



УНИВЕРЗИТЕТ У НОВОМ САДУ  
ФАКУЛТЕТ ТЕХНИЧКИХ НАУКА У  
НОВОМ САДУ

---



Небојша Јањић

**МОДЕЛ ТЕХНИЧКИХ И ФИНАНСИЈСКИХ ИНТРУМЕНАТА  
ЗА УПРАВЉАЊЕ ГРАЂЕВИНСКИМ ЗЕМЉИШТЕМ У  
ПРИВАТНОЈ СВОЈИНИ РАДИ СПРОВОЂЕЊА  
УРБАНИСТИЧКИХ ПЛАНОВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

**ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА**

Нови Сад, 2018



УНИВЕРЗИТЕТ У НОВОМ САДУ • ФАКУЛТЕТ ТЕХНИЧКИХ НАУКА  
21000 НОВИ САД, Трг Доситеја Обрадовића 6

**КЉУЧНА ДОКУМЕНТАЦИЈСКА ИНФОРМАЦИЈА**

Редни број, <b>РБР:</b>	
Идентификациони број, <b>ИБР:</b>	
Тип документације, <b>ТД:</b>	Монографска документација
Тип записа, <b>ТЗ:</b>	Текстуални штампани материјал
Врста рада, <b>ВР:</b>	Докторски рад
Аутор, <b>АУ:</b>	Небојша Јањић
Ментор, <b>МН:</b>	Проф. др Дарко Реба
Наслов рада, <b>НР:</b>	Модел техничких и финансијских инструмената за управљање грађевинским земљиштем у приватној својини ради спровођења урбанистичких планова у Републици
Језик публикације, <b>ЈП:</b>	Српски
Језик извода, <b>ЈИ:</b>	Српски
Земља публикавања, <b>ЗП:</b>	Србија
Уже географско подручје, <b>УГП:</b>	Војводина
Година, <b>ГО:</b>	2018.
Издавач, <b>ИЗ:</b>	Ауторски репринт
Место и адреса, <b>МА:</b>	21000 Нови Сад, Трг Доситеја Обрадовића 6
Физички опис рада, <b>ФО:</b> (поглавља/страна/ цитата/табела/слика/графика/прилог а)	(9/215/58/6/57/-/-)
Научна област, <b>НО:</b>	Архитектура
Научна дисциплина, <b>НД:</b>	Урбанизам
Предметна одредница/Кључне речи, <b>ПО:</b>	Грађевинско земљиште, приватна својина, урбанистички планови
<b>УДК</b>	
Чува се, <b>ЧУ:</b>	Библиотека Факултета Техничких Наука 21000 Нови Сад, Трг Доситеја Обрадовића 6
Важна напомена, <b>ВН:</b>	

Извод, <b>ИЗ:</b>	Приватна својина на грађевинском земљишту захтева пообне техничке и финансијске инструменте ради спровођења урбанистичких планова. Како одговарајући инструменти у Републици Србији нису нормирани рад формулише јединствени модел техничких и финансијских инструмената потребних за управљање грађевинским земљиштем.		
Датум прихватања теме, <b>ДП:</b>			
Датум одбране, <b>ДО:</b>			
Чланови комисије,	Председник:	Др Радивоје Динуловић, редовни професор	Потпис ментора
	Члан:	Др Милица Костреш, ванредни професор	
	Члан:	Др Милена Кркљеш, ванредни професор	
	Члан:	Др Ева Ваништа Лазаревић, редов. професор	
	Члан, ментор	Др Дарко Реба, редовни професор	

Образац **Q2.НА.06-05**- Издање 1



UNIVERSITY OF NOVI SAD • FACULTY OF TECHNICAL SCIENCES  
21000 NOVI SAD, Trg Dositeja Obradovića 6

**KEY WORDS DOCUMENTATION**

Accession number, <b>ANO</b> :	
Identification number, <b>INO</b> :	
Document type, <b>DT</b> :	Monographic publication
Type of record, <b>TR</b> :	Textual material, printed
Contents code, <b>CC</b> :	Doctoral dissertation
Author, <b>AU</b> :	Nebojša Janjić
Mentor, <b>MN</b> :	Prof. Dr Darko Reba
Title, <b>TI</b> :	Model of technical and financial instruments for management of construction land in private ownership for implementation of urban plans in the Republic of Serbia
Language of text, <b>LT</b> :	Serbian
Language of abstract, <b>LA</b> :	Serbian
Country of publication, <b>CP</b> :	Serbia
Locality of publication, <b>LP</b> :	Vojvodina
Publication year, <b>PY</b> :	
Publisher, <b>PB</b> :	Author's reprint
Publication place, <b>PP</b> :	21000 Novi Sad, Trg Dositeja Obradovića 6
Physical description, <b>PD</b> : (chapters/pages/ref./tables/pictures/graphics/appendixes)	(9/215/58/6/57/-/-)
Scientific field, <b>SF</b> :	Architecture
Scientific discipline, <b>SD</b> :	Urban Planning
Subject/Key words, <b>S/KW</b> :	Construction land, private property, urban plans
<b>UC</b>	
Holding data, <b>HD</b> :	Library of Faculty of Technical Sciences 21000 Novi Sad, Trg Dositeja Obradovića 6
Note, <b>N</b> :	

Abstract, <b>AB</b> :	Private property on construction land requires special technical and financial instruments for the implementation of urban plans. Since the appropriate instruments in the Republic of Serbia are not standardized. This paper, thus, formulate a unique model of technical and financial instruments necessary for the management of construction land.		
Accepted by the Scientific Board on,			
Defended on, <b>DE</b> :			
Defended Board,	President:	Radivoje Dinulović, PhD, full professor	
	Member:	Milica Kostreš, PhD, associate professor	
	Member:	Milena Krklješ, Phd, associate professor	Menthor's sign
	Member:	Eva Vaništa Lazarević, PhD, full professor	
	Member,Ment..	Darko Reba, PhD, full professor	

Obrazac **Q2.HA.06-05**- Izdanje 1

**МОДЕЛ ТЕХНИЧКИХ И ФИНАНСИЈСКИХ ИНТРУМЕНАТА ЗА УПРАВЉАЊЕ  
ГРАЂЕВИНСКИМ ЗЕМЉИШТЕМ У ПРИВАТНОЈ СВОЈИНИ РАДИ СПРОВОЂЕЊА  
УРБАНИСТИЧКИХ ПЛАНОВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

**Садржај:**

1. Увод.....	6
1.1. Предмет и основне хипотезе истраживања.....	6
1.2. Приказ стања.....	7
1.3. Циљеви и методи истраживања.....	10
2. Инструменти који су предмет истраживања.....	11
2.1. Урбана комасација.....	11
2.2. Апропријација земљишта.....	12
2.3. Уступање земљишта за јавне намене.....	13
2.4. Експропријација непокретности за остале намене.....	19
2.5. Допринос за пренамену и уређење земљишта.....	23
2.6. Допринос за накнадну изградњу инфраструктуре.....	24
2.6. Корекције пореза на имовину.....	26
2.7. Разлози за увођење нових инструмената.....	26
3. Теоријски и економски аспекти приватне својине на грађевинском земљишту.....	30
3.1. Историјат приватне својине.....	30
3.2. Појам и обележја својине.....	32

3.3. Економске карактеристике грађевинског земљишта у режиму приватне својине.....	34
3.4. Видови несавршености тржишта грађевинског земљишта.....	37
4. Проблем правичне прерасподеле увећане вредности грађевинског земљишта.....	43
4.1. Феномен увећане вредности грађевинског земљишта.....	43
4.2. „Правична прерасподела“ увећане вредности земљишта.....	47
4.3. Моменат за наплату накнаде за увећану вредност грађевинског земљишта...	52
5. Историјат својинских односа на земљишту у Србији и инструмената за управљање њиме.....	56
5.1. Карактеристике система управљања грађевинским земљиштем од 1958. до 1995.....	56
5.2. Карактеристике система управљања земљиштем од 1995.-2009., право коришћења као <i>де факто</i> власништво над земљиштем.....	64
5.3. Решења из устава из 2006. и Закона о планирању и изградњи из 2009.....	66
5.4. Генералне смернице за даљи развитак домаћег законодавства.....	69
6. Предложени технички инструменти за спровођење урбанистичких планова.....	70
6.1. Урбана комасација.....	70
6.1.1 Појам урбане комасације.....	70
6.2.1. Принцип урбане комасације у СРН.....	71
6.2.2. Принципи и поступак урбане комасације у Јапану.....	78

6.2.3. Могућност примене института урбане комасације у Србији.....	83
6.2. Апропријација.....	87
6.3. Уступање земљишта без накнаде.....	89
6.3.1. Уступање земљишта без накнаде у зонама нелегалне градње.....	90
6.3.2 Уступање земљишта без накнаде у зонама «урбане обнове».....	91
6.4. Експропријација непокретности за остале намене.....	97
7..Предлог финансијских инструмената потребних за спровођење урбанистичких планова.....	104
7.1. Допринос за пренамену и уређење земљишта.....	104
7.1.1. Постојећа пракса доприноса за уређење грађевинског земљишта..	104
7.1.2. Наплата доприноса за уређење г.з. у СРН.....	112
7.2. Предлог модела за наплату доприноса за планирање и уређење грађевинског земљишта.....	119
7.3. Допринос за накнадну изградњу инфраструктуре.....	123
7.4. Модел коригованог пореза на имовину.....	132
8. Дискусија предложених инструмената на примеру Суботице.....	142
8.1. Проблем проширења грађевинских реона.....	142
8.1.1. Проблем реализације два изабрана урбанистичка плана у Суботици.....	143.



8.1.2. Могући инструменти за решавање проблема.....	149
8.1.3. Провера предложеног модела проширења грађевинског реона.....	153
8.2. Проблем реализације планских докумената у зонама нелегалне изградње.....	162
8.2.1. Нелегална градња у Суботици.....	162
8.2.2. Предметна локација у Суботици и постојећи проблеми који онемогућавају реализацију плана.....	166
8.2.3. Могући инструменти за решавање проблема.....	170
8.2.4. Провера предложених инструмената.....	170
8.3. Проблем реализације планских докумената у зонама урбане обнове.....	178.
8.3.1. „Урбана обнова“ као замена амортизованог грађевинског фонда.....	178
8.3.2. Проблеми у реализацији модела „урбане обнове“ на примеру Суботице.....	179
8.3.3. Могући инструменти за решавање проблем.....	186
8.3.4. Одржив модел изградње у зонама «урбане обнове».....	194
9. Закључак.....	200
Литература.....	204

## 1. Увод

### 1.1. Предмет и основне хипотезе истраживања

Предмет овог рада је изналажење моделатехничких и финансијских инструмената неопходних да би се омогућило управљање грађевинским земљиштем и спровођење урбанистичких планова у условима приватне својине на грађевинском земљишту, у Републици Србији.

