је да обезбеди општи регулациони оквир који омогућава даљу урбанистичку разраду, уз очување континуитета између стратешког и детаљног планирања.

План детаљне регулације представља најконкретнији и најоперативнији плански документ, чија примена има директне последице на формирање грађевинских парцела и издавања локацијских услова. Он се доноси за уже просторне целине и омогућава детаљну урбанистичку разраду, укључујући дефинисање регулационих линија, правила парцелације и грађења.

¹⁷ Чл. 3 став 1 тачка 2 Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину, *Службени гласник РС*, бр. 94/2024

Посебан значај овог плана огледа се у чињеници да се може донети и у случајевима када његова израда није изричито предвиђена планом вишег реда, као и на основу иницијативе приватних инвеститора који са јединицом локалне самоуправе закључују уговор о финансирању.

Рани јавни увид планских докумената представља обавезну и суштински значајну фазу у поступку израде планских докумената. Његов циљ је партиципативан, јер представља омогућавање учешћа јавности, стручне и шире друштвене заједнице у формирању планских решења. Кроз ову фазу, правна и физичка лица могу изнети мишљења, примедбе и сугестије, чиме се обезбеђује транспарентност процеса и унапређује квалитет планских решења.

Са аспекта савремене урбанистичке праксе, рани јавни увид представља један од кључних механизма демократизације просторног планирања, јер омогућава благовремено уочавање потенцијалних конфликта интереса и њихово кориговање у раној фази израде планског документа.

3.3. Конверзија – некада и сада

Конверзија представља претварање права коришћења на грађевинском земљишту у државној својини у право својине у јавну, приватну и задружну својину. Овај институт је један од кључних механизма својинске трансформације грађевинског земљишта у Републици Србији након напуштања друштвене својине.

Конверзија се, према ранијем законском решењу, могла извршити:

- по сили закона и без накнаде;
- на основу решења надлежног органа, уз накнаду.

3.3.1. Конверзија без накнаде

Конверзија по сили закона и без накнаде може се извршити у корист Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и то на грађевинском земљишту у државној својини на коме су ови субјекти били уписани као носиоци права коришћења, односно када су као корисници биле уписане друге установе, јавна предузећа и организације чији су они оснивачи.

Иако је, сходно законским одредбама право јавне својине настајало по сили закона, упис прав својине у катастру непокретности врши се на основу захтева надлежног органа, односно правобранилаштва или орган надлежног за имовинскоправне послове.

Конверзија без накнаде је могућа и у корист физичких и правних лица која су била уписана као носиоци права коришћења на земљишту и истовремено као власници објеката или посебних делова објеката изграђених на том земљишту, на основу уговора о закупу ради изградње. У том случају конверзија се врши на захтев лица, по сили закона, под условом да су право својине на објекту и право коришћења на земљишту били уписани у корист истог лица.

У свим осталим случајевима конверзија се вршила уз накнаду.

3.3.2. Конверзија уз накнаду

Јула месеца 2010. године Влада Републике Србије је донела две уредбе о конверзији права коришћења на грађевинском земљишту у државној својини у права својине и утврђивању висине накнаде по основу конверзије уз накнаду у поступку приватизације и другим поступцима и то једну као нову уредбу, а другу као измене и допуне постојеће уредбе.¹⁸

Конверзија уз накнаду вршила се на основу решења надлежног органа за имовинско правне послове (пример у Прилог 1). Овај вид конверзије примењивао се у случајевима када је право коришћења стечено:

- у поступку приватизације, стечаја и извршног поступка;
- по основу доделе грађевинског земљишта ради изградње;
- у другим случајевима предвиђеним законом.

Предмет конверзије не може бити грађевинско земљиште које је посебним законом одређено као земљиште које се не може отуђити из јавне својине, односно земљиште на коме је у складу са планским документом предвиђена изградња објеката јавне намене у јавној својини по основу посебних закона (линијски инфраструктурни објекти, објекти

¹⁸ М. Јанић, *Обавезе органа локалне самоуправе у односу на државну и јавну својину, конверзија права коришћења у јавну својину без накнаде и неопходна техничка документација за изградњу и надзор градње објекта*, Агенција за консалтинг, менаџмент, маркетинг и остале делатности „Žens-Trade“, Земун, 2010, стр. 17

за потребе државних органа, органа територијалне аутономије и локалне самоуправе и др.)¹⁹

Висину накнаде за конверзију утврђивао је орган надлежан за имовинско правне послове у складу са актом о утврђивању просечне цене квадратног метра грађевинског земљишта за потребе утврђивање пореза за имовину. Тако утврђена накнада представљала је тржишну вредност грађевинског земљишта које је било предмет конверзије.

Закон је предвиђао могућност умањења утврђене накнаде уколико је лице доказало да је имало трошкове прибављања права коришћења на предметном земљишту, при чему се вршила ревалоризација претходно уложених средстава.

Средства остварена по основу накнаде за конверзију уплаћивана су у корист Буџетског фонда за реституцију, Буџета Републике Србије и буџета јединице локалне самоуправе на чијој се територији налази непокретност.

3.3.3. Измена законских режима након 2023. године

Изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, која је ступила на снагу 04. августа 2023. година престао је да важи Закон о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду, колоквијално назван као Закон о конверзији.

Наведеним изменама настављена је својинска трансформација грађевинског земљишта у Републици Србији, али уз суштинску промену концепта конверзије. Законодавац је значајно проширио круг лица која могу стећи право својине на грађевинском земљишту без плаћања накнаде, чиме је фактички напуштен дотадашњи модел конверзије уз накнаду.

Према важећем законском решењу право својине без накнаде могу стећи:

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

2. лица која су право коришћења на земљишту стекла после 11. септембра 2009. године, куповином објекта са припадајућим правом коришћења, од лица која су

¹⁹ Чл. 6 став 1 Закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту, *Службени гласник РС*, бр. 64/2015 и 9/2020

приватизована на основу закона којима се уређује приватизација, стечај и извршни поступак, а који нису њихови правни следбеници у статусном смислу; и

3. лица – носиоци права коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту у државној својини које је стечено ради изградње у складу са раније важећим законима којима је било уређено грађевинско земљиште до 13. маја 2003. године или на основу одлуке надлежног органа.²⁰

На овај начин омогућено је да велики број субјеката који су раније били у обавези да плате накнаду за конверзију, стекну право приватне својине без накнаде.

Истовремено, изменама закона формирана је Агенција за просторно планирање и урбанизам Републике Србије, којој су поред урбанистичких послова поверени и поступци који се односе на одлучивање о стицању својине без накнаде.

Укидање конверзије уз накнаду представља једну од најзначајнијих измена у режиму грађевинског земљишта у Републици Србији. Законодавац је наведене измене образлагао потребом убрзања инвестиција, активирања неискоришћеног грађевинског земљишта и отклањање препрека за реализацију инвестиционих пројеката.

Са друге стране, овакво решење доводи до значајног губитка потенцијалних јавних прихода, имајући у виду да се право својине на атрактивном грађевинском земљишту стиче без накнаде, што суштински мења концепт управљања грађевинским земљиштем и тежиште са заштите јавне својине помера ка подстицању инвестиција и ближем привредном развоју.

3.4. Формализација објеката и „Свој на своме“

Проблеми бесправне градње у Републици Србији представљају једно од најсложенијих питања у области права непокретности и урбанистичког уређења. И поред бројних законских решења којима је држава током претходних деценија покушавала да уреди област легализације, процењује се да у Србији и даље постоји око 4,8 милиона нелегално изграђених објеката.

Донети су различити закони о легализацији и озакоњењу, али пракаса показује да проблем није суштински решен, већ да број бесправно изграђених објеката наставља да

²⁰ Упутство Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре о примени члана 102. Закона о планирању и изградњи од 30.8.2023. године (<https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/image2023-08-30-101458.pdf>)

расте. Управо из тог разлога усвојен је Закон о посебним условима за евидентирање и упис права на непокретностима, представљен под називом „Свој на своме“.

Основна идеја овог закона јесте формализација фактичког стања, упис права и евидентирање непокретности, без инсистирања на обимној техничкој документацији, нити потпуно испуњење урбанистичких услова. Закон је заснован на међународно признатом принципу формализације, према коме се оно што постоји и фактички се користи буде признато у правном поретку.

Поступак спроводи Агенција за просторно планирање и урбанизам Републике Србије, а подношење пријаве и праћење статуса омогућено је електронским путем, преко дигиталне платформе, уз подршку локалних самоуправа. На тај начин локална самоуправа постаје „посредна државна управа“.²¹

Рок за подношење пријава прописан је од 8. децембра 2025. године до 9. фебруара 2026. године, за сваку непокретност појединачно. Након спроведеног поступка, Агенција издаје потврду на основу које се врши упис у катастар непокретности.

Евидентирање и упис права својине у складу са одредбама овог закона представља јавни интерес за Републику Србију, а сви поступци прописани одредбама овог закона, као и други поступци у вези са применом одредби овог закона сматрају се хитним.²²

Предмет евидентирања и уписа могу бити различите категорије објеката: објекти изграђени без грађевинске дозволе, објекти на којима су изведени радови без одобрења, објекти изграђени у време када дозвола није била прописана, као и одређени помоћни и привредни објекти. Закон се примењује и на објекте изграђене на пољопривредном и шумском земљишту, уколико испуњавају законом прописане услове.

Ипак, закон предвиђа и бројна ограничења. Рецимо, објекти изграђени на површинама јавне намене, у заштићеним природним и културним добрима, на јавном водном добру, у пружном појасу или у зонама санитарне заштите не могу бити предмет уписа у корист подносиоца пријаве. Такви објекти се или уклањају или уписују у корист Републике Србије. Такође и мањи монтажни објекти, мобилне куће, балон хале и објекти који нису конструктивно завршени нису предмет уписа права својине.

²¹ Е. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Band, Allgemeiner Teil*, C.H.Beck, München-Berlin, 1966, стр. 489, видети: П. Димитријевић, З. Лончар, Д. Вучетић, *Право локалне самоуправе*, Београд, Службени гласник, 2020, стр. 34

²² Чл. 3 став 1 Закона о посебним условима за евидентирање и упис права на непокретностима, *Службени гласник РС*, бр. 91/2025

Иако је закон у јавности представљен као коначно решење проблема нелегалне градње, његова примена у пракси отвара бројна правна, техничка и финансијска питања. Евидентирање објеката у катастар не решава имовинско-правне односе, спорове са сувласницима или власницима земљишта, нити замењује судске поступке ради утврђивања права својине. Упис објеката не искључује могућност покретања прекршајних, инспекцијских или кривичних поступака због бесправне градње.

Поред тога, одговорност за стабилност и безбедност објеката остаје на власнику, што значи да је неопходно спровођење додатних стручних и техничких провера, у циљу добијања употребне дозволе.

Према речима директора Агенције за просторно планирање и урбанизам Ђорђа Милића „крајем децембра 2025. године број поднетих пријава за упис нелегалних објеката приближио се цифри од пола милиона услед високог интересовања грађана“²³, док је према објављеним статистичким подацима реализације пројекта „Свој на своме“ на дан 23.07.2026. године Републички геодетски завод објавио податке „о достави 239.679 потврда за упис од стране Агенције, док је исти поступио по 219.358 предмета“.²⁴ Ипак, упркос масовном одзиву грађана, ово законско решење представља административни механизам за евидентирање постојећег стања, без системског, коначног решења бесправне градње. У пракси су се као кључна „уска грла“ појавиле локалне самоуправе кроз прекорачење рокова у поступањима, затим нерешени имовински односи и нерашчишћени удели на истим парцелама. Као директна последица тога, процес уписа не доноси тренутну правну сигурност већ оставља хиљаде грађана заглављене у правном лимбу између добијене потврде о поднетој пријави и дугогодишњих судских спорова пред преоптерећеним правосуђем.

Сходно наведеном, може се закључити да наведена законска решења представљају значајан помак ка формализацији великог броја фактички постојећих објеката и њиховом укључивању у правни промет. Међутим, пракса ће тек показати како ће се државни органи носити са дубоким имовинским последицама и споровима који остају ван катастарске евиденције.