Основне хипотезена којима се заснива рад је да данас у Републици Србији одговарајући инструменти не постоје.

Наиме, режим својинских односа на грађевинском земљишту предодређује и врсту и ниво интервенција/захвата које држава, односно локална самоуправа може да врши на грађевинском земљишту. У режиму друштвене, односно државне својине на грађевинском земљишту власти су имале на располагању инструмент свеобухватне експропријације којом су, са техничке стране, решавани проблеми у реализацији урбанистичких планова. Укидањем друштвене/државне и увођењем приватне својине на грађевинском земљишту и консеквентним укидањем инструмента експропријације у целом обухвату плана локалне власти су остале без инструмената за управљање грађевинским земљиштем и спровођење урбанистичких планова.

Хипотеза је, дакле, да приватна својина на грађевинском земљишту у Републици Србији изискује успостављање новог модела , односно система техничких и финансијских инструмената зауправљање грађевинским земљиштем и реализацију урбанистичких планова. који овом тренутку не постоје или их је (финансијске) потребно модификовати.

## 1.2. Приказ стања

На територији данашње Републике Србије већ је постојао модел техничких инструмената за управљање грађевинским земљиштем у приватној својини и био је нормиран Грађевинским законом Краљевине Југославије из 1931. године. „Као узор Грађевинском закону из 1931. године послужио је систем грађевинског права из предратног доба са знатним утицајем грађевинског права земаља Аустроугарске монархије. Под утицајем савремене светске литературе, а посебно рецентног издања Штибеновог приручника<sup>1</sup> на квалитетан су начин били прописани инструменти урбане комасације, експропријације, апропријације, чиме су успостављени темељи тадашњег система грађевинског права прве југословенске државе.“(Кахле, 2006., стр. 127)

Од завршетка Другог светског рата па све до 1958.вршено поступно укидање приватне својине на грађевинском земљишту, да би поменуто године био донет и Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта (ФНРЈ, 1958).Режим друштвене, односно, *defacto*, општинске својине био је на снази од 1958.до 1995.Године.

У режиму друштвене /општинске својине на грађевинском земљишту јавним властима био на располагању моћан инструмент свеобухватне експропријације, било приватних објеката на грађевинском земљишту у државној својини, било пољопривредног земљишта у приватној својини на рачун кога се ширио грађевински реон.

Овако моћан инструмент, опет, омогућавао је урбанистима да планирају практично без ограничења.Теоретски, све што би урбанисти замислили и преточили у детаљни урбанистички план могло се реализовати лако и у великим обухватима.Овакав систем је омогућавао општинама да креирају велике комплексе опремљеног и препарцелисаног грађевинског земљишта било за колективну било за индивидуалну стамбену изградњу, индустријске објекте, туристичке комплексе, итд.

Године 1995.уводе се битна ограничења у овакав режим, укида се могућност експропријације ради изградње стамбених, пословних и индустријских објеката. Иако још увек *dejure* друштвеној, односно државној својини, над грађевинским земљиштем се већ

---

<sup>1</sup>Josef Stübben, *Der Städtebau*,1907, Stuttgart. Доступнона: <https://archive.org/details/derstdtebau00stgoog>

тада, *defacto*, успоставља режим квазиприватне својине на земљишту у коме тадашње „право коришћења“ често поприма све прерогативе комплексног појма „права својине“.

Укидањем института експропријације, осим за изградњу улица и објеката јавне намене, урбанистичка струка и локалне власти су се нашли у потпуно другачијој ситуацији. Од урбанизма без ограничења одједном су се пред њима испречила сва ограничења која приватна својина на грађевинском земљишту носи.

Процес и формалног враћања режима приватне својине отпочет 1995., настављен је и законом из 2003. Како је Устав из 2006.(РС, 2006 б) укинуо правну баријеру и за формално увођење приватне својине на грађевинском земљишту Законом о планирању и изградњи из 2009 (РС, 2009). она је и, *dejure*, поново уведена у правни систем што је додатно потврђено и Законом о реституцији из 2011 године (РС, 2011).

Законодавци, међутим, са поновним увођењем приватне својине на грађевинском земљишту, како 1995., тако и 2003. и 2009. нису истовремено прописали регулаторне, техничке финансијске инструменте који би омогућили да се урбанистички планови у новом својинском режиму могу и спровести. Стога се рад бави првенствено могућом модификацијом и имплементацијом решења из 1931.године

Потребно је споменути и да грађевинско земљиште није регулисано само матичним законом. Режим управљања некретнинама па и грађевинским земљиштем је мултиресорни и тренутно га формира низ закона из надлежности различитих министарстава. Основни су, свакако, Закон о планирању и изградњи (РС, 2009), Закон о државном премеру и катастру (РС, 2009б), али не мање важни су и Закон о експропријацији (РС, 1995б), Закон о порезима на имовину (РС, 2001), Закон о финансирању локалне самоуправе (РС, 2006а). Закон о комуналним делатностима (РС, 2011), као и секторски закони о пољопривредном, водном и шумском земљишту. Све ове законе, наравно, треба посматрати и са подзаконским актима који из њих произилазе, односно, уредбама и правилницима.

Закони који дефинишу порезе, накнаде и доприносе који терете грађевинско земљиште требало би да имају примарну улогу у стварању правног оквира потребног за

прикупљање финансијских средстава потребних за финансирање уређивања грађевинског земљишта, односно реализацију урбанистичких планова.

Међутим, постојећи законски оквир има бројне аномалије: Закон о порезима на имовину (РС, 2001) нпр. не садржи инструменте који би у релацију довели вредност непокретности и планирану намену, садржи изузетак од опорезивања за земљиште површине мање од 10 ари што доводи до спекулација на тржишту некретнина, односно, у крајњој линији, са једне стране власнике непокретности ставља противставно у различите правне положаје, а са друге изазива спекулације и дисторзије на тржишту грађевинског земљишта што за резултат има веће трошкове изградње те самим тим и већу цену финалног производа.

Као други битан недостатак нашег правног система који се бави грађевинским земљиштем препознаје се и постојећи систем расподеле увећане вредности грађевинског земљишта који иде на руку власницима земљишта а на штету локалних заједница. Наиме, иако се сав раст вредности грађевинског земљишта остварује захваљујући акцији јавног сектора односно локалне заједнице, највећи део раста вредности грађевинског земљишта припашће његовом власнику који у раст вредности није уложио ни рад, ни капитал, нити сносио било какав ризик. (Отуд се оваква појава у англосаксонској литератури назива термином „windfruits“ (плодови ветра)).

Поред чињенице да овакав систем по природи ствари генерише корупцију пошто омогућава велико а легално, премда не и легитимно богаћење власника земљишта, важно је нагласити да је овај систем увелико и препрека за реализацију урбанистичких планова пошто локалне власти у највећем броју случајева нису вољне да улажу знатна финансијска средства у пројекте од којих би само власници непокретности имали корист. Са становишта политичког опортунитета плаузабилније је буџетска средства уложити у пројекте од значаја за целу локалну заједницу него потенцијално бити оптужен за корупцију и тиме угрозити свој политички положај.

### 1.3. Циљеви и методи истраживања

У раду се користе методи анализе и систематизације некадашњих или постојећих техничких и финансијских инструмената у циљу заокруживања модела техничких и финансијских инструмената управљања грађевинским земљиштем и реализације урбанистичких планова, који би био употребљив у Републици Србији данас.

У раду се првенствено разматрају они технички инструменти за реализацију урбанистичких планова и управљања земљиштем који су већ били прописани у домаћем законодавству, тачније у Грађевинском закону Краљевине Југославије из 1931.године (КЈ, 1931), који је детаљно разрађивао инструменте који се описују у овом раду: урбану комасацију, апропријацију земљишта и уступање земљишта без накнаде за јавне потребе. Како су решења која су била прописана Грађевинским законом Краљевине Југославије из 1931.године настала по узору на решења из средњеевропске, првенствено немачке и аустријске законодавне традиције учињен је осврт и на тренутна решења пре свега у немачком грађевинском законодавству и на могућу примену истих у српском законодавству.

У погледу финансијских инструмената, разматрају се постојећи инструменти прописани важећим законима Републике Србије али се, преетходно, врши свеобухватнија анализа проблема раста вредности грађевинског земљишта услед интервенције јавног сектора и дистрибуције новостворене вредности у циљу дефинисања нових или модификације постојећих инструмената који би омогућили правичан и ефикасан систем уређивања грађевинског земљишта и реализације урбанистичких планова.

Истраживање проблема као и провера предложених решења врши се и на карактеристичним примерима у одређеним просторним целинама града Суботице, одакле је аутор рада и где је аутор био прилици да у органима локалне самоуправе прати процесе имплементације планова; али су карактеристичне и за целу Србију.

У првом од примера се разматра реализација урбанистичког плана којом је предвиђено проширење грађевинског реона.

У другом од се разматра карактеристична ситуација реализације плана детаљне регулације донесеног за потребе регулације нелегално изграђеног насеља.

У трећем примеру се разматра карактеристичан случај „урбане обнове“ односно реализације плана детаљне регулације који предвиђа замену постојећег амортизованог

грађевинског фонда приватних кућа новим вишепородичним становањем и новом регулацијом коју нова врста становања захтева.

## 2. Инструменти који су предмет истраживања

### 2.1. Урбана комасација

„Важно је приметити још једну последицу решеткастог система. Када је земља једном разбијена у појединачна градилишта чија је величина у почетку била одређена стамбеним потребама једне породице, онда је њено касније окупљање у парцеле потребне за веће зграде отворило ново поље шекулација и преваре...Кад је земља била потребна за јавне сврхе, откупљивање од бројних појединачних власника постало је велика препрека јавној изградњи: у многим градовима овај процес је довео не само довео до великих тешкоћа већ и до најразноврснијих уцењивања и подмићивања. У Немачкој, *LexAdickes*, закон који је омогућио окупљање парцела и њихову пропорционалну поделу између појединих власника, појавио се тек 1902.године.“ (Мамфорд, 2001., стр. 453.)

„*LexAdickes*“, односно Адикесов закон назван је по Францу Адикесу, тада градоначелнику Франкфурта на Мајни који је закон замислио и први имплементирао. Био је то током реконструкције града један од специфичних , успешно искоришћених принципа. Примењиван је на градским земљиштима предвиђеним за уређење кроз административну процедуру , али до тада у приватној својини.

Парцеле на којима су планиране саобраћајнице, рекреативне површине, јавне површине или јавни објекти, једноставно су отцепљене(без накнаде-прим. аут.) и третиране према регулационом плану, а преостали делови су поново претворени у грађевинске парцеле и враћени првобитним власницима , водећи рачуна о претходно процењеним вредностима и квалитетима као што су оријентација, осунчаност, итд. Поступак су могле покренути локалне власти са једне стране или удружења власника са друге стране. Сви нерешени спорови произашли из промена димензија или вредности парцеле превазили су се одговарајућим међусобним компензацијама.(Деметер, 2008, стр. 100)

Грађевински закон Краљевине Југославије (КЈ, 1931) од члана 57. до члана 53. прописује циљ и поступак урбане комасације. Чланом 57. Дефинисана је урбана комасација као и основни циљ њене примене:

«Циљ комасације

Комасација у смислу овог Закона је спајање земљишта у једну целину и њена подела на градилишта (грађевинске парцеле-прим. аут.) која одговарају грађевинским прописима.

Ова се комасација може изводити само тамо, где је, због неподесног положаја, облика или величине земљишта онемогућено извођење регулационог плана и рационалне изградње.»

Закон о планирању и изградњи из 2009. (РС, 2009) у члану 109.а предвиђа поступак урбане комасације:“ Урбана комасација је поступак по коме се у комасационом подручју постојеће катастарске парцеле, које се због своје површине, облика, положаја, неодговарајућег приступа на површину јавне намене или из других разлога не могу рационално уредити и користити, претварају у грађевинске парцеле. У поступку комасације, који се спроводи у јавном интересу, врши се прерасподела новоформираних грађевинских парцела власницима раније постојећих катастарских парцела, уз истовремено решавање имовинско-правних односа и обезбеђивање грађевинског земљишта за изградњу објеката и површина јавненамене.“

Урбана комасација земљишта, односно принудно преобликовање парцела које немају правилан облик нити имају излаз на јавни пут (односно, не испуњавају основне предуслова да би катастарска парцела била и грађевинска парцела) уз уступање без накнаде земљишта за јавни пут је инструмент који је , као што се види, не само познавало наше прератно законодавство, него је и данас у већини европских земаља основни инструмент за изградњу градова.

Примера ради, Савезна Република Немачка (Западна Немачка), по тврдњама представника ГИЗ-а, ноциоца пројекта „Унапређење управљањем грађевинским земљиштем у Србији“, је уз помоћ овог инструмента успела да обезбеди грађевинско земљиште за изградњу стамбених објеката који су примили око 12 милиона људи, што избеглица из ДДР-а и бивших немачких покрајина, што радника из иностранства. Данас је



урбана комасација регулисана Грађевинским закоником Савезне Републике Немачке, а инструмент је уведен и у многа европска законодавства, па и у земљама у окружењу, нпр. У Хрватској где је уведена 2007. Законом о просторном уређењу и градњи (РХ, 2007).

Овакав приступ широко се практикује у развијеним земљама као што су Француска, Немачка, Израел, Јапан, холандија, Јужна Кореја и Тајван. Са моделом се врше експерименти и у растућим економијама као што су Кина, Индонезија, Малезија и Тајланд (Ју Хунг Хонг, 2007.)

## **2.2. Апропријација земљишта**

Чланом 52.Грађевинског закона из 1931.(КЈ, 1931.)прописани су циљ и поступак апропријације земљишта:

„Са земљиштем које се затекне као неподобно за градилиште (грађевинску парцелу-прим.аут). или које се после извлаштења (експропријације-прим. аут.) за отварање улице, трга и уопште за извошење регулационог плана, не буде способно за градилиште по грађевинским прописима, а на којим земљиштима нема зграда, поступиће се, уколико се њихови власници друкчије не споразуму са власницима суседних земљишта, на следећи начин:

- 1) ако је површина земљишта већа од половине предвиђеног минимума за градилишта, општина ће их путем апропријације повећати до потребног минимума на рачун суседних земљишта, ако су ова већа од предвиђеног минимума и ако она и после одузимања потребног земљишта могу да остану способна за градилишта;
- 2) ако је површина земљишта мања од половине предвиђених минимума, или ако се она не могу на рачун суседних земљишта повећати до потребног минимума, општина ће их апроприсати суседним земљиштима која су способна за градилишта;
- 3) ако поред оваквог земљишта постоји друго земљиште које такође није способно за градилиште, онда ће општина мање земљиште апроприсати

већем, ако то веће земљиште на тај начин може постати способно за градилиште

Ова апропријација извршиће се путем слободне погодбе или проценом извршеном према прописима чланова 110 и 111 која је обавезна за обе стране. Општина неће издати грађевинску дозволу за зидање власницима градилишта док се не изврши спајање односно подела градилишта. Ова забрана не мође трајати дуже од годину дана.“

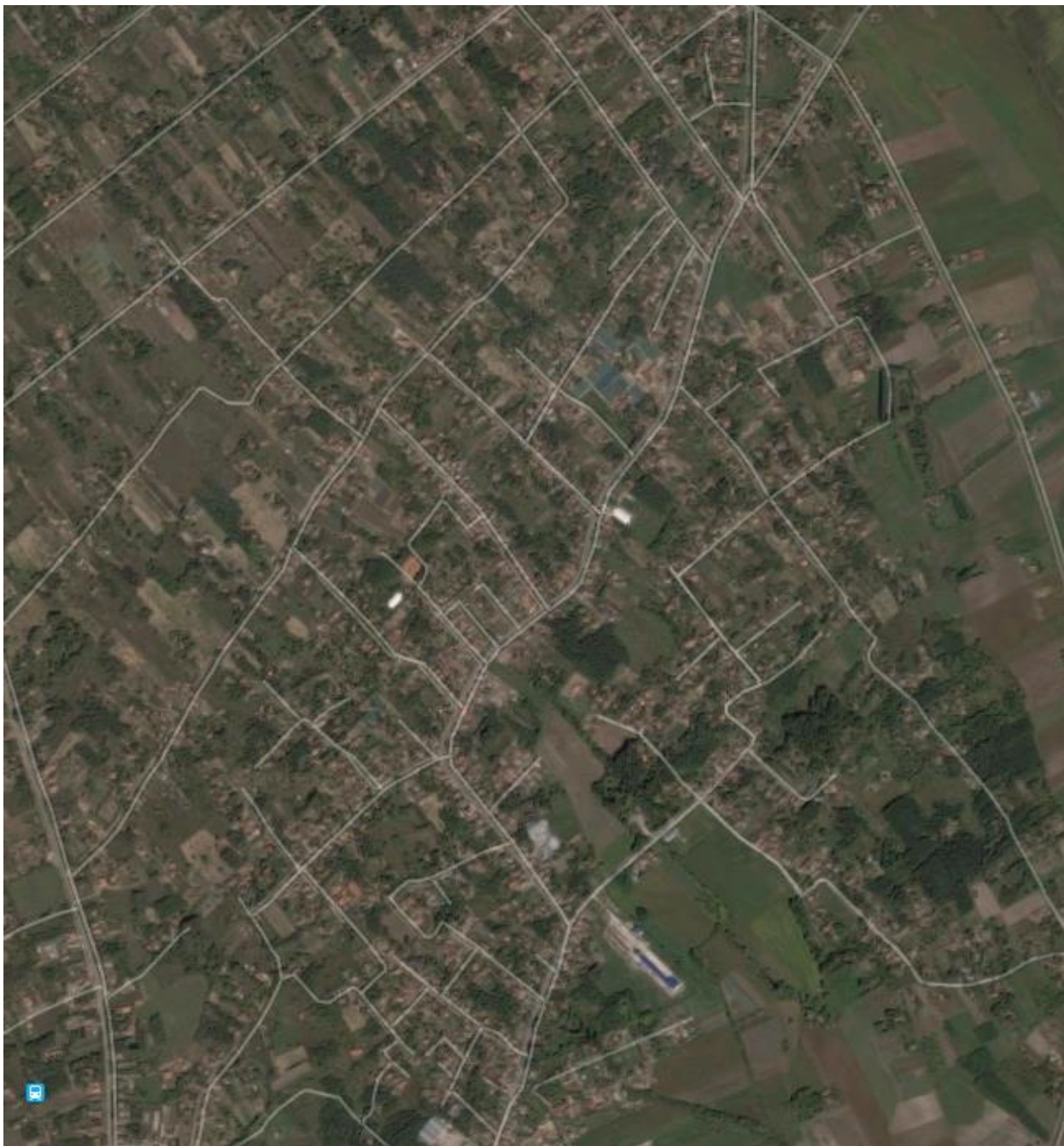
Закон о грађевинском земљишту из 1995.у члану 20.прописивао је да: „Корисник градског грађевинског земљишта у државној својини дужан је да трпи промене граница грађевинске парцеле, према плану парцелације, односно другом акту из члана 9. став 2. овог закона.“

Законом о планирању и изградњи из 2009.(РС, 2009), у члану 28.прописано је да: „Када се урбанистичким планом намена земљишта мења тако да нова намена захтева битно другачију парцелацију план детаљне регулације може садржати и план парцелације“. Намера законодавца је била да се омогући реализација плана детаљне регулације али нису дати инструменти који би омогућили да се нова парцелација и спроведе.У овом сегменту закон из 2009.није одмакао од закона из 2003.који је преобликовање парцела препустио тржишту и договору власника.С обзиром да инструменти за обавезно спровођење препарцелације у нашем законодавству не постоје ова могућност је дата као опциона.

Овакво законско решење произашло је из вредносног става да су „слободно тржиште“ и „приватна својина“ неприкосновени и да имају решења на сва питања не увиђајући да без државне интервенције изградња градова није могућа. Притом, занемарена су решења из земаља у којима није постојао историјски дисконтинуитет приватне својине и у којима је улога државе у урбанистичком планирању и рализацији планова сасвим легитимна.