²³ Агенција за просторно планирање и урбанизам Републике Србије, преузето 22.09.2026. године, <https://www.appurs.gov.rs/милић-ближимо-се-броју-од-пола-милион/>

²⁴ Републички геодетски завод Републике Србије, преузето 22.09.2026. године, <https://www.rgz.gov.rs/vesti/rgz-objavio-statistiku-realizacije-projekta-svoj-na-svome>

IV УПРАВЉАЊЕ ГРАЂЕВИНСКИМ ЗЕМЉИШТЕМ

Управљање грађевинским земљиштем представља сложен и мултидисциплинаран процес који обухвата планирање, одлучивање и спровођење одлука у вези са стицањем, коришћењем и располагањем непокретностима.

Ступањем на снагу Закона о средствима у својини Републике Србије, 1996. године, Република Србија постала је једини титулар државне својине. О прибављању и отуђењу непокретности које користе државни органи и организације, органи територијалних јединица и друге организације, одлучивала је Влада Републике Србије.²⁵

Следствено компликованој правној и институционалној ситуацији, а након бројних иницијатива и активности свих релевантних чинилаца у Републици Србији, јединице локалне самоуправе тек су 2011. године стекле право својине на непокретностима које користе, ступањем на снагу важећег Закона о јавној својини.

Данас локалне самоуправе управљају покретним и непокретним стварима у јавној својини, у складу са законом. Управљање имовином је први пут експлицитно истакнуто као надлежност јединица локалне самоуправе у Србији у Закону о локалној самоуправи 2007. године.²⁶

У оквиру својих надлежности локалне самоуправе доносе одлуке које се односе на управљање грађевинским земљиштем, прибављањем и располагањем стварима у јавној својини, о чему, под условима прописаним законом одлучује локални парламент доношењем одговарајућих општих и појединачних аката.

4.1. Одлука о грађевинском земљишту

Одлука о грађевинском земљишту представља подзаконски општи правни акт јединица локалне самоуправе којим се, у складу са законом, уређују питања појма, врста, начин коришћења, финансирања и располагање грађевинским земљиштем, као и поступци прибављања, отуђења и давања земљишта у закуп, ради обезбеђивања планског развоја и уређења простора јединице локалне самоуправе.

²⁵ Чл. 8 став 1 Закона о средствима у својини Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 53/95, 3/96-испр., 54/96, 32/97 и 101/2005- др. Закон, члан 8. став 1

²⁶ Д. Вучетић, П. Димитријевић, *Специфичности поступка издавања грађевинске дозволе*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 65(LI), 2013, стр. 340

Под располагањем грађевинским земљиштем, у смислу Закона о јавној својини, подразумевају се следећи облици правног располагања:

- давање ствари на коришћење;
- давање ствари у закуп;
- пренос права јавне својине на другог носиоца јавне својине (са накнадом или без) укључујући и размену;
- отуђење ствари;
- заснивање хипотеке на непокретностима;
- улагање у капитал;
- залагање покретних ствари.²⁷

Поред наведеног, располагањем грађевинским земљиштем сматра се и поједини облици правног и фактичког уређивања имовинско правних односа, као што су: давање сагласности за озакоњење објеката изграђених на земљишту у јавној својини, давање сагласности за препарцелацију и исправку граница суседних парцела, установљавање права стварне службености, утврђивање земљишта за редовно употребу објекта, отуђење сувласничког удела у корист права прече куповине, улагање у капитал јавног предузећа и другим случајевима утврђеним законом и општим актима.

4.2. Прибављање и отуђење грађевинског земљишта

Прибављање и отуђење грађевинског земљишта представљају значајне сегменте управљања јавном својином јединица локалне самоуправе и један од основних механизма спровођења политике просторног и урбанистичког развоја.

Прибављање и отуђење неизграђеног грађевинског земљишта у јавној својини, по правилу, врши се у поступку јавног надметања (лицитације) или прикупљањем писаних понуда путем јавног огласа, под условима који одговарају тржишној вредности непокретности. Тржишну вредност земљишта утврђује надлежни порески орган или овлашћени проценитељ, док се ближи услови, начин и поступак уређују актима јединице локалне самоуправе.

Изузетно, јединица локалне самоуправе може отуђити неизграђено грађевинско земљиште по цени која је мања од тржишне цене или отуђити грађевинско земљиште без

²⁷ Чл. 26 Закона о јавној својини, *Службени гласник РС*, бр.72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016-др. закон, 108/2016, 113/2017, 95/2018, 153/2020 и 94/2024, члан 26

накнаде, уз претходну прибављену сагласност Владе, ако се ради о реализацији инвестиционог пројекта којим се уређује локални економски развој. Ближе услове и начин за отуђење грађевинског земљишта прописује Влада, у складу са прописима о контроли државне помоћи.²⁸

Један од основних ограничења у располагању грађевинским земљиштем односи се на постојање планског основа. Наиме, грађевинским земљиштем не може се располагати уколико није донет плански документ, на основу кога је могуће издати локацијске услове, односно грађевинску дозволу. Поред тога, земљиште које је планским документом одређено као површина јавне намене, не може бити предмет отуђења из јавне својине.

Прибављање грађевинског земљишта у јавну својину може се вршити путем експропријације, у складу са посебним законом, али и путем споразума са власником непокретности и другим правним пословима, укључујући поклон, наслеђивање и друге облике бестеретног правног стицања. Отуђење грађевинског земљишта из јавне својине може се вршити и непосредном погодбом.

У циљу планског и рационалног управљања јавном својином, јединице локалне самоуправе могу доносити програме отуђења грађевинског земљишта, којима се унапред утврђују приоритети, динамика и услови располагања земљиштем у јавној својини. На тај начин обезбеђује се већи степен транспарентности и правне предвидивости, јер су на тај начин грађанима јавно доступне информације о планираним отуђењима, уместо да се одлуке о отуђењу доносе појединачно и без јасно утврђених критеријума.

Након доношења одговарајућег акта о прибављању непокретности надлежни орган формира комисију и објављује оглас о спровођењу поступка јавног надметања или прикупљања писмених понуда за прибављање непокретности у јавну својину.²⁹ Задатак комисије је да обезбеди законитост, регуларност и ефикасност поступка, од начина објављивања огласа са свим релевантним подацима о непокретности, услове учешћа, висину депозита, поступке подношења пријава, односно понуда, рокове и месту и времену одржавања.

²⁸ Чл. 99 став 10 Закона о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 72/09, 81/09-испр., 64/10-одлука УС, 50/13-одлука УС, 98/13-одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19-др.закон, 9/20, 52/2021, 62/2023 и 91/2025

²⁹ Чл. 17 став 1 Уредбе о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом и давања у закуп ствари у јавној својини, односно прибављања и уступања искоришћавања других имовинских права, као и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда, *Службени гласник РС*, бр. 16/2018 и 79/2023

По окончању поступка лицитације која се заснива на принципу конкурентности, односно поступка прикупљања писаних понуда који се заснива на принципу равноправности, доноси се одлука о избору најповољнијег понуђача.

На овај начин обезбеђује се законито, економично и транспарентно располагање грађевинским земљиштем у јавној својини, уз истовремену заштиту јавног интереса, ефикасно управљање локалним ресурсима и подстицање привредног и просторног развоја јединица локалне самоуправе.

4.2.1. Размена грађевинског земљишта

Размена грађевинског земљишта представља посебан облик располагања стварима у јавној својини. Овај институт посебан значај има у поступцима уређења грађевинског земљишта, реализације инфраструктурних пројеката, имовинског уређења, изградња објеката јавне намене и формирања грађевинских парцела и реализација других планских решења.

Размена грађевинског земљишта је поступак који доприноси ефикаснијем управљању јавном својином, смањењу трошкова експропријације и бржем решавању имовинскоправних односа.

4.2.2. Закуп грађевинског земљишта

Закуп грађевинског земљишта у јавној својини представља облик привременог располагања ради остваривања јавних, развојних и привредних циљева у случајевима:

- изградње објеката за који се издаје привремена грађевинска дозвола;
- реализације пројеката од значаја за Републику Србију;
- у случају давања концесије или поверавања обављања комуналне делатности;
- ради остваривања јавно приватног партнерства.

4.3. Процена вредности грађевинског земљишта

Процена вредности грађевинског земљишта у јавној својини представља једно од кључних питања у систему управљања грађевинским земљиштем, будући да директно утиче на законитост и економску оправданост поступка.

Полазни принцип јесте тржишна вредност, која се утврђује као основ за формирање почетне цене, а утврђује се на основу података пореског орган или од стране овлашћеног и лиценцираног проценитеља.

Приликом процене вредности грађевинског земљишта посебно се узимају у обзир релевантни фактори као што су локација, намена земљишта, степен комуналне опремљености, инфраструктурна повезаност, као и урбанистички и развојни потенцијал одређеног подручја.

У правно-техничком смислу, процењена вредност има двоструки значај. Са једне стране, она представља економску основу за утврђивање почетне цене и минималних услова у поступцима располагања, док са друге стране обезбеђује начело једнакости и спречава произвољност у одлучивању органа јавне власти.

Са аспекта јавне политике систем процене вредности грађевинског земљишта доприноси ефикасном коришћењу расположивих ресурса и подстицају одрживог урбаног развоја и представља спону између правног и економског аспекта. Истовремено представља и механизам заштите јавног интереса, јер обезбеђује да располагање грађевинским земљиштем буде засновано на објективним и проверљивим критеријумима.

V ИНСТРУМЕНТИ УПРАВЉАЊА ЗЕМЉИШТЕМ

Управљање грађевинским земљиштем подразумева примену различитих правних и урбанистичких инструмената чији је циљ уређење имовинско правних односа, рационално коришћење простора и привођење земљишта планираној намени.

Управо из тих разлога, предвиђен је већ број института у овој области, од којих су најзначајнији парцелација и препарцелација, исправка граница суседних парцела, одређивање и утврђивање земљишта за редовну употребу и урбана комасација.

5.1. Парцелација/препарцелација

Препарцелација представља поступак у коме се од две или више катастарских парцела образује једна или више грађевинска парцела на основу пројекта препарцелације. Са друге стране, парцелација подразумева поступак да се од једне катастарске парцела формира већи број грађевинских парцела, до минималних параметра утврђених важећим планским документом.

Ради правилног разумевања наведених института потребно је указати на разлику између катастарске и грађевинске парцеле као два различита правна и просторна појма у систему непокретности Републике Србије. Њихова разлика произилази пре свега из различите правне функције, начина формирања и сврхе употребе земљишта.

Катастарска парцела је основна територијална јединица и представља део земљишта у катастарској општини одређен границом (међом) и означен јединственим бројем, на коме постоји право својине.³⁰ Њена основна сврха јесте евиденција непокретности и права на земљишту у катастру непокретности. Катастарска парцела може бити било које намене – грађевинска, пољопривредна, шумска, водна и друга и није условљена минималном површином нити урбанистичким параметрима.

Насупрот томе, грађевинска парцела представља урбанистичко правни институт, односно посебно формирану просторну целину која испуњава услове прописане урбанистичким планом и правилима грађења. Из наведеног произилази да је свака

³⁰ Чл. 42 став 1 Закона о државном премоју и катастру, *Службени гласник РС*, бр.72/2009, 18/2010, 65/2013, 15/2015-одлука УС, 96/2015, 47/2017-аутентично тумачење, 113/2017-др. закон, 27/2018- др. закон, 41/2018- др. закон, 9/2020- др. закон, 92/2023 и 91/2025

грађевинска парцела истовремено и катастарска парцела, док свака катастарска парцела не мора имати статус грађевинске парцеле.

Поступак спровођења парцелације и препарцелације спроводи орган надлежан за послове државног премера и катастра, након прибављене сагласности органа јединице локалне самоуправе о усклађености пројекта са важећим планским документом.

Ограничење које се односи на непостојање нелегално изграђених објеката при спровођењу парцелације, односно препарцелације произилази из чињенице да би се у супротном примењивао поступак утврђивања земљишта за редовну употребу објеката.