Без одговарајућих инструменатау пракси не долази до преобликовања парцела. Стандардни случај у коме се примењује инструмент урбане комасације је ширење града на пољопривредно земљиште. Грађевинско земљиште захтева потпуно другачију парцелацију од пољопривредног земљишта. Грађевинско земљиште карактеришу мале

правилне парцеле и велике површине намењене саобраћајницама. Пољопривредно земљиште намењено за гајење житарица, нпр. карактеришу уске а дуге велике парцеле са уским атарским путевима који се простиру само у једном правцу. Без одговарајућих инструмената ширење грађевинског реона на рачун пољопривредног земљишта решава се деобом великих парцела на мање у оквиру постојеће конфигурације парцела пољопривредног земљишта. Уски атарски, односно прилазни путеви немају ни изблиза профиле које захтевају саобраћајнице. Улична мрежа остаје реликт парцела пољопривредног земљишта, као што се види на сликама 1-3.



Слика 1: Ширење града на пољопривредно земљиште без урбанистичког плана.

Суботица, Макова Седмица

Извор: [www.google.rs/maps](http://www.google.rs/maps). (Приступљено 27.08.2016.)



Слика 2: Ширење града на пољопривредно земљиште без урбанистичког плана.

Нови Сад, Ветерник

Извор: [www.google.rs/maps](http://www.google.rs/maps). (Приступљено 27.08.2016.)



Слика 3: Ширење града на пољопривредно земљиште. Београд, Борча и Котеж  
Извор: [www.google.rs/maps](http://www.google.rs/maps). (Приступљено 27.08.2016.)

Да су нашим законодавством, међутим, осим експропријације прописани и други управни поступци чији је циљ принудна измена граница парцела (урбана комасација,

апропријација и уступање земљишта) ова норма би могла бити обавезујућа што би планерима омогућило да унапред планирају будуће грађевинске парцеле што би гарантовало да се план може реализовати у целом свом обухвату.

### **2.3. Уступање земљишта за јавне намене**

Чланом 56. закона из 1931. (КЈ, 1931.) прописан је циљ и критеријуми за уступање земљишта општини без накнаде:

„Власници који парцелишу своје земљиште морају уступити општини бесплатно и неоптерећено планом предвиђено потребно земљиште за јавне саобраћајне и слободне површине, (улице, паркове, тргове, кејове и слично) до његова лица (фронта) и то за улице, паркове, тргове, итд. до највеће ширине од 20м ако је улица, парк, трг итд. целом ширином на земљишту, или до половине уличне ширине а највише 20м, ако улица, парк, трг, итд иде границом земљишта. Потребну површину преко ове мере има општина надокнадити власнику земљишта.“

Слична норма би и данас, у многочему, олакшала реализацију урбанистичких планова (нпр. у зонама „неформалних насеља“ или у зонама „урбане обнове“, односно зона једнопордичног становања које се трансформишу у зоне вишепородичног становања). О овоме ће бити речи у даљем тексту.

Уступање земљишта за јавне намене без накнаде нпр.асвим је уобичајено у САД у процесу ширења градова у случајевима када дивелопери купују велике парцеле пољопривредног земљишта (најчешће ортогонална подела свог земљишта у САД олакшава овакав поступак) и преводе их у грађевинско земљиште најчешће ради изградње нових зона индивидуалног становања.Поступак подразумева поделу велике парцеле (subdivision) на мање грађевинске парцеле и парцеле намењене јавној употреби (улице, тргови, паркови, школе, итд.). Парцеле намењене јавној употреби дивелопер уступа (најчешће инфраструктурно опремљене) локалној смоуправи без накнаде водећи се логиком да грађевинске парцеле намењене становању нису могуће без одговарајућих површина јавне намене, и да је, заправо, бесплатно уступање земљишта намењеног за јавне површине предуслов за убирање добити од продаје грађевинских парцела намењених становању.(АПА).

Алтерманова (Алтерман, 2007) наводи пример праксе у Израелу где је уступање земљишта најчешће примењиван модел за обезбеђивање земљишта за јавне намене. Израелски термин за овај инструмент је „парцијална експропријација без компензације“. Градске власти могу, као услов за изградњу, тражити да им се уступи чак и 40% земљишта. Закон дозвољава да се на овако прибављеном земљишту гради не само комунална инфраструктура, већ и (уколико се ради о већим земљишним комплексима а не о појединачним парцелама) школе, здравствене установе, објекти спорта и рекреације, управни и религијски објекти.

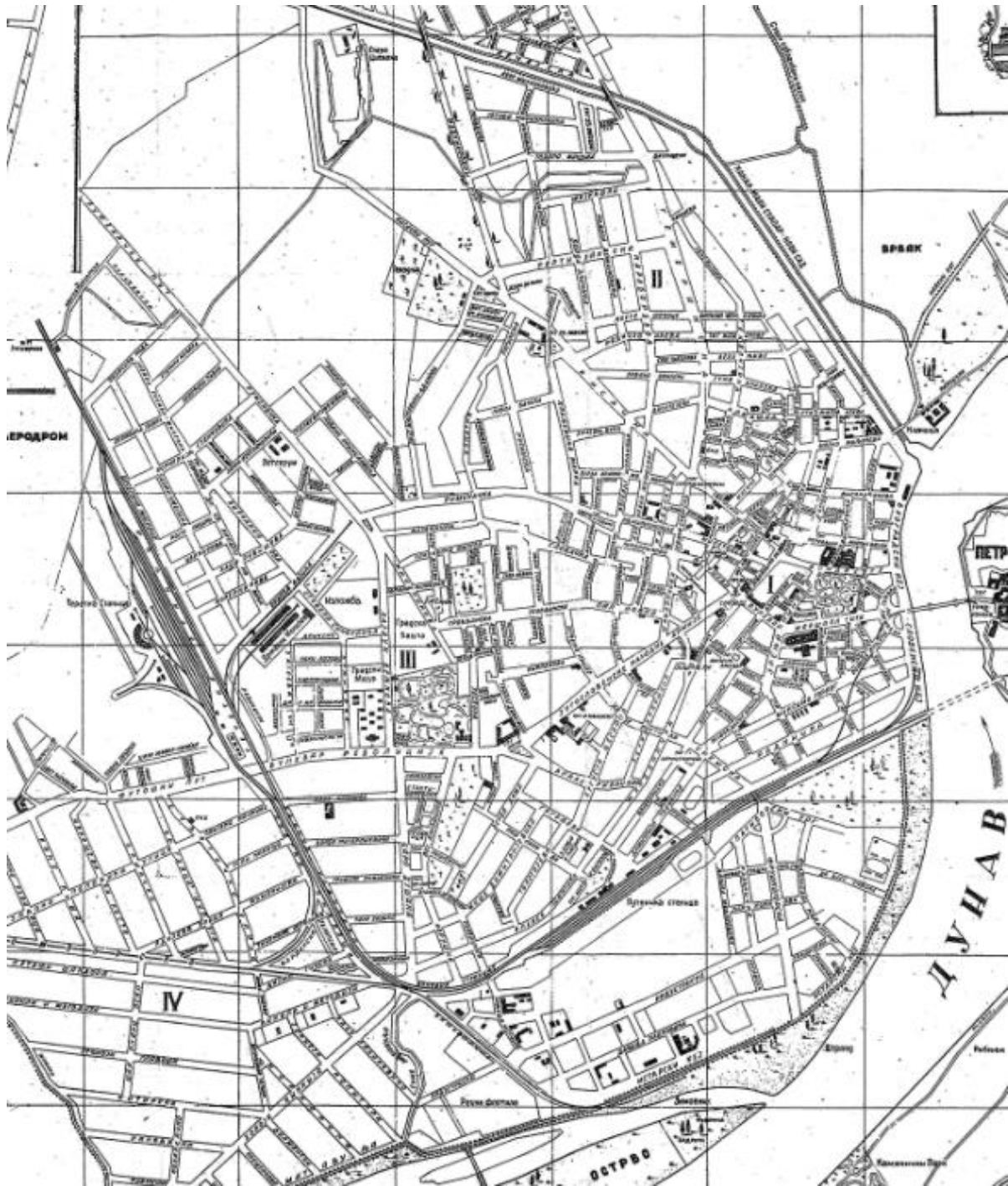
#### **2.4 Експропријација за остале намене**

У периоду социјалистичке изградње основни институт који се примењивао ради обезбеђивања земљишта не само за изградњу објеката јавне намене него и свих других врста објеката (стамбених насеља, производних и продајних објеката, итд.) била је експропријација, односно одузимање својине над објектима и права коришћења на земљишту уз накнаду. Накнада се плаћала само за објекте у својини. За право коришћења на земљишту, с обзиром да је оно било у друштвеној, односно државној својини није припадала накнада.

Уз садејству са обимним финансијским средствима која су се могла акумулирати само у друштвеном сектору, експропријација је била моћан инструмент урбане трансформације.

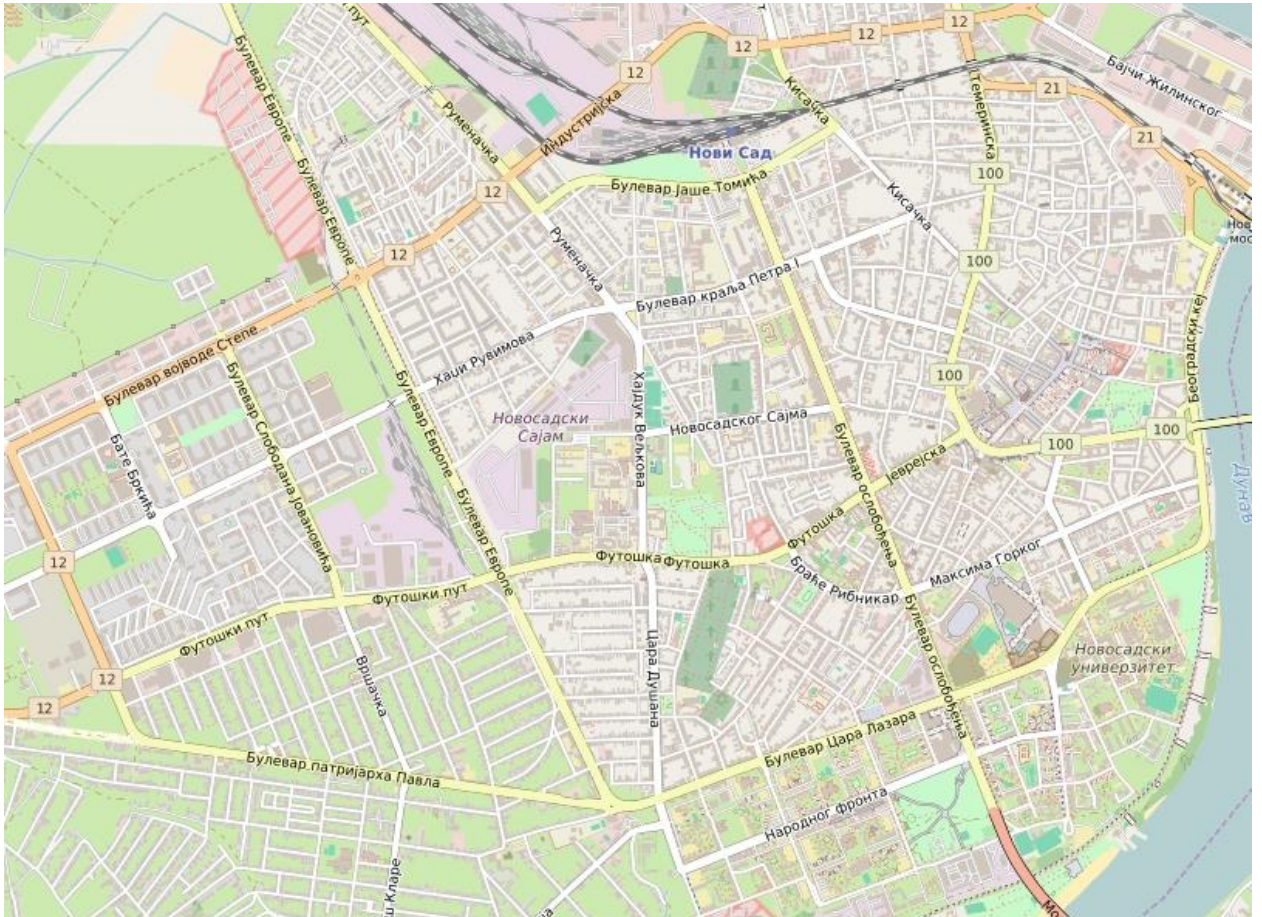
На сликама 4. и 5. као илустрација ове тврдње, приказане су урбана матрица града Новог Сада 1950. године и урбана матрица истог подручја града 2016. године.





Слика 4: Урбана матрица Новог Сада 1950. године.

Извор: архива аутора<sup>2</sup>



Слика 5: Урбана матрица Новог Сада 2016

Извор: [www.openstreet.org](http://www.openstreet.org) (приступљено 02.09.2016.) (pomeritislikunalevo)

Као што ће бити у даљем тексту елаборирано, у Републици Србији је могућност експропријације за потребе изградње објеката у приватном власништву укинута 1995. године. Међутим, појединачним законским решењима или чак посебним законима

<sup>2</sup> Аутор је радиона многим местима у републичкој, покрајинској и градској управи, имао још могућносту вида различите планове, прикупљања документације и слике сазнаком „архивараутира“ резултат истраживања предметне проблематике.

могућност експропријације ради изградње објеката приватних инвеститора у последњој деценији се враћа „на мала врата“.

Треба рећи и да приватна својина, демократски политички систем и тржишна економија не значе нужно и немогућност постојања инситута експропријације и ради обезбеђивања земљишта за потребе приватних инвеститора. Најочитији пример су, нпр., Сједињене Америчке Државе где такав инситут постоји и где је чак 2005. године оснажен одлуком Врховног суда у случају *Kelovs. CityofNewLondon, Connecticut*.

## **2.5. Допринос за пренамену и уређење грађевинског земљишта**

Предложени финансијски инструменти којима се овај рад бави тичу се два основна проблема које је потребно превазићи да би у Србији постојао делотворан али и праведан начин финансирања изградње града односно реализације усвојених урбанистичких планова.

Као прво, буџети локалних самоуправа у Србији располажу редукованим средствима и немају капацитет да финансирају интензивну изградњу инфраструктуре. Обезбеђивање финансијских средстава ради изградње инфраструктуре тамо где за њом постоји реална потреба, предуслов је реализацију инфраструктурних пројеката дефинисаних урбанистичким плановима.

Друго, рад се бави проблемом приватног присвајања пораста вредности грађевинског земљишта који настаје као последица планске пренамене земљишта, изградње магистралне и секундарне инфраструктуре. Како је оваква врста зараде спорна и најчешће друштвено неприхватљива, с обзиром да власник земљишта чија је вредност порасла исључиво захваљујући интервенцији јавног сектора није у побољшање квалитета грађевинског земљишта уложио ни рад ни капитал, нити је сносио било какву врсту ризика, предлаже се реформа постојећег, Законом о планирању и изградњи (РС, 2014) дефинисаног доприноса за уређење грађевинског земљишта. Предложена реформа није само у функцији праведније расподеле новостворене вредности грађевинског земљишта, него и, са тим у вези, у функцији превазилажења политичких баријера у релизацији урбанистичких планова изазваних постојећим законским решењима а које настају услед невољности локалних носиоца

власти да се излажу политичком ризику и оптужбама да су функцији реализације искључиво приватних интереса а на штету локалних заједница којима су на челу.

## **2.6. Допринос за накнадну изградњу инфраструктуре**

У периоду до почетка деведесетих, постојала су два главна извора финансирања локалне комуналне инфраструктуре: накнада за уређивање грађевинског земљишта и месни самодопринос.

У насељима индивидуалног становања, општина, која је имала монопол на обезбеђивање и продају грађевинског земљишта, по извршеној експропријацији пољопривредног и сличног земљишта и парцелацији у складу са детаљним урбанистичким планом, „продавала“ је грађевинске парцеле (правно-формално само право на градњу) породицама које би потом на тим парцелама зидале своје куће, а од средстава прикупљених продајом, односно прикупљеном накнадом за уређивање грађевинског земљишта градила сву планирану инфраструктуру (канализацију, водовод, коловоз, тротоаре, јавну расвету, итд.). На тај начин произвођена су у потпуности инфраструктурно опремљена нова насеља индивидуалног становања.

У раније изграђеним стамбеним ткивима, међутим, недостајућа инфраструктура морала се финансирати на други начин. У Војводини, поменимо, велика градска подручја нису имала ни канализацију ни коловоз од чврсте подлоге. У сврху обезбеђивања финансијских средстава за изградњу недостајуће инфраструктуре коришћен је инструмент месног самодоприноса. Месни самодопринос је функционисао тако што је део зарада свих становника одређене месне заједнице, или дела насеља, одвајан у посебан фонд из кога се финансирала изградња недостајуће инфраструктуре.

Од почетка 90-их година прошлог века оваква пракса замире. Пре свега због хаотичног стања у коме се нашла земља, високе инфлације, економских санкција и др.

У том периоду, као и у потоњем, после 2000., обесмишљен је и основни инструмент који је обезбеђивао финансијска средства. Наиме, у земљи је и данас таква ситуација да се велики део рада обавља ван легалних токова, да су радници

непријављени, или су пријављени на минималну зараду а остатак примају у готовини и сл. У оваквој ситуацији није више могуће, као 70-их и 80-их година имати систем у коме ће се изградња комуналне инфраструктуре финансирати пропорционално пуном личном дохотку сваког запосленог.

Друго, у демократском друштвеном уређењу приметна је појава да грађани користе своју политичку снагу да принуде општинска руководства да финансирају изградњу инфраструктуре из других извора а без њихове партиципације. Оваква пракса је посебно заступљена у нелегално изграђеним насељима у којима живи пуно гласача.

Економском терминологијом речено, јавља се ефекат „слепих путника“, односно појединаца који би да уживају добра и услуге које, међутим, плаћа неко други. И у поменутих случајевима становници насеља без инфраструктуре врше политички притисак да се изградња комуналне инфраструктуре финансира из других средстава локалног, покрајинског или републичког буџета. Ово практично значи да би на финансирање инфраструктуре за потребе појединих грађана било потребно утрошити буџетска средства прикупљена од свих грађана, па и оних који су некад финансирали изградњу инфраструктуре у својим насељима. Ови грађани би били заправо кажњени јер су кроз разна пореска давања принуђени да, иако су већ једном платили инфраструктуру-за своје потребе, поново финансирају изградњу комуналне инфраструктуре-овај пут за туђе потребе.

Овакав систем осим што изазива и политичке тензије у приличној мери се урушио и са избијањем финансијске кризе 2008. године која је последично довела до значајног смањења буџета локалних самоуправа, посебно средстава намењених за инвестиције.

У таквој ситуацији урбанистички планови донети за потребу регулације и комуналног опремања нелегалних насеља се не имплементирају.

Стога је потребно осмислити ефикасан и правичан инструмент за обезбеђивање средстава за ове намене, тамо где би постојало и опредељење грађана да прихвата такав инструмент и производећи аранжман са општином.

У ове сврхе разматра се потенцијални инструмент-допринос за накнадну изградњу инфраструктуре који је само у неким елементима сличан месном самодоприносу.

## **2.7. Корекције пореза на имовину**

Порез на имовину је један од основних прихода локалне самоуправе. Припада у пуном износу општинама и градовима који су надлежни и за његово убирање (РС,2001).

Циљ овог рада није свеобухватно критичко сагледавање Закона о порезима на имовину (РС, 2001). већ указивање на два решења важећег закона која, под један, одступају од критеријума праведног опорезивања и редукују средства која би могла бити прикупљена кроз порез на имовину кад би свака непокретност била заиста и опорезована у складу са њеном стварном вредношћу, и, под два, уносе дисторзију на тржиште некретнина и, у крајњој линији, доводе до повећаних трошкова стамбене и пословне изградње.

Постојеће законско решење по коме грађевинско земљиште површине мање од 10 ари није предмет опорезивања, као и решење које као критеријуме за формирање зона са истом вредношћу некретнина не уводи и критеријум важећег урбанистичког плана и планиране намене што доводи да нпр. истом зоном буду обухваћена подручја са потпуно другачијим планираним наменама, а опет имају исту прописану пореску основицу, као последице имају неједнак правни и финансијски положај власника некретнина, спекулације и дисторзије на тржишту грађевинског земљишта.

Више ће о овој проблематици бити речидаље у раду.

## **2.8. Разлози за увођење нових техничких и финансијских инструмената**

У претходним поглављима дат је кратак историјски преглед својинских односа на грађевинском земљишту у Србији од Другог светског рата. Ово је битно јер режим својинских односа предодређује и врсту и ниво захвата које Држава (Град, Општина), може да врши на грађевинском земљишту. Врста техничких инструмената који јавној власти стоје на располагању нужно предодређује и врсту урбанистичких интервенција које се могу вршити на терену, а самим тим диктира и садржину спроведбених планова (планова детаљне регулације и планова детаљне регулације).