5.2. Исправка граница суседних парцела

Исправка граница суседних парцела, као и спајање суседних парцела истог власника, представљају важан инструмент уређења грађевинског земљишта и усклађивања фактичког стања на терену са стањем уписаним у катастру непокретности

Основни предуслов за спајање две или више катастарских парцела јесу уређени имовинско правни односи и јасно утврђено право својине над предметним земљиштем. Овај поступак спроводи се на основу елабората геодетских радова, а у пракси има за циљ формирање функционалне и урбанистички прихватљиве грађевинске парцеле, а у циљу лакшег спровођења планских докумената.

Исправка граница најчешће се спроводи у ситуацијама када постоји неслагање између катастарског и стварног стања на терену, односно када је неопходно извршити прецизније геодетско усаглашавање међних линија између суседних парцела.

У случају када је реч о катастарској парцели која се налази у јавној својини, посебан значај има сагласност надлежног правобранилаштва, која се може дати само под условом да парцела која се припаја не испуњава услове за самосталну грађевинску парцелу, односно да је њена површина мања од површине парцеле којој се припаја. На тај начин законодавац настоји да спречи нерационално уситњавање грађевинског земљишта и обезбеди сврсисходно управљање земљишним ресурсима у јавној својини.

5.3. Одређивање и утврђивање земљишта за редовну употребу

Практична примена прописа који регулишу озакоњење објеката указала је на постојање великог броја случајева у којима су објекти изграђени на земљишту које није у својини власника објеката већ у својини трећих лица, при чему се као носиоци својине

најчешће јављају Република Србија, аутономна покрајина и јединице локалне самоуправе.

Наведена правна ситуација довела је до израженог нарушавања начела јединства непокретности, као једног од основних начела стварног права, према коме земљиште и објекат треба да чине јединствену правну целину. У том контексту, Закон о основама својинскоправних односа прописује да „власници зграда које су изграђене у складу са законом, на земљишту у друштвеној својини задржавају право коришћења земљишта на коме је зграда изграђена и земљишта које служи за редовну употребу те зграде“³¹. Истовремено, Закон о промету непокретностима утврђује да „преносом права својине на згради, односно другом грађевинском објекту истовремено се преноси и право својине на земљишту на коме се зграда налази, као и на земљишту које служи за редовну употребу зграде.“³²

Дугогодишња пракса је показала да у знатном броју случајева јединство непокретности није успостављено односно да се власник објекта разликује од власника земљишта на коме је објекат изграђен. Имајући у виду да уклањање таквих објеката често није могуће из економских, социјалних и урбанистичких разлога, законодавац је предвидео посебан правни механизам одређивања и утврђивања земљишта за редовну употребу објекта, са циљем превазилажења постојећих имовинско правних проблема и обезбеђивање правне сигурности.

Институт одређивања и утврђивање земљишта за редовну употребу објекта представља сложен управно правни механизам чији је основни циљ успостављање јединства непокретности, односно омогућавање власнику објекта да стекне одговарајуће право на земљишту неопходном за редовну употребу тог објекта. Посебна сложеност овог института огледа се у чињеници да поступак подразумева координисано деловање више органа и служби, укључујући орган надлежан за озакоњење, орган надлежан за урбанизам, имовинско правну службу, јавно правобранилаштво и службу катастра непокретности.

Поступак одређивање земљишта за редовну употребу најчешће се спроводи у оквиру поступка озакоњења. У ситуацији када надлежни орган утврди да власник објекта, није истовремено и носилац права на земљишту, доноси решење о прекиду поступка озакоњења до решавања имовинско правних односа. Овај поступак може се

³¹ Чл. 34 (с) Закона о својинскоправним односима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 6/80 и 36/96 и *Службени гласник РС*, бр. 115/2005-др. закон

³² Чл. 3 став 1 Закона о промету непокретности, *Службени гласник РС*, бр. 93/2014, 121/2014 и 6/2015

спровести и независно од поступка озакоњења, нарочито у случајевима када катастарска парцела обухвата искључиво земљиште испод објекта.

У практичној примени овог института јављају се бројни проблеми и недоумице. Један од основних проблема односи се на немогућност власника објекта да изврши откуп земљишта или финансира израду пројекта парцелације или препарцелације. Са друге стране, у пракси су присутни и случајеви злоупотребе поступка, када власници објекта настоје да путем овог института стекну већу површину земљишта од оне која је објективно неопходна за редовну употребу.

Урбанистичка струка полази од параметара дефинисаних планским документима, као што су минимална површина грађевинске парцеле, степен заузетости, ширина фронта парцеле и обезбеђен приступ јавној саобраћајници. Са друге стране правна струка заузима став да је за редовну употребу довољно земљиште испод објекта и минимални простор око њега.

Управо ова различита тумачења урбанистичких и правних критеријума, с обзиром да не постоји законска норма којом је ово питање регулисано, доводи до неуједначене праксе орган управе и правне несигурности странака у поступку.

Основна интенција законодавца приликом увођења овог института била је превазилажење вишедеценијских проблема у области имовинско правних односа и успостављање правне сигурности. Међутим, нормативно уређење овог института и даље карактеришу недовољна прецизност, сложеност законских формулација и одсуство детаљних подзаконских аката, што у значајној мери отежава његову примену у пракси.

Решење о утврђивању земљишта за редовну употребу објекта дато је у Прилогу 2, док су у Прилозима 3 и 4. приказане наредне фазе правног поступка по правноснажности Решења, а у циљу окончања поступка озакоњења објекта. На конкретном примеру може се уочити сложеност и међусобна условљеност управних, урбанистичких и имовинскоправних поступака који прате примену овог института.

Наиме, ММ из Белог Брега поднео је захтев за озакоњење бесправно изграђеног објекта Одељењу за урбанизам и имовинско правне послове општине Алексинац. Увидом у планска документа је утврђено да се део објекта, у површини од 26м², налази на катастарској парцели која је у јавној својини Општине Алексинац, услед чега је поступак озакоњења прекинуту ради решавања имовинско правних односа на земљишту.

Након тога, странка је покренула поступак за утврђивање земљишта за редовну употребу објекта пред Одсеком за имовинско правне послове. Ради спровођења поступка било је неопходно израдити пројекат препарцелације, које је финансирао подносилац

захтев, као и спровести више формалних и техничких радњи, у циљу доношења Решења о утврђивању земљишта за редовну употребу објеката.

По правноснажности Решења и спровођења промена у катастру непокретности, подносилац захтева покренуо је поступак отуђења земљишта непосредном погодбом, након чега је уследило доношење Одлука о отуђењу непокретности Скупштине општине Алексинац (Прилог 3) и закључење Уговора о отуђењу непокретности (Прилог 4) по цени од 5.148,00 динара.

Наведени примери јасно указују да поступка утврђивање земљишта за редовну употребу објекта, иако представља неопходан инструмент за решавање имовинских односа у поступку озакоњења, у пракси карактерише изразита сложеност, дуготрајност и значајни финансијски трошкови, који су често несразмерни вредности земљишта које се прибавља.

5.4. Урбана комасација

Урбана комасација представља релативно нов и развојни институт у правном и урбанистичком систему Републике Србије, који је уведен са циљем унапређења ефикасности управљања грађевинским земљиштем и бржег спровођења урбанистичких планова. Њена основна сврха огледа се у обезбеђивању рационалног и планског уређивања простора, уз истовремено превазилажење ограничења која су карактеристична за класичне инструменте као што је експропријација, која захтева утврђивање јавног интереса посебним актом Владе.

Урбана комасација заснива се на постојању усвојених планских докумената, пре свега генералне или детаљне регулације, што представља предуслов за покретање и спровођење поступка, чиме се значајно убрзава процедура.

Урбана комасација се по правилу спроводи на подручјима где постоје изражени урбанистички проблеми, као што су непостојање адекватног приступа јавној саобраћајној површини, неповољна парцеларна структура или катастарске парцеле које не испуњавају услове за формирање грађевинске парцеле. У том смислу, комасација представља инструмент којим се постојеће стање трансформише у функционално и плански усклађену целину.

Такозвана комасациона маса обухвата целокупно грађевинско земљиште у оквиру комасационог подручја. Она укључује како земљиште у приватној својини, тако и земљиште у јавној својини, при чему се део површине издваја за изградњу објеката и

површину јавне намене. Стране у поступку су, са једне стране, власници односно носиоци других стварних права на земљишту, а са друге стране јединице локалне самоуправе као носиоци јавног интереса и планирања простора.

Покретање поступка урбане комасације иницира се захтевом који мора бити подржан од стране власника или носиоца права на најмање 51% површине обухваћеног комасационог подручја, што представља начело консензуса. По пријему захтева, комисија за комасацију коју именује скупштина јединице локалне самоуправе, врши стручну анализу и утврђује основаност предлога, након чега сачињава извештај са предлогом граница комасационог подручја.

Након доношења одлуке о покретању поступка орган надлежан за послове урбанизма спроводи јавни позив ради прикупљања релевантних података, након чега следи поступак јавног увида и израде пројекта комасације, који по разматрању приговора, усваја јединица локалне самоуправе и објављује у службеном листу.

Ступањем на снагу пројекта и доношењем појединачних решења, који по правноснажности представљају основ за упис промена у катастру непокретности, врши се прерасподела земљишта, при чему сваки учесник у поступку добија нову катастарску парцелу у складу са утврђеним правилима расподеле. У случајевима када постоји разлика у вредности или површини у односу на раније стање, предвиђа се одговарајућа новчана накнада. Сва постојећа права и терети се преносе са старих на новоформиране парцеле, чиме се обезбеђује континуитет правне сигурности.

Циљ урбане комасације јесте стварање функционалне, плански уређене и инфраструктурно одрживе просторне структуре, уз истовремено усклађивање приватних и јавних интереса. Овај институт представља значајан инструмент модерне земљишне политике, који може у великој мери допринети ефикаснијем спровођењу урбанистичких планова, нарочито у условима интензивног развоја.

Иако законски оквир постоји, од увођења урбане комасације нису уочљиви значајни примери успешног спровођења. Разлози за то су бројни: од сложених имовинско правних односа, преко великог броја ученика у поступку, високих трошкова, до недовољних институционалних капацитета локалних самоуправа.

Недостатак практичне примене овог института указује на несразмеру између нормативног решења и стварног функционисања правног система. Иако урбана комасација представља потенцијално ефикасан механизам уређења простора, пракса се годинама више ослања на накнадну легализацију и озакоњење бесправно подигнутих објеката.

5.5. Експропријација и административни пренос непокретности

Експропријација такође представља један од инструмената управљања грађевинским земљиштем, јер омогућава држави и другим јавно правним субјектима да обезбеде земљиште неопходно за реализацију пројеката од јавног интереса.

Експропријација представља правни институт којим се, у јавном интересу, врши одузимање или ограничење права својине на непокретностима уз накнаду власнику. Предмет експропријације могу бити земљиште, зграде и други грађевински објекти, при чему је у пракси најчешћа експропријација грађевинског земљишта ради реализације инфраструктурних и урбанистичких пројеката.

Поступак експропријације започиње утврђивањем јавног интереса, након чега овлашћени корисник експропријације подноси предлог надлежном органу за имовинско правне послове у циљу спровођења поступка. У поступку учествују корисник експропријације и власник непокретности, а након доношења правноснажног решења долази до преноса или ограничења права својине, уз обавезну исплату накнаде, чија висина је у пракси често предмет спорова и незадовољства власника непокретности.

Орган надлежан за имовинско правне послове спроводи поступак експропријацију непокретности које се налазе на територији локалне самоуправе. Експропријација се може врши у корист саме јединице локалне самоуправе, када је реч о пројектима од локалног интереса (нпр. изградња објекта јавне намене) или као поверени посао у име државе, када се непокретности одузимају ради остваривања пројекта од републичког значаја (нпр. изградња железничке инфраструктуре). Када су поверени послови у питању, држава их законом поверава из одређених ресора локалним самоуправама.³³ У тим ситуацијама, органи локалних самоуправа делују у име и за рачун државе.³⁴

У правној теорији и пракси разликују се потпуна и непотпуна експропријација. Потпуна експропријација подразумева потпуни прелазак права својине на корисника експропријације, док се код непотпуне експропријације право својине само ограничава најчешће установљавањем службености или закупа на одређено време.