У уводу смо констатовали да је у режиму друштвене својине на грађевинском земљишту јавним властима био на располагању моћан инструмент свеобухватне

експропријације, било приватних објеката на грађевинском земљишту у државној својини, било пољопривредног земљишта у приватној својини на рачун кога се ширио грађевински реон.

Овако моћан инструмент, опет, омогућавао је урбанистима да планирају практично без ограничења. Теоретски, све што би урбанисти замислили и преточили у детаљни урбанистички план могло се реализовати и лако и у великим обухватима. Овакав систем је омогућавао општинама да „производе“ велике комплексе опремљеног и препарцелисаног грађевинског земљишта било за колективну било за индивидуалну стамбену изградњу. Не улазећи у квалитет урбанистичких решења овакав систем омогућио је изградњу великих стамбених и привредних комплекса.

Међутим, како је 1995. укинута правна могућност за експропријацију објеката и земљишта ради изградње стамбених, пословних и индустријских објеката, урбанистичка струка се нашла у потпуно другачијој ситуацији. Од планирања без ограничења одједном су се пред урбанисте испречила сва ограничења која приватна својина на грађевинском земљишту са собом носи.

На овом месту је потребно, међутим, направити поређење са Сједињеним Државама где у већини савезних држава локална заједница има право да у име „јавног интереса“ експроприше објекте и земљиште у приватном власништву у циљу реализације стамбених или комерцијалних пројеката у којима се као инвеститор појављује приватно лице. Пракса је, као што јевећ и претходно поменуто у тексту, потврђена пресудом Врховног суда САД у случају „Кело и др. Против Града Новог Лондона“ (*Kelo et al. v. City of New London et al.*, 545 U.S. 469)

Законодавци, међутим, са поновним увођењем приватне својине на грађевинском земљишту, како 1995., тако и 2003. и 2009. нису истовремено прописали и техничке инструменте који би омогућили да се урбанистички планови у новом својинском режиму могу и спровести.

Табела бр. 1. приказује инструменте које су локалне власти имале на располагању ради решавања карактеристичних проблема који се појављују приликом реализације већине спроведбених, односно регулационих урбанистичких планова. Предочени су

законска решења из карактеристичних периода са становишта грађевинског законодавства.

Табела 1.

	1931.-1958.	1958.-1995.	1995.-2003.	2003.-
Формирање грађевинских парцела на земљишту које је било пољопривредно	Комасација	Експропријација	Не постоји инструмент	Не постоји инструмент
Исправка граница парцеле у подручјима замене грађевинског фонда	Апропријација	Парцелација за цело планирано подручје, принудна препарцелација	Парцелација за цело планирано подручје, принудна препарцелација	Општи услови за препарцелацију, добровољна препарцелација
Обезбеђивање земљишта за јавне површине и јавне објекте	Експропријација у границама планираних јавних површина, уступање без накнаде	Експропријација на целом подручју плана	Експропријација у границама планираних јавних површина	Експропријација у границама планираних јавних површина

У следећим поглављима разматрају се три карактеристична сценарија у урбанистичкој пракси у Србији:



прва ситуација је реализација урбанистичког плана којом се предвиђа проширење грађевинског реона;

друга карактеристична ситуација је реализација плана детаљне регулације донесеног за потребе регулације нелегално изграђеног насеља;

трећа ситуација је случај „урбане обнове“ односно реализација плана детаљне регулације који предвиђа замену постојећег амортизованог грађевинског фонда приватних кућа новим вишепородичним становањем и новом регулацијом коју нова врста становања захтева.

Све три ситуације су елабориране на примерима из Суботице, одакле је аутор рада, али су карактеристичне за целу Србију, са чиме је аутор упознат првенствено из личног искуства, обављајући у државној управи послове из ресора урбанизма.

Чињеница је да се донети планови не реализују или чак долази до изградње супротно плану. Оно што се разматра је да ли је недостатак у самим урбанистичким плановима, у недостатку политичке воље код градских власти да се донети планови и спроведу или се ради о недостатку регулаторних, техничких, и финансијских инструмената који би омогућили спровођење планова у режиму приватне својине на грађевинским земљиштем.

Основна тема рада је разматрање конкретних техничких и финансијских инструмената који недостају у законодавству, а који би омогућили да се замисли планера заиста и спроведу. Инструменти који се преиспитују нису нови, својствени су законодавствима у којима приватна својина на грађевинском земљишту постоји у континуитету, а неки од њих су били својствени и домаћем законодавству пре Другог светског рата.

Како се, међутим, земље и доба међусобно разликују, предмет истраживања није њихово пресликавање у наше законодавство, већ њихово увођење и саобраћавање постојећем законодавном, административном и урбанистичком окружењу.

Да би се, међутим, јасно образложила и оправдала потреба за увођење нових регулаторних инструмената потребно је објаснити природу приватне својине, а поготово природу и последице, теоријске и економске аспекте приватне својине на грађевинском земљишту уопште, несавршености тржишта грађевинског земљишта, негативне ефекте

које те несавршености изазивају и могуће видове државне интервенције које би за циљ имале отклањањање или умањење негативних ефеката.

Сматрамо, такође, да би ради увођења кохерентног и заокруженог, **ефикасног и праведног** модела управљања грађевинским земљиштем који ће у највећој могућој мери омогућити спровођење урбанистичких планова, обезбеђивање неопходних јавних добара и умањења ефеката несавршености приватне својине и тржишта грађевинског земљишта, било потребно увести или кориговати и низ финансијских инструмената.

Постоје бројни разлози за корекције садашњег система финансирања изградње комуналне и друге инфраструктуре у сврху реализације урбанистичких планова. Основним разлози за измену важећих прописа имали би за циљ обезбеђивање финансијских средстава за изградњу инфраструктуре и увођење правичнијег модела финансирања њене изградње.

### **3. Теоријски и економски аспекти приватне својине на грађевинском земљишту**

#### **3.1. Историјат приватне својине**

Развој института права својине може се посматрати од старог века преко средњег до новог века. **Стари век** је је период који који датира од заснивања првих земљорадничких цивилизација с почетком четвртог миленијума пре нове ере, а завршава се пропашћу Западног римског царства 476.Године. Постојање великог броја робова навео је неке историчаре да овај период историје назову „робовласништвом“.Робови нису сматрани људским бићима него стварима у правном смислу речи.Означавани су и као „ствари које говоре“.С обзиром да је господар имао над њима право живота и смрти робови су се могли сматрати предметом права својине.

У Египту је право врховног власника све земље имао фараон.У пракси би се могло разликовати неколико облика својине.Имовина дата храмовима првобитно је сматрана правом својине шире заједнице.Одређену имовину фараонови чиновници могли су добити „на уживање“, у државину, али не и својину.

Модел института приватне својине развили су тек стари Римљани. Иако римски правници нису оставили потпуну дефиницију права својине они су га посматрали као 1)

потпуну и 2) искључиву власт на телесној ствари коју сви други у друштву морају поштовати. Средњовековна правна наука и пандектисти, на основу мишљења староримских правника дошли до три конститутивна елемента својине: *iususa*, *fructus* и *abusus*, односно права коришћења, права плодуживања и права располагања.

**Средњи век** карактерише феудална својин- краљ би обично додељивао одређене замље на коришћење неком племићу који би тиме постајао краљев вазал што је за со собом повлачило и обавезе (дажбине, порези, учешће у ратним походима и сл.). Непоштовање ових обавеза повлачило би за собом одузимање додељеног поседа. Када добије посед (феуд, лено) вазал своју територију даље даје у држање кметовима –који су дужни њему да дају дажбине и иду са њим у војне походе.

У овом систему, као што се види, својинска права нису концентрисана у рукама једног човека-субјекта, него су подељена између више људи, али у том односу не настаје право заједничке својине. Прво својинско-правно овлашћење је врховно право својине владара (*dominium eminens*) јер се сматрало да је он сопственик целе државне територије. Друго својинско право је право државине феудалца који располаже правима, феудалном рентом, у односу на њему подчињене кметове (*dominium directum*). И, коначно, треће својинско правно овлашћење је непосредна државина одређене земљишне парцеле која је у рукама сељака (кмета) који са ње убире плодове уз давање дажбина феудалцу-зато се његово право назива оптерећеним (*dominium utile*).

У тзв. **Новом веку**, после револуција успоставља се буржоаско право које почива на правима појединца. Доминантан облик института права својине у револуционарном законодавства који се као модел раширио целом континенталном Европом) је приватна својина преузета из Римског права. (Роси, 1996). У супротности са феудалним правом где су својинско-правна овлашћења распоређена између више субјеката, уз врховно право краља-суверена, сада су својинско-правна овлашћења сконцентрисана у рукама једног човека, грађанина, новог носиоца државног суверенитета. У рукама грађанина сконцентрисана су сва својинско-правна овлашћења: и коришћење, и плодуживање и располагање. Сматра се да је својина свето и неотуђиво право сваког човека, те је стицање овог права и располагања њиме било практично неограничено. Својина се могла стећи на покретним и непокретним стварима. У циљу непобитности података о својини на непокретности (али и у циљу ефикасног убирања пореза на непокретности од стране

Државе) уведене су и земљишне књиге које су садржавале податке о непокретностима, па и о земљишту.(Станковић и др., 1996.)

### 3.2. Појам и обележја својине

Право својине је најшире, у границама закона, право држања, коришћења и располагања једном ствари, које се може истицати према свим трећим лицима.

Из наведене дефиниције се види да је право својине, по својој структури, једно сложено право, које сачињавају три компоненте: овлашћење држања, овлашћење коришћења и овлашћење располагања.

**1. Овлашћење држања** (*iuspossidendi*) је претпоставка за коришћење ствари, а састоји се у правној могућности да се има фактичка власт над ствари (да се ствар има у државини)

**2. Овлашћење коришћења** (*iusutendi*) састоји се у правној могућности предузимања материјалних аката према ствари ради извлачења користи из ње; при том, власник може ствар употребљавати не само сходно њеној редовној намени већ на било који начин

**3. Овлашћење прибирање плодова и других прихода** (*iusfruendi*) представља овлашћење титулара својине да убира плодове од ствари, природне или цивилне. Природни плодови су усев са њиве, плод дрвета јабуке, док су цивилни закупнина од стана, ренте и сл.

**4. Овлашћење располагања** (*iusdisponendi*) са своје стране има две компоненте; фактичко и стварно располагање: **а) фактичко располагање** се састоји у предузимању материјалних аката којима се утиче на супстанцију ствари (оправка, преправка, промена намене ствари), **б) правно располагање** се састоји у предузимању правних аката којима се право својине у целини или делимично преноси на друге субјекте (*abusus*). (продаја, поклон, трампа).

Право својине је **апсолутно право** и то у два различита смисла:

1. Оно је апсолутно пре свега у том смислу што делује према свима (*erga omnes*): власник има право следовања на основу којег може захтевати повраћај ствари од било ког трећег код кога се ствар без правног основа нађе...

**2. За својину се каже да је** апсолутно право и у том смислу да је у њему концентрисана сва правна власт која се може имати на једној ствари, у истом поретку идеја за њу се каже да је најапсолутније стварно право.

**Основна обележја својине** су, дакле, следећа:

**1. Апсолутност** права својине, што значи да оно делује према свима. Сходно томе, власник је овлашћен да захтева од било ког другог да му врати ствар која је предмет његовог права својине ако се код њега нађе без правног основа.

**2. Јединство**, јер је везано за једног субјекта, ако право својине над неком ствари једновремено има више лица (у случају сусвојине и заједничке својине), тада се ти сувласници посматрају као „једно лице“.

**3. Једноврсност**, јер се овлашћења из права својине не могу делити између различитих субјеката као што је то било могуће у феудалном поретку.

**4. Рекадентност** права својине значи да се право својине враћа поново у пуни опсег када терети који су на њему постојали (хипотеке, забележбе, службености, итд.) престану.

**5. Независност** је обележје права својине које значи да титулар права самостално остварује овлашћења из права својине.

**6. Незастаривост** зато што се на право својине не може применити институт застаревања.

**Ограничења права својине.** Иако се за право својине каже да је оно „неограничено и апсолутно“ ипак постоје одређени изузеци и то: забрана злоупотребе права својине, суседска права и ограничења права својине у јавном интересу, и то искључиво у складу са законом. (Станковић и др., 1996.)

**Устав Републике Србије** из 2006. Година (РС, 2006б) својства својине, у члану 58. сумира и дефинише на следећи начин:

„Јемчи се мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона.

Право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне.

Законом се може ограничити начин коришћења имовине.

Одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено је само у складу са законом.»

### **3.3. Економске карактеристике грађевинског земљишта у режиму приватне својине**

Грађевинско земљиште представља природно и друштвено добро, а поготово због своје оскудности грађевинско земљиште се дефинише и као економско добро. Као оскудно добро земљиште има поред правних и своје економске карактеристике. Као прво, према Беговићу (Беговић, 1994.), грађевинско земљиште има (1) **дуални карактер**, односно може се користити и у производњи и у потрошњи, што није случај са многим ресурсима односно добрима.

Следећа специфичност грађевинског земљишта лежи у чињеници да оно само за себе не улази у функцију корисности потрошача, односно у производну функцију. Тек је грађевинско земљиште са припадајућим објектом од непосредног значаја за произвођача, односно потрошача. Према томе, (2) **вредност грађевинског земљишта зависи од његове намене и интензитета коришћења.**

Градско земљиште за разлику од практично свих осталих ресурса, има (3) **неограничени век трајања** и не постоји начин да се оно уништи. Овоме треба додати и да грађевински објекти подигнути на том земљишту имају изузетно дугачака век трајања, далеко дужи од осталих облика реалног капитала. То условљава неколико специфичности грађевинског земљишта. Као прво, градско земљиште се наслеђује током више генерација и најчешћи је облик стицања. Као друго, неуништивост градског земљишта и дуготрајност објеката подигнутих на њему условљава да је већина послова везана за овај ресурс дугорочна.

(4) Следећа значајна карактеристика грађевинског земљишта је његова **физичка имобилност**. Због тога није могуће постојање глобалног, па ни националног тржишта грађевинског земљишта. Празна парцела у Суботици не задовољава тражњу за земљиштем у Новом Саду, нпр. Наведена чињеница условљава постојање одређене локалне нееластичности понуде грађевинског земљишта. Ово је супротност у односу на друге ресурсе и потрошна добра.

(5) Затим, значајна карактеристика грађевинског земљишта као ресурса је његова **хетерогеност**. Свака јединица, парцела, земљишта разликује се од свих осталих. Парцела лоцирана у центру града готово да нема ништа заједничко са парцелом исте величине на периферији града. Огроман број парцела грађевинског земљишта које се међусобно разликују условљава непотпуну чак и слабу информисаност привредних субјеката, како на страни понуде, тако и на страни тражње. Ово са собом носи појаву агенција за посредовање некретнинама и високе трансакционе трошкове сваке парцеле.

(6) Као последица хетерогености, тржиште грађевинског земљишта **није формално организовано**. Не постоји једна институција која би се бавила свим трансакцијама земљишта као што је то случај са осталим видовима робе. У случају капитала као ресурса или сировина, така централизована установа је берза. Постојање берзе, као формалне организације за размену добара, условљава јавност њеног рада и тиме и високу информисаност актера на тржишту. Непостојање такве организације тржишта грађевинског земљишта (сваки уговор је, строго гледано, пословна тајна) умањује степен информисаности актера на тржишту земљишта.

(7) Непостојање формализованог јавног тржишта грађевинског земљишта, као и његова хетерогеност, условљава **ниску ликвидност** инвестиција у овај ресурс. Због тога је прилично сложено и дуготрајно претворити инвестицију у грађевинско земљиште у финансијски капитал.

(8) Градско грађевинско земљиште је недељив ресурс, односно, **није савршено дељив**. То значи да постоји одређена минимална величине јединице грађевинског земљишта, односно парцеле. Не постоји технолошко ни економско оправдање за деобу парцеле испод те величине. Нпр, није могуће подићи стамбену зграду са становима за даљу продају на парцели величине једног ара. Та чињеница, заједно са високим јединичним ценама грађевинског земљишта изискује велику финансијску снагу купца и веома често финансијску подршку.

(9) Директни реални трошкови продаје или издавања парцеле које сноси земљопоседник једнаки су, односно блиски су нули. Да се надовежемо на Беговића, уколико не постоји ни адекватан механизам опорезивања вредности грађевинског земљишта отвара се простор за **спекулације**, односно повлачење земљишта са тржишта у очекивању веће цене. Ово, у крајњој инстанци може да произведе озбиљне поремећаје на тржишту некретнина, поскупљења цена стамбеног, пословног и производног простора, и напослетку и до озбиљних ломова на тржишту некретнина.

(10). Коначно, како каже Беговић, тржиште грађевинског земљишта трпи **виши степен државне интервенције**, односно контроле, у поређењу са готово свим другим ресурсима. Могуће честе промене државне политике везане за грађевинско земљиште може да услови постојање значајног ризика по привредне субјекте. (Беговић, 1995.)

Дефинишући економске карактеристике грађевинског земљишта Беговић, а приори, полази од претпоставке да је грађевинско земљиште у приватној својини. Милићевић (Милићевић, 1990.), међутим цитира Марксово схватање приватне својине на земљишту као апсурдног института јер се ради о природом датој ствари а не производу људског рада:

„Са становишта једне више друштвено економске формације, чиниће се приватна својина појединих индивидуа на земљину куглу исто тако апсурдна као приватна својина неког човека на неког другог човека. Чак ни цело друштво, нација, па ни сва истовремена друштва узета заједно, нису власници земље. Они су само њени поседници, уживаоци, и имају је као *bonipatresfamilias*, оставити побољшану следећим генерацијама“ (К. Маркс, *Капитал*, III том, стр. 672, Култура, Бгд, 1948, цитирано код Милићевића, 1990, стр. 144.)

Милићевић затим додаје: „И како се по радној теорији вредности, не ради о производу људског рада, земља не може имати вредност. Зато јој се цена одређује индиректно, као капитализован износ закупнине (текуће ренте) што је основ даљих компликација. А поготово кад су превазиђени приватно-својински односи, заостали још из преткапиталистичких формација пренесу са села на град.

Ако је, дакле, присвајање ренте, по основу приватне својине неприхватљиво већ на селу, у пољопривреди, где су битне погодности земљишта-његова плодност и удаљеност од тржишта пољопривредних производа, оно постаје још мање прихватљиво у граду. У граду се, наиме, мења и *основ* погодности земљишта...



Битне погодности постају: статичка издржљивост тла (за коју власник ничим није заслужан, осима ако ју је накнадно побољшао); његова *комунална опремљеност*, дакле нов међуслој, којег обезбеђују комуналне службе и који је од виталног значаја за све градске активности); те збир *позитивних екстерних ефеката непосредне околине и удаљености од главних центара атрактивности* (дакле, опет погодности за које власник ничим није заслужан. То значи да се сад, по основу приватне својине не присвајају само *природне*, већ и *створене* погодности које су резултат туђег рада.

Најзад, закупнина/м<sup>2</sup> одређена је укупним погодностима локација (за коју, видесмо, земљовласник није нимало заслужан), а „принос“, односно укупана износ закупа директно зависи од величине простора за изнајмљивање. И што је већа зграда, утолико је већи укупан износ ренте, а тиме и цена градског земљишта... Видимо, дакле, да приватна својина... подстиче прво пренамену земљишта из пољопривредног у грађевинско-услед цветају шпекулације по ободу градског атара. Надаље, унутар града, где због комуналног опремања цена скаче десетоструко, шпекулише се потенцијалном наменом земљишта... Тако приватна својина над земљиштем пружа знатну могућност богаћења без много труда услед чега градско земљиште нужно постаје поље земљишних шпекулација огромних размера, које доносе негативности субоптималног распореда градских активности. (Милићевић, стр.145.).<sup>3</sup>

### 3.4. Видови несавршености тржишта грађевинског земљишта

Према Беговићу (Беговић, 1995.), најосновније опште видови несавршености тржишта су следећи:

- монопол;
- екстерни ефекти;
- јавно добро;
- несавршена информисаност и ризик;
- непожељне економске неједнакости.

---

<sup>3</sup>

Милићевић детаљно описује видове шпекулације грађевинским земљиштем, пратећом корупцијом и јавним скандалима објашњавајући појаву корективних мера од стране државне и градске власти и у циљу усмањења негативних ефеката приватне својине над грађевинским земљиштем. (Милићевић, види стр.146.-150.)