Права на непокретности у државној или друштвеној својини могу се решењем општинске управе одузети или ограничити и пренети на другог носиоца права на

³³ Д. Милков, *Управно право I: Уводна и организациона питања*, 9. издање, Нови Сад: Универзитет у Новом Саду – Правни факултет, Центар за издавачку делатност, 2016, стр. 148-149

³⁴ *ibid.* стр. 62

непокретности у друштвеној или државној својини, ако то захтева јавни интерес (административни пренос).³⁵

Административним преносом корисник стиче право коришћења непокретности ради остваривања сврхе од јавног интереса, при чему се не врши пренос права својине у класичном смислу, већ пренос права коришћења са једног носиоца права на другог.

За разлику од експропријације, где долази до одузимања или ограничавања права приватне својине, административни пренос се односи на непокретности које су већ у државној или друштвеној својини. У том случају један носилац права коришћења уступа то право другом носиоцу, ради реализације одређеног пројекта од јавног значаја. Због тога се административни пренос не сматра експропријацијом у правом смислу речи, јер не долази до промене власника непокретности већ искључиво до промене носиоца права коришћења.

Поступак административног преноса проводи надлежни орган за имовинско правне послове, а јавни интерес се утврђује на исти начин као и код класичне експропријације. Ипак, постоје одређене разлике у погледу накнаде и спровођења поступка. Како су носиоци права на земљишту или другом природном богатству та права најчешће стекли без накнаде, право на накнаду се углавном односи на уложени рад, средства и извршена улагања у непокретност, па поступак за утврђивање накнаде има једноставнији карактер и у пракси је знатно краћи у односу на поступак класичне експропријације.

Значај административног преноса огледа се пре свега у ефикаснијем управљању грађевинским земљиштем и лакшем располагању непокретностима у јавној својини.

³⁵ Чл. 70 став 1 Закона о експропријацији, *Службени гласник РС*, бр. 53/95, *Службени лист СРЈ*, бр. 16/2001-одлука СУС и *Службени гласник РС*, бр. 20/2009, 55/2013-одлука УС и 106/2016-аутентично тумачење

VI ГЕОГРАФСКИ ИНФОРМАЦИОНИ СИСТЕМ (ГИС) КАО ЗНАЧАЈНА КОМПОНЕНТА У ПОСТУПКУ УПРАВЉАЊА ЗЕМЉИШТЕМ

Савремени концепт управљања земљиштем незамислив је без примене дигиталних технологија које омогућавају прецизно евидентирање, анализу и контролу просторних података. У том контексту Географски информациони систем (ГИС) представља један од најзначајнијих инструмената модерне управе, права и просторног планирања. Његов значај превазилази оквири класичне картографије и геодезије, јер ГИС данас функционише као интегрални механизам повезивања правних, техничких и административних података о земљишту.

ГИС се може дефинисати као организован систем хардвера, софтвера, просторних база података и процедура које омогућавају прикупљање, складиштење, обраду, анализу и визуелизацију географски референтних информација. У поступку управљања земљиштем његова улога је од изузетног значаја, будући да омогућава повезивање катастарских евиденција, земљишних књига, урбанистичких планова и других јавних регистра у јединствену дигиталну платформу.

Традиционални системи евидентирања непокретности дуго су били оптерећени проблемом неусклађености фактичког и правног стања. Катастар је садржао податке о положају и површини парцела, док су земљишне књиге евидентирале носиоце права својине и других стварних права. Недостатак интеграције ових система често је доводио до правне несигурности, спорова око међа, дуплих уписа или отежаног промета непокретности. Применом ГИС технологије омогућено је повезивање просторних и правних података у јединствену целину, чиме се значајно унапређује поузданост јавних регистара.

Посебан значај ГИС има у области просторног и урбанистичког планирања, јер тим актима држава и јединице локалне самоуправе уређују начин коришћења простота, штите јавни интерес и дефинишу услове изградње. Да би такви акти били законити и применљиви, неопходно је да се заснивају на ажурним и тачним просторним подацима.

ГИС омогућава прецизну визуелизацију грађевинских зона, инфраструктурних коридора, заштићених подручја и подручја изложених природним ризицима, као што су клизишта или поплаве. На тај начин управни органи добијају поуздану основу за доношење одлука у поступцима издавања локацијских услова, грађевинских дозвола и других управних аката. У том смислу, у стручној литератури се истиче да „Обезбеђивање софтверског решења које је повезано са ГИС-ом представља солидну основу за наставак

унапређења пракси поступања у погледу управљања комуналном инфраструктуром, пре свега водоводном и канализационом мрежом и општинским путевима“.³⁶ Оваква интеграција омогућава локалним самоуправама и јавним предузећима да ефикасније управљају инфраструктуром, благовремено планирају инвестиције и смање ризик од незаконитог и нерационалног коришћења простора.

Поред тога, ГИС има значајну улогу у заштити права својине и решавању имовинско правних спорова. Просторни подаци који су дигитално евидентирани и верификовани од стране надлежних институција имају високу доказну вредност у управним и судским поступцима. Органи управе, вештаци и судови могу уз помоћ ГИС платформи прецизно утврдити границе парцела, историјат промене на земљишту или незаконите интервенције у простору.

Значај ГИС-а нарочито долази до изражаја у поступцима експропријације, реституције и управљања јавном својином. У поступцима експропријације неопходно је прецизно утврдити које парцеле улазе у обухват јавног интереса, ко су њихови власници и колика је њихова површина. ГИС омогућава брзу идентификацију ових података, чиме се скраћује трајање поступака и обезбеђује правична накнада у складу са законом. Слично томе, у поступцима реституције и легализације бесправно изграђених објеката, просторни подаци добијени путем ГИС-а омогућавају утврђивање стварног стања на терену и временске хронологије промена.

Са становишта модерне правне државе, ГИС представља не само техничко средство, већ и важан механизам остваривања начела владавине права. Интеграцијом правних и просторних података, повећава се правна сигурност, доприноси транспарентности рада јавне управе и смањује коруптивни ризик. Будући развој управљања земљиштем несумњиво ће зависити од даљег усавршавања географских информационих система и њихове пуне интеграције у правни и административни систем државе.

³⁶ Т. Павловић Крижанић, Д. Марковић, *Приручник за управљање имовином јединицама локалне самоуправе*, Београд, Стална конференција градова и општина, 2021, стр. 67

VII ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Просторно и урбанистичко планирање представља сложену и изразито интердисциплинарни делатност, у којој се преплићу правни, економски, технички, социјални и политички аспекти друштва. Правно регулисано стратешко управљање имовином омогућава јединицама локалне самоуправе да на системски начин, имајући у виду своју будућност, планирају, организују и контролишу коришћење свог најважнијег ресурса – простора.³⁷

У условима тржишне економије, друштвени и економски развој у великој мери зависе од ефикасности инвестиционог циклуса, јер област изградње не трпи правну несигурност, неорганизованост и административну неефикасност.

И поред тога што важећи Закон о планирању и изградњи постоји скоро тридесет година, док Закон о јавној својини постоји више од петнаест година, пракса показује да значајан број јединица локалне самоуправе још увек није успоставио свеобухватан систем управљања јавном својином, у имовинском, техничком и финансијском смислу. Недовољно уређена евиденција, неусклађеност податка, спорост поступака и недостатак институционалних капацитета значајно отежавају управљање грађевинским земљиштем и спровођење планских решења.

Посебан проблем представља однос између политичке воље и урбанистичког планирања. Просторни развој често је изложен краткорочним политичким интересима, док би урбанистичко планирање морало да представља дугорочан, стручан и стабилан процес заснован на јавном интересу и принципима одрживог развоја. Честе и радикалне измене законских оквира значајно су допринеле правној несигурности, конфузији и неуједначеној примени прописа у пракси.

Стабилност локалних самоуправа да ефикасно управљају грађевинским земљиштем условљена је не само њиховим финансијским капацитетима, већ и обимом законских овлашћења и степеном стварне децентрализације, који им је поверен од стране централне власти. У том смислу бројне локалне самоуправе остају ограничене недовољним кадровским, техничким и финансијским ресурсима за спровођење сложених поступака у области планирања, озакоњења и управљања јавном својином.

³⁷ Д. Вучетић, *Кључне изворне надлежности српских јединица локалне самоуправе у области грађевинарства*, Тематски зборник радова Правног факултета у Нишу, „Одговорност у правном и друштвеном контексту“, Књига пета, 2025, стр. 116

Анализа законодавног оквира указује да је законодавац настојао да спречи даљу непланску изградњу, постојеће бесправно изграђене објекте уведе у легалне токове, као и да убрза реализацију инвестиција и планску изградњу. Међутим, упркос бројним законским изменама и реформама пракса показује да су поступци и даље сложени, дуготрајни и често оптерећени бројним административним и техничким препрекама.

Посебно уочена несразмера државе између прокламованог циља и сложеност поступака које грађани морају да спроведу како би остварили то право. Поступци су често формално преоптерећени, финансијски захтевни и тешко разумљиви просечном грађанину, што доводи у питање њихову стварну доступност и ефикасност. Управо примери поступка утврђивања земљишта за редовну употребу објекта показују да трошкови техничке документације, геодетских радова и вишеструких управних процедура неретко превазилазе вредност самог земљишта које је предмет прибављања.

Из наведених разлога, неопходно је даље усмеравање регулативе ка рационалнијем и ефикаснијем управљању грађевинским земљиштем, уз поједностављење процедура, већу правну сигурност и јачање институционалних капацитета локалних самоуправа. Рационално коришћење неизграђеног грађевинског земљишта представља један од кључних предуслова за развој инвестиција и јачање грађевинског сектора, као значајног фактора привредног развоја.

Као лице које је годинама непосредно учествовало у поступцима управљања јавном својином, вођењу евиденција и спровођењу имовинских поступака, аутор сматра да се јавној својини у пракси не приступа са пажњом доброг домаћина. Недовољна ажурност евиденција, неефикасно управљање и одсуство дугорочне стратегије управљања јавном имовином доводе до правне несигурности, отежаног располагања непокретностима и смањења ефикасности јавне управе. Управо због тога, унапређење система управљања јавном својином и грађевинским земљиштем мора представљати један од приоритетних задатака будућег нормативног и институционалног развоја.

ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

1. Вучетић Дејан, Димитријевић Предраг, *Специфичности поступка издавања грађевинске дозволе*, Ниш, 2013, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 65(LI)
2. Вучетић Дејан, *Кључне изворне надлежности српских јединица локалне самоуправе у области грађевинарства*, Ниш, 2025, Тематски зборник радова Правног факултета у Нишу, „Одговорност у правном и друштвеном контексту“, Књига пета
3. Дамјановић Мијат, *Одлучивање и управљање у удруженом раду*, Београд, 1980, Институт за политичке студије факултета политичких наука
4. Димитријевић Предраг, Вучетић Дејан, *Систем локалне самоуправе*, Ниш, 2011, Правни факултет Универзитета у Нишу
5. Димитријевић Предраг, Лончар Зоран, Вучетић Дејан, *Право локалне самоуправе*, Београд, 2020. Службени гласник
6. Иванишевић Ненад, *Развој инфраструктурних пројеката: водич за јединице локалне самоуправе*, Београд, 2012, Стална конференција градова и општина, Народна библиотека Србије
7. Јанић Милорад, *Обавезе органа локалне самоуправе у односу на државну и јавну својину, конверзија права коришћења у јавну својину без накнаде и неопходна техничка документација за изградњу и надзор градње објекта*, Земун, 2010, Агенција за консалтинг, менаџмент, маркетинг и остале делатности „Žens-Trade“
8. Кардељ Едвард, *Друштвено економски односи у самоуправном удруженом раду*, Београд, 1978, Институт за политичке студије факултета политичких наука, Београд
9. Маркс Карл, *Капитал, Први том*, Београд, 1978, „Библиотека Марксизам“, Просвета
10. Милков Драган, *Управно право I: Уводна и организациона питања*, 9. издање, Нови Сад, 2016, Универзитет у Новом Саду – Правни факултет, Центар за издавачку делатност
11. Милосављевић Богољуб, *Два века локалне самоуправе у Србији: Развој законодавства 1804-2014*, Београд, 2015, Стална конференција градова општина, Народна библиотека Србије
12. Мирић Славица, Вујовић Константин, *Коментар закона о планирању и изградњи*, Београд, 2003, Народна библиотека Србије

13. Павловић Крижанић Татјана, Марковић Драгана, *Приручник за управљање имовином јединицама локалне самоуправе*, Београд, 2021, Стална конференција градова и општина
14. Тодоровић Владимир, *Денационализација између национализације и приватизације*, Београд, 2001, Јавно предузеће службени лист СРЈ
15. Шпадијер Балша, *Федерализам и међунационални односи у Југославији*, Београд, 1978, Институт за политичке студије Факултета политичких наука
16. Петровић Милан, *О легитимитету уставнога судства и институционализацији права на отпор, с додатком о легитимитету црквених власти*, Ниш, 2014, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 68
17. Вучетић Дејан, *Делотворност процесних решења у првостепеном управном поступку*, Ниш, 2021, Зборник радова Правног факултета у Нишу, број 91
18. Атанасијевић Јасна, Вучетић Дејан, *Has public policy-making become a fully-fledged function of public administration in the Republic of Serbia?*, Ниш, 2021, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 2024, број 103
19. Ernst Forsthoff, *Lehrbuch des Vernjaltungsrechts, 1. Band, Allgemeiner Teil*, C.H.Beck, München-Berlin, 1966, стр. 489
20. Lauren C. Heberle, *Sustainable Urban Development: Local Strategies as Global Solutions*, In: Heberle L.C., Opp, S.M. (eds), *Local Sustainable Urban Development in a Globalized World*, Burlington, 2008. Ashgate Publishing Company
21. Hans Bobek, Anton Hammer, Richard Ofner, *Beitrage zur Ermittlung von Gemeindetypen*, Klagenfurh, 1955
22. Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Erster Halbband, Köln/Berlin, 1964, Kiepenheuer & Witsch
23. Robert D. Behn, *Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures*, Public Administration Review, Vol. 63, No. 5, 2003, pp. 586–606. DOI: 10.1111/1540-6210.00322
24. Walter Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin, 1931, Julius Springer

Правни извори

1. Закон о државном премеру и катастру, *Службени гласник РС*, бр.72/2009, 18/2010, 65/2013, 15/2015-одлука УС, 96/2015, 47/2017-аутентично тумачење, 113/2017-др. закон, 27/2018- др. закон, 41/2018- др. закон, 9/2020- др. закон, 92/2023 и 91/2025
2. Закон о експропријацији, *Службени гласник РС*, бр. 53/95, *Службени лист СРЈ*, бр. 16/2001-одлука СУС и *Службени гласник РС*, бр. 20/2009, 55/2013-одлука УС и 106/2016-аутентично тумачење
3. Закон о јавној својини, *Службени гласник РС*, бр.72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016-др. закон, 108/2016, 113/2017, 95/2018, 153/2020 и 94/2024
4. Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 72/09, 81/09-испр., 64/10-одлука УС, 50/13-одлука УС, 98/13-одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19-др.закон, 9/20, 52/2021, 62/2023 и 91/2025
5. Закон о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту, *Службени гласник РС*, бр. 64/2015 и 9/2020
6. Закон о посебним условима за евидентирање и упис права на непокретностима, *Службени гласник РС*, бр. 91/2025
7. Закон о промету непокретности, *Службени гласник РС*, бр. 93/2014, 121/2014 и 6/2015
8. Закон о својинскоправним односима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 6/80 и 36/96 и *Службени гласник РС*, бр. 115/2005-др. Закон
9. Закон о средствима у својини Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 53/95, 3/96-испр., 54/96, 32/97 и 101/2005- др. Закон
10. Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, *Службени гласник РС*, бр. 94/2024
11. Упутство Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре о примени члана 102. Закона о планирању и изградњи од 30.8.2023. године (<https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/image2023-08-30-101458.pdf>)
12. Уредба о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом и давања у закуп ствари у јавној својини, односно прибављања и уступања искоришћавања других имовинских права, као и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда, *Службени гласник РС*, бр. 16/2018 и 79/2023
13. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021

Електронски извори

1. Агенција за просторно планирање и урбанизам Републике Србије, преузето 22.09.2026. године, <https://www.appurs.gov.rs/милић-ближимо-се-броју-од-пола-милион/>
2. Републички геодетски завод Републике Србије, преузето 22.09.2026. године, <https://www.rgz.gov.rs/vesti/rgz-objavio-statistiku-realizacije-projekta-svoj-na-svome>

ПРИЛОЗИ

ПРИЛОГ 1 - Конверзија земљишта

На основу члана 1. став 2. тачка 2, члана 7. став 1, члана 10. став 3 и члана 14. Закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду („Службени гласник РС“, број 64/15 и 9/20) (у даљем тексту: Закон) и члана 136. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр.18/16 и 95/18-аутентично тумачење), решавајући по захтеву _____ и _____ из _____, ради конверзије права коришћења у право својине на неизграђеном грађевинском земљишту у државној својини, уз накнаду, Одсек за имовинско правне послове Општинске управа општине Алексинац, доноси

Р Е Ш Е Њ Е

1. УСВАЈА СЕ захтев _____ и _____ из Глоговице, за претварање права коришћења у право својине на неизграђеном грађевинском земљишту у државној својини које чини кп. бр. _____, **површине 421 м²**, уписане у лист непокретности број 3793, КО Алексинац ван варош, **УЗ НАКНАДУ**.

2. УКУПНО УТВРЂЕНА НАКНАДА ЗА КОНВЕРЗИЈУ из тачке 1. диспозитива овог решења, на основу обрачуна Одељења за утврђивање, наплату и контролу јавних прихода Општинске управе општине Алексинац, коју су подносиоци захтева дужни да плате на име конверзије права коришћења у право својине утврђена је у износу од 554,00 динара по метру квадратном, што за наведену површину износи **233.234,00** динара.

ОБВЕЗНИЦИ НАКНАДЕ из тачке 1. диспозитива овог решења остварили су **право на умањење утврђене тржишне вредности у износу од 20%**, по основу члана 3. став 2. Закона и члана 3. Уредбе о одређивању процента умањења тржишне вредности неизграђеног грађевинског земљишта за лица носиоце права коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту, ако се грађевинско земљиште налази на територији недовољно развијене јединице локалне самоуправе („Сл. гласник РС“, бр.113/15), **умањење** у складу са чланом 7. тачка 1. Закона у износу од **113.811,54 динара**, по основу ревалоризоване вредности уплаћене накнаде по Уговору о преносу права коришћења неизграђеног градског грађевинског земљишта уплаћене 06.4.1992. године, а утврђени износ **умањује се за још 30%**, по основу једнократног плаћања прописаног у члану 13. став 2. Закона, па укупна обавеза за плаћање износи **50.942,96** динара.

УТВРЂЕНИ износ накнаде подносиоци захтева ће исплатити једнократно у року од 15 дана од дана правноснажности овог решења, на следећи начин:

- **25.471,48** динара у корист Буџетског фонда за реституцију на рачун број 840-742129843-92 модел 97, са позивом на број 92-002 – Накнада по основу конверзије права коришћења у право својине у корист Буџетског фонда за реституцију (50%);

- **20.377,18** динара у корист Буџета Републике Србије на рачун број 840-742126843-71 модел 97, са позивом на број 92-002 – Накнада по основу конверзије права коришћења у право својине у корист Републике Србије 40%;

- **5.094,30** динара у корист Буџета општине Алексинац на рачун број 840-742154843-73 модел 97, са позивом на број 92-002 – Накнада по основу конверзије права коришћења у право својине у корист општине Алексинац (10%).

3. По правноснажности ово решење представља извршни наслов за упис права својине и других одговарајућих промена у складу са законом у РГЗ - Служба за катастар непокретности у Алексинцу.

О б р а з л о ж е њ е

_____ и _____ из Глоговице (у даљем тексту: подносиоци захтева), поднели су, овом Одсеку, захтев за претварање права коришћења у право својине на неизграђеном грађевинском земљишту у државној својини уз накнаду, које чини кп. бр. _____, површине 421м², КО Алексинац ван варош, уписано у лист непокретности број 3793 КО Алексинац ван варош, број III/07 ____ од 27.7.2022. године. Уз захтев су приложили: доказ да су носиоци права коришћења на неизграђеном земљишту у државној својини на основу одлуке надлежног органа – Уговора о преносу права коришћења неизграђеног градског грађевинског земљишта од ____1992. године; извештај вештака грађевинске или економске струке, са списка сталних судских вештака, о трошковима прибављања права коришћења на парцели ревалоризоване вредности уплаћене накнаде по Уговору о преносу права коришћења неизграђеног градског грађевинског земљишта уплаћене ____1992. године од 11.7.2022. године; копију плана парцеле из РГЗ-а – Службе за катастар непокретности Алексинац, из листа непокретности бр. 3793, за КП. бр. _____ од 26.7.2022. године и доказе о уплати административне таксе.

Поступајући по захтеву, увидом у приложеном и прибављеном документацију, утврђено је следеће:

На основу електронски прибављених података о непокретности утврђено је да предметна катастарска парцела означена као КП. бр. _____ КО Алексинац ван варош, из

листа непокретности бр. 3793, има укупну површину 421 м², да је у својини Републике Србије, да је по врсти земљишта остало грађевинско земљиште у државној својини, по култури и класи: њива 3. класе, да су имаоци плава на парцели _____ и _____, са правом коришћења на идеалном делу и обимом удела 1/2.

Подносиоци захтева су носиоци права коришћења на предметној парцели по основу Решења Скупштине општине Алексинац, број 04 464-230/91 од 06. марта 1992. године и Уговора о преносу права коришћења неизграђеног градског грађевинског земљишта закљученог са општином Алексинац, дана ____ .1992. године, те је закључено да спадају у круг лица која могу покренути поступак, па су самим тим активно страначки легитимисани за покретање поступка сагласно члану 1. став 2. тачка 2. и члану 4. став 2. Закона.

Наведеним правним актима надлежних органа именовани су добили на трајно коришћење, уз накнаду неизграђено градско земљиште, ради изградње индивидуалних породичних стамбених зграда у складу са Детаљним урбанистичким планом града Алексинца и уговором се обавезали да на наведеном земљишту отпочну са изградњом породичне стамбене зграде у року од три месеца од дана закључења уговора и да изградњу заврше, односно да зграду ставе под кров у складу са важећим планским актима и приведу земљиште планираној намени у року од 3 године од дана закључења уговора. Како именовани нису испунили уговорне обавезе остали су корисници неизграђеног грађевинског земљишта и стекли право на конверзију неизграђеног грађевинског земљишта уз накнаду сагласно наведеном Закону.

Одсек за имовинско правне послове упутио је Захтев за издавање уверења о историјату промене на непокретности, број III/07 _____ од 31.8.2022. године, Републичком геодетском заводу – Служби за катастар непокретности. По достављању података од наведене Службе, у складу са чланом 11. став 1. Закона, упућен је Захтев за издавање потврде да за непокретност није поднет захтев за враћање одузете имовине на КП. бр. ____ Алексинац ван варош, број III/07 _____ од 14.9.2022. године, Агенцији за реституцију. Како Агенција за реституцију одговор није доставила у року од 30 дана, Одсек за имовинско правне послове поновио је захтев број III/07 _____ од 1.11.2022. године. Дописом - потврдом _____ од 16.11.2022. (наш број III/07 _____ од 21.11.2022. године) Агенција је обавестила овај орган да је прегледом поднетих захтева за враћање одузете имовине утврђено да за КП. бр. _____ КО Алексинац ван варош, није евидентиран захтев за враћање одузете имовине, односно обештећење, у складу са

Законом о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр.72/11, 108/13, 142/14, 88/15-УС, 95/18 и 153/20).

С обзиром на то да је предмет захтева за конверзију катастарске парцеле неизграђено грађевинско земљиште, Одсек за имовинско правне послове упутио је Захтев за издавање информације о локацији за КП. бр. _____ КО Алексинац ван варош, број III/07 _____ од 19.8.2022. године Одсеку за урбанизам, саобраћај, стамбено комуналну делатност и заштиту животне средине. Информацијом о локацији за предметну катастарску парцелу, број III/07 _____ од 07.9.2022. године, издату од стране надлежног Одсека за урбанизам, стамбено комуналну делатност и заштиту животне средине Општинске управе општине Алексинац, утврђено је да је предметна парцела обухваћена Планом генералне регулације Алексинац („Службени лист општине Алексинац“, број 6/14 и 11/20) и да припада зони средње густине становања, а према плану намене је за породично становање, уз могућност изградње вишепородичних стамбених објеката.

Поступајући орган је упутио Захтев за достављање тржишне вредности грађевинског земљишта за наведену непокретност, број III/07 _____ од 31.8.2022. године и поновљени захтев за доставу просечне цене квадратног метра грађевинског земљишта по зонама, број III/07 _____ од 03.10.2022. године, након чега је достављен акт од стране Одељења за утврђивање, наплату и контролу јавних прихода, број III/07 _____ од 06.10.2022. године, којим је утврђено да је основица пореза на имовину обвезника који не воде пословне књиге за 2021. годину за грађевинско земљиште у четвртој зони обрачуната на бази цене од 554,00 динара по м².

Чланом 3. став 2. Закона прописано је да се висина накнаде може умањити у складу са условима прописаним овим законом и прописима о контроли државне помоћи, док је чланом 3. Уредбе о одређивању процента умањења тржишне вредности неизграђеног грађевинског земљишта за лица носиоце права коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту, ако се грађевинско земљиште налази на територији недовољно развијене јединице локалне самоуправе („Сл. гласник РС“, бр.113/2015) предвиђено 20% умањења од тржишне вредности неизграђеног грађевинског земљишта ако се грађевинско земљиште налази на територији јединице локалне самоуправе која је према степену развијености разврстана у изразито недовољно развијене јединице локалне самоуправе, у складу са прописом о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину, у којој се налази општина Алексинац. Одсек за имовинско правне послове је, из разлога правне сигурности, упутио Обавештење о потреби пријаве државне помоћи, број III/07 _____ од 18.11.2022.

године. Комисија за државну помоћ је дописом број III/07 _____ од 02.12.2022. године, саопштила да се у складу са чланом 28. Закона о контроли државне помоћи, с обзиром на то да се ради о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту у корист физичких лица која не обављају економску делатност, тј. делатност производње и промета робе или промета робе или пружања услуга на тржишту, не постоји потреба за пријавом државне помоћи Комисији за контролу државне помоћи.

Чланом 7. Закона, прописано је да се висина накнаде за конверзију, без обзира где се непокретност налази, умањује када лице из члана 1. став 2. Закона достави извештај вештака економске или грађевинске струке, са списка овлашћених судских вештака, којим се утврди да су имали трошкове прибављања права коришћења на катастарској парцели за коју је поднет захтев за конверзију, где се висина накнаде умањује за ревалоризован износ трошкова прибављања земљишта, као и да се право на умањење тржишне вредности неизграђеног грађевинског земљишта умањује ако се грађевинско земљиште налази на територији јединице локалне самоуправе за коју се утврди да се ради о недовољно развијеној јединици локалне самоуправе, односно о јединици локалне самоуправе са изузетно ниским животним стандардом или високом стопом незапослености, на основу степена развијености јединица локалне самоуправе за претходну годину, у складу са прописима којима се уређује регионални развој.

Подносиоци захтева доставили су Записник о извршеном вештачењу и налаз вештака за економско-финансијску област од 11.7.2022. године, којим је утврђено да ревалоризована вредност уплаћене накнаде по Уговору о преносу права коришћења неизграђеног градског грађевинског земљишта уплаћене 06.4.1992. године у износу од 146.160,00 тад. динара на дан 01.06.2022. године износи 113.811,54 динара.

Чланом 1. став 2. тачка 2. Закона, прописано је да право на конверзију имају 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.

На основу напред утврђених чињеница и доказа, овај орган налази да су испуњени услови за спровођење поступка конверзије права коришћења у право својине за КП. бр. _____, КО Алексинац варош, уз накнаду.

О спровођењу решења, односно о измирењу накнаде стара се орган јединице локалне самоуправе надлежан за имовинско-правне односе на чијој територији се налази грађевинско земљиште које је предмет конверзије, на основу извода о извршеним

уплатама, у складу са чланом 5. Правилника о условима, начину и обезбеђењу плаћања накнаде за претварање права коришћења у право својине на грађевинском земљишту у јавној својини Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр.17/2016).

Имајући у виду чињеницу да су подносиоци захтева у складу са обавештењем овог органа број III/07 _____ од 06.12.2022. године, на записник изјавили да се слажу са утврђеном ценом земљишта и изјаснили се, да ће наведени износ накнаде исплатити једнократно, службено лице донело је Закључак, који је саставни део Записника о изјашњењу о висини накнаде и начину плаћања, број III/07 _____ од 13.12.2022. године, у складу са чланом 13. тачка 2. Закона, подносиоци захтева остварили су право на умањење од утврђене тржишне вредности на начин и поступак утврђеним у тачки 2. диспозитива овог решења.

Чланом 14 став 4. предметног Закона прописано је да правноснажно решење представља основ за упис права својине у јавну књигу о евиденцији непокретности и правима на њима тј.код РГЗ-Службе за катастар непокретности, како је назначено у тачки 3. диспозитива овог решења.

ПОУКА О ПРАВНОМ СРЕДСТВУ: Против овог решења може се изјавити жалба Министарству финансија Републике Србије – Ресор за имовинско-правне послове у Београду, у року од 15 дана од дана пријема решења. Жалба се подноси преко овог органа, уз уплату Р.А.Т. у износу од 490,00 динара, на жиро рачун број: 840-742221843-57, модел 97, позив на број 92-002, сходно Тарифном броју 6.

РЕШЕНО У ОШТИНСКОЈ УПРАВИ ОПШТИНЕ АЛЕКСИНАЦ, ОДЕЉЕЊА ЗА УРБАНИЗАМ И ИМОВИНСКО-ПРАВНЕ ПОСЛОВЕ – ОДСЕК ЗА ИМОВИНСКО-ПРАВНЕ ПОСЛОВЕ, ПОД III/07 БРОЈЕМ /-2022. ГОДИНЕ, ДАНА 15.12.2022 ГОДИНЕ.

Обрађивач,
Марија Маринковић

РУКОВОДИЛАЦ ОДСЕКА
ЗА ИМОВИНСКО-ПРАВНЕ ПОСЛОВЕ,
Љиљана Петровић Дугачки

ПРИЛОГ 2 - Решење о утврђивању земљишта за редовну употребу објекта (у поступку озакоњења)

На основу члана 70. став 10. тачка 2. и став 19. и 20. Закона о планирању и изградњи („Сл. гласник РС“, број 72/2009, 81/2009 – испр., 64/2010-одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013-одлука УС, 50/2013-одлука УС, 98/2013 – одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019-др. закон, 9/2020 и 52/2021) и члана 136. Закона о општем управном поступку („Сл. гласник РС, број 18/16 и 95/18- аутентично тумачење), поводом захтева _____ из Белог Брега за утврђивање земљишта за редовну употребу објекта и формирање грађевинске парцеле, у циљу озакоњења бесправно подигнутог објекта, поднетог дана 14.9.2022. године, Општинска управа општине Алексинац, Одељење за урбанизам и имовинско правне послове - Одсек за имовинско правне послове, *д о н о с и*

Р Е Ш Е Њ Е

- 1. УСВАЈА СЕ** захтев _____ из Белог Брега, те се **УТВРЂУЈЕ ЗЕМЉИШТЕ ЗА РЕДОВНУ УПОТРЕБУ ОБЈЕКТА** који је делом изграђен на КП бр. ____ КО Бели Брег, у бруто површини од **26 м2**, које чини грађевинско земљиште изван грађевинског подручја, уписаној у лист непокретности бр. 653, укупне површине 2697 м2, као јавна својина Општине Алексинац, са уделом 1/1.
- 2.** Саставни део овог решења је пројекат препарцелације КП бр. ____ и ____ КО Бели Брег, израђен од стране Агенције за геодетске услуге и пројектовање „Геопроект“ Алексинац, бр. 85/2023, са пројектом геодетског обележавања, потврђеним од стране Општинске управе општине Алексинац, Одсека за урбанизам, саобраћај, стамбено комуналну делатност и заштиту животне средине, III/07 бр. _____ од 10.07.2023. године.
- 3.** Утврђује се право _____ из Белог Брега да право својине на грађевинском земљишту изван грађевинског подручја, на КП бр. ____ КО Бели Брег, површине 26 м2, уписаној у лист непокретности бр. 653, у јавној својини Општине Алексинац, стекне непосредном погодбом, по тржишној цени, у посебном поступку, у складу са условима прописаним законом који уређује планирање и изградњу.
- 4.** По правноснажности, ово решење биће основ за провођење промене код органа надлежног за послове државног премера и катастра.

Образложење

_____ из Белог Брега, обратио се дана 14.9.2022. године Одсеку за имовинско правне послове Општинске управе општине Алексинац захтевом за доношење решења о утврђивању земљишта за редовну употребу објекта који је делом изграђен на КП бр. _____ КО Бели Брег, у бруто површини од 26 м².

У поступку поводом захтева, на основу увида у извод из листа непокретности бр. 653 КО Бели Брег, преузетог дана 19.9.2022. године од Републичког геодетског завода – Службе катастра непокретности у Алексинцу утврђено је следеће:

- да је КП бр. _____ КО Бели Брег уписана у лист непокретности бр. 653, површине 2697 м², по врсти грађевинско земљиште изван грађевинског подручја, и да је на истој уписана јавна својина Општине Алексинац, са уделом 1/1;
- да се на КП бр. _____ КО Бели Брег налази део зграде са КП бр. _____ КО Бели Брег (зграда бр. 5) укупне површине 117м², од чега се 91м² налази на КП бр. _____, а преостали део од 26м² се налази на КП бр. _____;
- да се КП бр. _____ КО Бели Брег састоји из два дела, део 1 представља земљиште под делом зграде, површине 26м² и део 2 – пашњак 6. класе, површине 2671 м².

На основу извештаја Одсека за урбанизам, саобраћај, стамбено комуналну делатност и заштиту животне средине Општинске управе општине Алексинац, број III/07 _____ од 17.10.2022. године, утврђено је да је Парцела КП бр. _____ КО Бели Брег обухваћена Просторним планом општине Алексинац („Службени лист општине Алексинац“, број 4/11) на којој постоји изграђен део објекта у површини од 26м², који припада изграђеном објекту на КП бр. _____ КО Бели Брег, који је изграђен без дозволе и који је видљив на сателитском снимку из 2015. године, што је потврђено Обавештењем о видљивости објекта прибављеном од стране Службе за катастар непокретности Алексинац, под бројем: _____ од 01.10.2021. године, којим се потврђује да објекат може бити предмет озакоњења. Изграђени стамбени објекат на КП бр. _____ КО Бели Брег је изграђен на парцели која је намењена руралном становању, али је делом изграђен на КП бр. _____ КО Бели Брег у бруто површини од 26 м², утврђених Елаборатом геодетских радова у поступку озакоњења објекта, израђеним од стране ГЕОКОВАНЦИЋ-Алексинац, под бројем _____ од 15.9.2021. године. Површину утврђену Елаборатом геодетских радова, која се налази на предметној парцели је неопходно утврдити као површину за редовну употребу стамбеног објекта на КП бр. _____ КО Бели Брег, како би стамбени објекат испунио услове за озакоњење, у складу са Законом о озакоњењу објеката („Сл. гласник РС“, бр. 96/2015, 83/2018 и 81/2022-одлука УС).

На основу допуне извештаја Одсека за урбанизам, саобраћај, стамбено комуналну делатност и заштиту животне средине Општинске управе општине Алексинац, број III/07 _____ од 17.10.2022. године, утврђено је да на катастарској парцели _____ КО Бели Брег постоји бесправно изграђен објекат који је предмет озакоњења, као и да се објекат са својим делом у површини од 26 метра квадратна налази на КП бр. _____ КО Бели Брег која је у јавној својини Општине Алексинац, па је у складу са чланом 70. став 7. Закона о планирању и изградњи („Сл. гласник РС“, број 72/2009, 81/2009 – испр., 64/2010-одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013-одлука УС, 50/2013-одлука УС, 98/2013 – одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019-др. закон, 9/2020 и 52/2021)(у даљем тексту: Закон) власник објекта који је предмет озакоњења има обавезу формирања катастарске парцеле пре издавања решења о озакоњењу.

На основу наведеног подносилац захтева је дана 02.12.2022. године, писаним обавештењем упућен да достави пројекат препарцелације наведених катастарских парцела, израђен у складу са поменутих извештајем Одсека за урбанизам, стамбено комуналну делатност и заштиту животне средине, односно у складу са Просторним планом општине Алексинца („Сл. лист општине Алексинац“, бр. 4/11).

Подносилац захтева је поступио по обавештењу и доставио овом органу Пројекат препарцелације, који садржи пројекат геодетског обележавања, израђен од стране Агенције за геодетске услуге и пројектовање „Геопројект“, Небојша Младеновић ПР из Алексинца, ул. Момчила Поповића 73, потврђен од стране Општинске управе општине Алексинац, Одељења за урбанизам и имовинско правне послове, 10.7.2023. године, актом број III/07 _____.

Одредбом члана 70. став 10. тачка 2. Закона о планирању и изградњи, прописано је да се захтев за утврђивање земљишта за редовну употребу објекта може поднети када се ради о објекту за који је поднет захтев за озакоњење за који је надлежни орган утврдио да постоји могућност озакоњења у смислу испуњености претходних услова и донео закључак којим се поступак озакоњења прекида у циљу решавања имовинско-правних односа на земљишту, када је такав објекат изграђен на грађевинском земљишту на коме је као носилац права коришћења, односно власник уписана Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или правно лице чији су оснивачи Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или неко друго правно, односно физичко лице. Сходно Обавештењу Одељења за урбанизам и имовинско правне послове, број III/07 _____ од 16.03.2022. године, утврђено да ће се поступак озакоњења објекта наставити, након прибављања дела парцеле _____ КО Бели Брег, на којој је

Општина Алексинац уписана као носилац јавне својине. На основу достављеног пројекат препарцелације за КП бр. ____ и ____ КО Бели Брег, овај орган је утврдио да су испуњени услови за доношење решења о утврђивању земљишта за редовну употребу објекта, те је на основу одредбе члана 70. став 17. Закона, одлучио као у изреци.

Одредбама члана 70. став 18. до 21. прописано је следеће:

- да се решењем одређују сви елементи потребни за формирање катастарске парцеле, а саставни део решења је потврђени пројекат препарцелације, те је у том смислу решено у ставу 1. изреке;

-да се решењем утврђује право власника објекта да право својине на грађевинском земљишту, које је одређено као земљиште за редовну употребу објекта, стекне непосредном погодбом, по тржишној цени, у складу са тим законом, те је у том смислу решено у ставу 3. изреке;

-да је решење основ за провођење промене код органа надлежног за послове државног премера и катастра, те је овај орган у том смислу решио у ставу 4. изреке.

_____ доставио је Изјаву број III/07 _____ од 17.7.2023. године (оверену код Јавног бележника Иване Милошевић УОП – II: ____ - 2023) сувласника на парцели ____ КО Бели Брег _____ за спровођење поступка утврђивања земљишта за редовну употребу.

ПОУКА О ПРАВНОМ СРЕДСТВУ: Против овог решења може се изјавити жалба Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у Београду, Немањина 22-26, у року од 8 дана од пријема истог. Жалба се подноси преко овог органа уз уплату Р.А.Т. у износу од 490,00 динара, на жиро рачун број : 840-742221843-57, број модела 97, позив на број 92-002, сходно Тарифном броју 6. тарифе Р.А.Т. Таксу не плаћају органи Републике и локалне самоуправе.

Обрађивач,
Марија Маринковић

РУКОВОДИЛАЦ ОДСЕКА,
Љиљана Петровић Дугачки

ПРИЛОГ 3 – Одлука о отуђењу непокретности непосредном погодбом

На основу члана 100. став 1. тачка 3, члана 105. став 2., став 3. и став 6. Закона о планирању и изградњи („Сл. гласник РС“, број 72/09, 81/09 – испр., 64/10-одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13-одлука УС, 50/13-одлука УС, 98/13 – одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19-др. закон, 9/20, 52/21 и 62/23) (у даљем тексту: Закон) и члана 40. став 1. тачка 31. Статута општине Алексинац („Сл. лист општине Алексинац“, бр. 29/18), а поводом захтева _____ из Белог Брега, за отуђење грађевинског земљишта непосредном погодбом по тржишној цени у поступку утврђивања земљишта за редовну употребу објекта у циљу легализације, односно озакоњења објекта, Скупштина општине Алексинац доноси

ОДЛУКУ О ОТУЂЕЊУ НЕПОКРЕТНОСТИ НЕПОСРЕДНОМ ПОГОДБОМ

I

ОТУЂУЈЕ СЕ из јавне својине Општине Алексинац непосредном погодбом, по тржишној цени део **КП бр. ____** – грађевинско земљиште изван грађевинског подручја, у бруто површини од **26 м²**, уписано у лист непокретности бр. 653 КО Бели Брег као грађевинско земљиште изван грађевинског подручја и то купцу ММ из Белог Брега.

II

Описано грађевинско земљиште отуђује се по цени од **198,00** динара по м², која за укупну површину предметне непокретности износи **5.148,00** динара и коју је ММ у обавези да исплати једнократно, пре закључења уговора.

III

Одређује се председник Општине Далибор Радичевић да у име Општине Алексинац, закључи и потпише уговор о отуђењу грађевинског земљишта са ММ, којим ће се ближе регулисати права и обавезе уговарача.

IV

Купац се обавезује да у року од 30 дана од дана усвајања ове Одлуке, приступи закључењу Уговора.

Уколико у напред наведеном року купац не закључи уговор сматраће се да је одустао од захтева, те ће се ова одлука ставити ван снаге.

V

Уговор о отуђењу оверава се код надлежног јавног бележника, а трошкови овере падају на терет подносиоца захтева.

Трошкови овере Уговора код надлежног бележника падају на терет купца.

VI

Одлуку доставити купцу, архиви и архиви председника Општине и иста се прилаже уз Уговор.

I Број: 011-

У Алексинацу, _____ 2023.године

СКУПШТИНА ОПШТИНЕ АЛЕКСИНАЦ

ПРЕДСЕДНИК,

О б р а з л о ж е њ е

_____ из Белог Брега поднео је Општинској управи општине Алексинац, Одељењу за урбанизам и имовинско правне послове - Одсеку за имовинско правне послове захтев за отуђење грађевинског земљишта изван грађевинског подручја, описано у тачки 1. Одлуке, у поступку утврђивања земљишта за редовну употребу објекта по основу легализације, односно озакоњења објекта на КП бр. ____ КО Бели Брег, у складу са одредбом члана 105. Закона.

Овај орган је, поступајући по захтеву, извршио увид у списе предмета III/07 бр. 463-_____ и утврдио да је правноснажним решењем под напред наведеним бројем од 18.7.2023. године усвојен захтев ММ из Белог Брега, те је за потребе у поступку утврђивања земљишта за редовну употребу објекта по основу легализације, односно озакоњења објекта, на основу пројекта препарцелације за КП бр. ____ и ____ КО Бели Брег којим су одређени сви елементи за формирање катастарске парцеле, где је утврђен правни основ за стицање права својине _____ да стекне право својине непосредном погодбом, по тржишној цени, на КП бр. ____ КО Бели Брег, у површини од 26 м², уписаној у лист непокретности бр. 653, као јавна својина Општине Алексинац.

_____ из Белог Брега доставио је Изјаву сувласника парцеле са обимом удела $\frac{1}{2}$ на КП бр. ____ КО Бели Брег, уписане у лист непокретности број 26 МВ, број III/07 463-_____

од 17.7.2023. године, на којој се налази поменути објект у поступку легализације, односно озакоњења, оверену код Јавног бележника Милошевић Иване (овера бр. УОП-П: 2891-2023) да је упознат са чињеницом да је ____ изградио објект на КП бр. ____ КО Бели Брег, као и да је сагласан са поступком прибављања дела парцеле ____ КО Бели Брег у циљу озакоњења објекта.

Овај орган је у даљем поступку прибавио процену тржишне вредности грађевинског земљишта изван грађевинског подручја, те је на основу акта Министарства финансија - Пореске управе – број: 002-464-08-00176/2023-0000 од 28.08.2023. године (наш број: III/07 464-223/3/2023 од 30.08.2023. године) утврђена вредност од 198,00 динара по м². Како је површина предметног земљишта 26 м² укупна цена износи 5.148,00 динара.

На захтев поступајућег органа, подносилац захтева је дао писану изјаву да прихвата цену земљишта, утврђену на описани начин.

Одредбом члана 100. став 1. тачка 3. прописано је да је отуђење грађевинског земљишта непосредном погодбом могуће у случају формирања грађевинске парцеле у складу са одредбом чл. 70. Закона, те како је Одсек за имовинско правне послове општинске управе Општине Алексинац утврдио да се у овом случају ради о захтеву за отуђење, на основу претходно правноснажно утврђеног земљишта за редовну употребу, закључено је да су испуњени услови за отуђење земљишта непосредном погодбом по тржишној цени.

Одредбом члана 105. став 2. Закона прописано је да власник коме је право својине на објекту стечено по основу легализације, односно озакоњења објекта, власник објекта има обавезу утврђивања земљишта за редовну употребу објекта у складу са чланом 70. Закона, док је ставом 6. истог члана прописано да ако се у поступку утврђивања земљишта за редовну употребу објекта прописаним чланом 70. Закона утврди да површина катастарске парцеле истовремено представља и земљиште за редовну употребу објекта, власник постојећег објекта стиче право својине на том грађевинском земљишту, по тржишној цени, непосредном погодбом, чиме су испуњени услови за отуђење наведеног земљишта непосредном погодбом.

Одредбом члана 99 став 14. Закона прописано је да власник грађевинског земљишта у јавној својини и лице коме се земљиште отуђује закључују уговор у року од 30 дана од доношења одлуке, те је у том смислу одлучено као у тачки 4. Одлуке.

Одредбом члана 2. став 1. Закона о промету непокретности („Службени гласник РС“, број 93/2014, 121/2014 и 6/2015) прописано је да је промет непокретности, у смислу тог закона, јесте пренос права својине на непокретности правним послом, уз накнаду или без накнаде, док је одредбом члана 4. став 1 . истог Закона прописано да се уговор о промету

непокретности закључује у облику јавнобележнички потврђене (солемнизоване) исправе, па је у том смислу одлучено тачком 4. Одлуке.

На основу свега наведеног стекли су се сви законски услови за отуђење грађевинског земљишта из јавне својине општине Алексинац на КП бр. ____ КО Бели Брег непосредном погодбом по тржишној цени.

Обрађивач

Марија Маринковић

ОДСЕК ЗА ИМОВИНСКО ПРАВНЕ ПОСЛОВЕ

ПРИЛОГ 4 - Уговор о отуђењу непокретности из јавне својине

УГОВОР

о отуђењу непокретности из јавне својине

закључен дана _____ године између:

1. **ОПШТИНЕ АЛЕКСИНАЦ, ул. Књаза Милоша 169, матични број: 07173075, ПИБ: 100313169**, као продавца, коју заступа председник Општине Далибор Радичевић ЈМБГ: _____ (у даљем тексту – Продавац) и
2. **ММ из Белог Брега, ЈМБГ: _____**, као купца (у даљем тексту – Купац).

Члан 1.

Уговорне стране сагласно констатују:

1. Да је општина Алексинац носилац права јавне својине на непокретности у уделу од 1/1 на КП бр. ____ Бели Брег, која је уписана у лист непокретности бр. 653 КО Бели Брег, као грађевинско земљиште изван грађевинског подручја, површине 2697 м2.
2. Да је правноснажним решењем Општинске управе општине Алексинац, Одељења за урбанизам и имовинско правне послове, број: Ш/07 463- ____ од 18.7.2023. године усвојен захтев ММ, те је у поступку утврђивања земљишта за редовну употребу објекта по основу легализације, односно озакоњења, на основу пројекта препарцелације за КП бр. ____ и ____ КО Бели Брег којим су одређени сви елементи за формирање катастарске парцеле, где је утврђено право ММ да стекне право својине непосредном погодбом, по тржишној цени, на КП бр. ____ КО Бели Брег, у површини од 26 м2.
3. Да је ММ дана 26.7.2023. године поднео захтев куповину дела парцеле у бруто површини од 26 м2 описаног у тачки 1. и 2. овог члана, из јавне својине општине Алексинац, непосредном погодбом, по тржишној цени.
4. Да је тржишна вредност непокретности утврђена на основу акта Министарства финансија - Пореске управе – Сектора за издвојене активности Одсека за контролу Алексинац број: 002-____ од 28.8.2023. године утврђена вредност од 198,00 динара по м2, те да вредност укупне површине грађевинског земљишта од 26 м2 износи 5.148,00 динара (петхиљадастотчетрдесетосам динара).
5. Да је на седници Скупштине општине Алексинац дана ____ .9.2023.године, а на основу правноснажног решења о утврђивању земљишта за редовну употребу Ш/07 бр.

463-____, донета Одлука о отуђењу непокретности непосредном погодбом по цени од 198,00 динара по м2 односно 5.148,00 динара за укупну површину, једнократно и то пре закључења уговора о отуђењу земљишта.

Члан 2.

Уговорне стране сагласно констатују да општина Алексинац отуђује из јавне својине, ММ, непосредном погодбом, по тржишној цени, грађевинско земљиште изван грађевинског подручја, које чини удео од 26/2697, на КП бр. ____ Бели Брег, која је уписана у лист непокретности бр. 653 КО Бели Брег, као грађевинско земљиште изван грађевинског подручја, земљиште под делом зграде.

Члан 3.

Непокретност описана у члану 2. овог уговора отуђује се по цени од 198,00 динара по м2, што за укупну површину грађевинског земљишта износи 5.148,00 динара.

Купац се обавезује да наведену цену исплати једнократно и то пре закључења уговора о отуђењу земљишта уплатом на рачун **840-841151843-84**, модел **97** са позивом на број **760022805948731318**.

Члан 4.

Уговорне стране су сагласне да купац искључиву својину на предметној непокретности стиче даном закључења овог уговора и његове овере код надлежног јавног бележника.

Члан 5.

Купац је овлашћен да по овери овог уговора може, на своје име, уписати право својине на непокретности описаној у члану 2. овог уговора код Републичког геодетског завода, Службе за катастар непокретности у Алексинцу, без присуства и накнадне сагласности Продавца (clausula intabulandi).

Члан 6.

Трошкови овере овог уговора код јавног бележника, трошкови укњижбе и сви други трошкови који проистекну из реализације овог уговора падају на терет Купца.

Члан 7.

Овај уговор закључен је у шест (6) истоветних примерака, за потребе овере и уговарача.

У Г О В А Р А Ч И :

ЗА ПРОДАВЦА,

Председник општине Алексинац

Далибор Радичевић

КУПАЦ,

Управљање грађевинским земљиштем у јединицама локалне самоуправе

- Управно правни режим и административни поступци -

САЖЕТАК

Овај рад дефинише правне, институционалне и практичне аспекте управљања грађевинским земљиштем у Републици Србији, са посебним освртом на улогу јединица локалне самоуправе у поступцима планирања, располагања, прибављања, уређивања и привођења намени грађевинског земљишта. Управљање грађевинским земљиштем представља сложен и мултидисциплинаран процес који обухвата правне, урбанистичке, економске и административне механизме. Грађевинско земљиште чини један од најзначајнијих ресурса државе, па управљање њиме превазилази административне механизме у циљу рационалног коришћења простора, заштите јавног интереса, обезбеђивања правне сигурности и стварање услова за одрживи просторни и економски развој.

Циљ истраживања био је да се кроз историјско-правну, нормативну и практичну анализу правног режима грађевинског земљишта укаже на значај ефикасног управљања овим ресурсом, прикажу најзначајнији правни и управни институти, идентификују системски проблеми у примени позитивноправних прописа и формулишу предлози за унапређење постојећег система. Посебно је разматран значај локалне самоуправе која има важну улогу у планирању, уређивању и располагању грађевинским земљиштем, као и у спровођењу поступака који непосредно утичу на његово коришћење и привођење намени.

Тематски, рад обухвата историјски развој правног режима института грађевинског земљишта од социјалистичког периода и државне, односно друштвене својине и послератне обнове, преко система самоуправљања и распада СФРЈ, кроз транзиционе процесе, до савременог законодавног оквира. Посебно је анализиран нормативни оквир који чине Закон о планирању и изградњи, Закон о јавној својини, Закон о експропријацији и други релевантни прописи, који уређују својинске односе и дефинишу поступке прибављања, располагања и отуђења грађевинског земљишта. Посебна пажња посвећена је институту конверзије и променом законских режима, као и савременим механизмима уређивања и легализације, односно формализације објеката.

У раду су обрађени и оперативни инструменти управљања земљиштем, попут парцелације и препарцелације, исправке границе суседних парцела, утврђивања земљишта за редовну употребу објекта, као и могућност примене урбане комасације и географских информационих система (ГИС) у поступцима планирања и управљања земљиштем. Указано је на значај дигитализације просторних и катастарских података за ефикасније вођење поступака, повећање транспарентности и доступности информација, као и потреба за бољом координацијом надлежних органа.

Резултати истраживања показују да, иако правни систем Републике Србије предвиђа бројне инструменте за управљање грађевинским земљиштем, њихова практична примена остаје оптерећена сложености и дуготрајношћу административних процедура, трошковима поступака који у појединим случајевима премашују вредност земљишта, неусклађеним и недовољно ажурним евиденцијама, сложеним имовинско правним односима, недовољним кадровским и техничким капацитетима локалне самоуправе и недовољном координацијом различитих органа и нивоа власти. Наведени проблеми непосредно утичу на ефикасност коришћења земљишта, реализацију инвестиција и остваривање јавног интереса.

Закључује се да је за унапређење система управљања грађевинским земљиштем неопходно спровести процедуралну рационализацију, јачање правне сигурности, унапређење међусобне координације надлежних органа, развој кадровских и техничких капацитета локалних самоуправа, дигитализацију и редовно ажурирање релевантних евиденција, као и доследну примена принципа одрживог развоја, ослобођену краткорочних политичких утицаја. Рационално и транспарентно управљање грађевинским земљиштем представља важан предуслов за ефикаснији инвестициони циклус, развој инфраструктуре, јачање грађевинског сектора и укупан привредни напредак Републике Србије.

Кључне речи: грађевинско земљиште, јавна својина, управљање земљиштем, локална самоуправа, плански документи

Building land management in local government units
- Administrative legal regime and administrative procedures -

SUMMARY

This paper defines the legal, institutional, and practical aspects of building land management in the Republic of Serbia, with particular reference to the role of local self-government units in the procedures of planning, disposition, acquisition, servicing, and bringing building land to its intended purpose. Building land management constitutes a complex and multidisciplinary process that encompasses legal, urban planning, economic, and administrative mechanisms. Building land represents one of the most significant state resources; thus, its management transcends administrative mechanisms with the objective of rational spatial utilization, protection of the public interest, provision of legal certainty, and creation of conditions for sustainable spatial and economic development.

The research aimed to highlight the importance of efficient management of this resource through a historical-legal, normative, and practical analysis of the legal regime governing building land, present the most significant legal and administrative institutes, identify systemic issues in the application of positive law regulations, and formulate proposals for improving the existing system. Particular consideration was given to the importance of local self-government, which plays a major role in the planning, servicing, and disposition of building land, as well as in conducting procedures that directly affect its use and bringing to intended purpose.

Thematically, the paper covers the historical development of the legal regime governing the institute of building land—from the socialist period, state and social ownership, and post-war reconstruction, through the system of self-management and the dissolution of the SFRY, across transition processes, to the contemporary legislative framework. Specific analysis was conducted on the normative framework comprising the Planning and Construction Act, Public Property Act, Expropriation Act, and other relevant regulations governing property relations and defining the procedures for the acquisition, disposition, and alienation of building land. Special attention was paid to the institute of conversion and changes in legal regimes, as well as modern mechanisms of servicing, legalization, and formalization of structures.

The paper also addresses operational land management instruments, such as land subdivision and re-subdivision, boundary line adjustment of adjacent land parcels, determination of land required for the regular use of a structure, as well as the potential application of urban land readjustment and Geographic Information Systems (GIS) in land

planning and management procedures. The importance of digitizing spatial and cadastral data was highlighted for the purpose of conducting procedures more efficiently, increasing transparency and information accessibility, and achieving better coordination among competent authorities.

Research findings indicate that, although the legal system of the Republic of Serbia provides numerous instruments for building land management, their practical application remains burdened by the complexity and protracted nature of administrative procedures, procedural costs that in certain cases exceed the value of the land, inconsistent and insufficiently updated records, complex property-legal relations, inadequate staffing and technical capacities of local self-governments, and insufficient coordination among various authorities and levels of government. These issues directly affect the efficiency of land use, project implementation, and the realization of the public interest.

It is concluded that improving the building land management system requires procedural rationalization, strengthening of legal certainty, enhanced inter-agency coordination, capacity building of local self-governments in terms of staffing and technical infrastructure, digitization and regular updating of relevant records, as well as the consistent application of sustainable development principles free from short-term political influences. Rational and transparent management of building land serves as an essential prerequisite for a more efficient investment cycle, infrastructure development, strengthening of the construction sector, and overall economic progress in the Republic of Serbia.

Keywords: building land, public property, land management, local self-government, planning documents

БИОГРАФИЈА

Маринковић Марија рођена је 29.06.1987. године у Алексинцу. Основну школу „Вук Караџић“ завршила је у Житковцу, а средњу медицинску школу „Др Алекса Савић“ у Прокупљу. Након завршене средње школе 2006. године уписује Правни факултет у Нишу, где након паузе у студирању 2013. године стиче звање правника. Дипломирала је 2016. године на Факултету за пословне студије и право Универзитета „Унион–Никола Тесла“ у Београду, док мастер академске студије права уписује 2020. године.

Положила је стручни испит за медицинску сестру–техничара (2009), државни стручни испит за средње образовање за рад у државној управи и локалној самоуправи (2010) и државни стручни испит за високо образовање за рад у државној управи и локалној самоуправи (2014).

Од 2010. године запослена је у Општинској управи општине Алексинац, где је обављала више послова у области скупштинских и административних послова, а од 2021. године ради на пословима имовинско правне области. Од августа 2025. године запослена је као секретар–правник Геронтолошког центра „Јеленац“ Алексинац.

Током рада континуирано се стручно усавршавала кроз бројне обуке и семинаре из области јавне управе, локалне самоуправе, управног поступка, комуникације и управљања јавном имовином. Уписана је у Регистар посредника Министарства правде од 2023. године и поседује важећу дозволу за посредовање, као и више сертификата из области медијације и решавања спорова. Такође је уписана у Листу тела за вансудско решавање потрошачких спорова Министарства унутрашње и спољне трговине.

Аутор је научног рада „Mechanisms of citizen participation at the local level in the positive legal system of Serbia“, објављеног 2021. године у часопису „Facta Universitatis“.

Члан је Коморе социјалне заштите са активном лиценцом за обављање правних послова у социјалној заштити.

Говори енглески, руски и немачки језик.

Удата је и мајка двоје деце. Рекреативно се бави планинарењем и високогорством.

ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ
ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА МАСТЕР РАДА

Име и презиме аутора мастер рада: Марија Маринковић

Наслов мастер рада: „Управљање грађевинским земљиштем у јединицама локалне самоуправе, Управно правни режим и административни поступци“

Ментор: Проф. др Дејан Вучетић

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у pdf формату истоветан штампаном облику, који сам предао/ла Правном факултету Универзитета у Нишу.

У Нишу, _____

Потпис аутора,

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА

Изјављујем да је мастер рад, под насловом:

Управљање грађевинским земљиштем у јединицама локалне самоуправе

- Управно правни режим и административни поступци –

пријављен и одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да овај мастер рад у целини, нити у деловима, нисам пријављивао/ла на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредио/ла ауторска права, нити злоупотребио/ла интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзитета у Нишу, са подацима о датуму одбране и комисији пред којом је рад брањен.

Аутор мастер рада: Марија Маринковић

У Нишу, _____

Потпис аутора