По Беговићу, „прва четири вида несавршености тржишта условљавају немогућност максимизације благостања при слободном деловању тржишта. Отуда њихово постојање отвара простор за алокативну државну интервенцију, тј државну интервенцију у циљу увећања благостања. Са друге стране, чак и да се благостање максимизује, могуће је да његова расподела не буде друштвено пожељна што отвара простор за државну интервенцију у циљу расподеле благостања.“ (Беговић, стр. 242)

(1) **Монопол.** „У земљама у којима се алокација градског земљишта врши на његовом тржишту постоји приватно, дисперзовано власништво над парцелама грађевинског земљишта. Таква структура власништва, у начелу, обезбеђује атомизовану понуду градског земљишта односно слободну конкуренцију између земљопоседника. Иако, у начелу, не постоји могућност монопола на тржишту градског земљишта, потребно је указати на неке ситуације које су у одређеној мери блиске монополу.“ (Беговић, стр. 246)

За предмет овог истраживања није толико интресантан пример изградње железничке инфраструктуре коју наводи Беговић (Беговић, 1995, стр. 247), за који, уосталом постоји сасвим делотворан механизам експропријације, колико је интересантан пример урбане обнове, односно пример укрупњавања парцела у циљу замене амортизованог грађевинског фонда и урбане реконструкције. Ово су били посебно чести случајеви и у Србији у претходној деценији, у време грађевинског бума. Нису нимало ретке ситуације у којима је инвеститор планом детаљне регулације приморан да заокружи одређени земљишни посед укрупњавањем парцела. Управо су честе биле ситуације у којима су инвеститори били принуђени да власницима малих учерица, на парцелама од свега пар ари, поготово у централним деловима Београда издвајају енормне суме или уступају чак и по више луксузних станова у новоизграђеним објектима. Ови трошкови су са једне стране довели до раста цена стамбеног простора пошто би се инвеститори трудили да највећи део оваквих трошкова превале на купце, што је довело до смањене стамбене доступности, а са друге стране је покренуло механизам надувавања балона цена некретнина, пошто су и проценитељске куће и банке овако надуване цене земљишта узимале као референтне, кредите за пројектно финансирање додељивали на основу овако процењене вредности земљишта, све док „балон“ тржишта некретнина није пукао, прво на светском хипотекарном тржишту, а потом врло брзо и код нас.

Оно на шта треба скренути пажњу је да, притом, власници „уцерица“ уопште нису били опорезовани за земљиште, с обзиром да земљиште испод 10 ари није било, а није ни сада предмет опорезивања (РС, 2001), те да реално нису имали никакву мотивацију да у преговорима са инвеститорима коригују цене земљишта на доле.<sup>4</sup>

(2.) **Екстерни ефекти.** Јанић (Јанић, 2004.), даље, појашњава да „екстерни ефекти, било позитивни, било негативни, се манифестују преко изградње инфраструктурних система и уређаја, или преко настајања разних полутаната. Позитивни ефекти имају карактер позитивних екстерних економија, тако што њихова дејства интернализују корисници, као што су предузећа и домаћинства, а манифестује се преко повећања прихода и смањења трошкова код предузећа и повећања животног стандарда становништва. Негативни ефекти имају карактер негативних екстерних економија, зато што ови ефекти, у виду разних полутаната, физичке загађености архитектонске средине, затим буке, појаве болести итд. Изазивају повећане друштвене и личне трошкове.“(Јанић, 2004.)

Ако би једно од могућих виђења урбанистичког планирања могло бити да је *урбанистичко планирање вид државне интервенције путем кога се ограничавају својинска права на земљишту у циљу јавног интереса, односно путем кога се смањују негативни екстерних ефеката*, за ситуацију у Србији је у време грађевинског бума у првој деценији овог века урбанистичко планирање често имало управо супротну улогу.<sup>5</sup> Реализовани планови детаљне регулације или урбанистички пројекти максимизирали су профит инвеститора управо производећи додатне негативне екстерне ефекте као што су укидање зелених површина (нпр. случај „Пети паркић“) или додатно загушење постојећих саобраћајница улица и путева услед драстичног раста броја станова и пословних простора, па самим тим и аутомобила у зонама које ни изблиза по конфигурацији уличне мреже нису имале капацитет за такав раст броја возила.

---

<sup>4</sup>Видети Закон о порезима на имовину (РС, 2001)

<sup>5</sup>Честосеовапојаваописујекао „инвеститорски урбанизам“, под којим се подразумева такав процес израде и доношења урбанистичких планова у коме се излази у сусрет плановима инвеститора на уштрб јавног интереса, односно правила струке

(3) **Локалнојавно добро.** Беговић (Беговић, 1995.) , са друге стране јавна добра сврстава у позивне екстерне ефекте и не оспорава улогу урбанистичког планирања у њиховом обезбеђивању с обзиром да тржиште само по себи нема мотивацију да обезбеди довољну количину јавних добара. Беговић наводи Мура (Moore T, *Why Allow Planners to Do What They Do*, 1978) који каже да је овај вид несавршености тржишта основни разлог у виду државне интервенције у облику урбанистичког планирања. (цитирано код Беговића, 1995., стр. 217).

„Наиме, урбанистичко планирање веома ефикасно ствара услове за понуду јавних добара у граду, тако што врши резервацију површина (парцеле градског земљишта) за локацију јавног добра. Ово се нарочито односи на јавне површине, попут улица, тротоара, паркова, итд. Извесно је да слободно деловање тржишта градског земљишта где постоји конкуренција између корисника, односно између конкурентских намена површине не би обезбедило локацију за ове намене“ (Беговић, стр. 264.)

У нашем случају вероватно не постоји бољи пример за ову тврдњу од нелегално и непланских изграђених насеља по ободима Београда и других већих градова у Србији. Без принуде у виду урбанистичког плана, а без санкције за нелегалну градњу, нелегални градитељи су бивше парцеле пољопривредног земљишта у условима слободне , нерегулисане , међусобне погодбе испресецали на такав начин<sup>6</sup> да су између кућа од више стотину квадрата остављени само пролази ширине пар метара. ( Питање је да ли ови пролази уопште обезбеђују приступачност противпожарним возилима). Тротоари, паркови и остала јавна добра нису уопште обезбеђена.

(4.) **Несавршена информисаност и ризик.** У овом поглављу Беговић пре свега тумачи феномен „затвореникове дилеме“ (присутан, на пример, у деловима града у којима се грађевински фонд ефектом повратне спреге деградира и детериоризира услед недостатка договора и размене информација власника некретнина. Даље пропадање грађевинског фонда доводи до смањења закупнина на датом подручју што додатно смањује могућност за урбану обнову, и тако даље у силазној спирали. Управо се у оваквим случајевима истиче улога јавног сектора који улагањем у овакве зоне мотивише и приватни капитал да приступи реконструкцији објеката у приватном власништву.)

---

<sup>6</sup> Неупотребљавасетермин „испарцелисали“ поштоувећинислучајеваникаквазаконоскапроцедурапрепарцелацијенијеспроведена.

Треба међутим указати на чињеницу да урбанистичко планирање доводи до промене намене површине и вишеструког увећања њене вредности, односно повећања цене парцела грађевинског земљишта .“ То неминовно поспешује спекулације, односно повлачење земљишта са тржишта у периоду када се очекује доношење урбанистичког плана.“(Беговић, стр. 276.)

Потребно је скренути пажњу и на други аспект недовољне информисаности свих власника земљишта о могућим планским решењима. Ово неизоставно, барем у нашим условима, доводи до појаве да политички или финансијски моћнији актери, односно власници земљишта и трговци некретнинама на различите начине лобирају за планска решења кој би ишла њима у прилог. Како су често у питању веома крупни финансијски интереси процес израде и доношења планова често прати корупција-што у крајњој инстанци може да доведе до планских решења која ће узроковати негативне екстерне ефекте. Управо је стога законом прописан транспарентан поступак доношења планског документа у свим његовим фазама од круцијалног значаја за легитимитет урбанистичког планирања.

(5) **Непожељне економске неједнакости.** Сам појам „неједнакости“ уводи имплицитно у расправу и термине као што су „праведност“, „правичност“ и сл. Шта је „правично“ а шта није у домену је филозофије политике а у економији у сфери политичке економије. Беговић дискусију о неједнакости закључује са тим да се многи теоретичари урбанистичког планирања противе уношењу вредносних судова у сам механизам државне интервенције у циљу вредновања њених ефеката и такође указују да доминантни вредносни судови треба да се доносе у сфери политичког живота базираног на основним начелима демократског поретка. Наводно, према тим начелима, једино тако формулисани вредносни судови могу легитимно послужити за вредновање прерасподеле до које доводи алокативна државна интервенција као што је урбанистичко планирање. Беговић закључује да је овако формулисан став о потреби екстерног формулисања вредносних судова близак савременим концепцијама демократског друштва попут оне коју је формулисао Попер. (Беговић, стр 283.)

Са друге стране, претходно смо навели Милићевића (Милићевић, 1990, стр.145) који каже да: „Приватна својина над земљиштем пружа знатну могућност богаћења без

много труда услед чега градско земљиште нужно постаје поље земљишних спекулација огромних размера, које доносе негативности субоптималног распореда градских активности...“

Такође, и сам Беговић анализирајући ставове Нозика, Хајека и Роулза<sup>7</sup> каже да би се могао формирати вредносни суд да су у тржишној расподели друштвено прихватљиве разлике само у приходима од рада. У екстремном облику, како каже Беговић, овај вредносни суд може да се формулише тако да су једино радни приходи легитимни и да не треба да присваја приход по основи поседовања осталих производних фактора: „Другим речима, приходи од других производних фактора (камата, рента, дивиденда) нису друштвено прихватљиви“ (Беговић, 1995, стр 157.)

Беговић констатује да овакав вредносни суд има одређеног утицаја на савремене доминантне политичке ставове у западним земљама те се отуда нерадни приходи опорезују по вишим стопама од радних прихода, али да би услед доминантних политичких ставова потпуна национализација оваквих прихода била политички неприхватљива и економски неефикасна, остављајући домен интервенције државе у пореској политици.(Беговић, 1995)

Како Милићевић, међутим, констатује да се „ по основу приватне својине над грађевинским земљиштем не присвајају само *природне*, већ и *створене* погодности које су резултат туђег рада“, (Милићевић, 1990, стр.146). сматрамо да теми опорезивања грађевинског земљишта (кроз континуална или једнократна захватања у вредност грађевинског земљишта) и финансирању опремања грађевинског земљишта, односно обезбеђивању средстава за изградњу комуналне инфраструктуре и јавних добара, те самим тим и реализацији урбанистичких планова) треба посветити посебно поглавље.

---

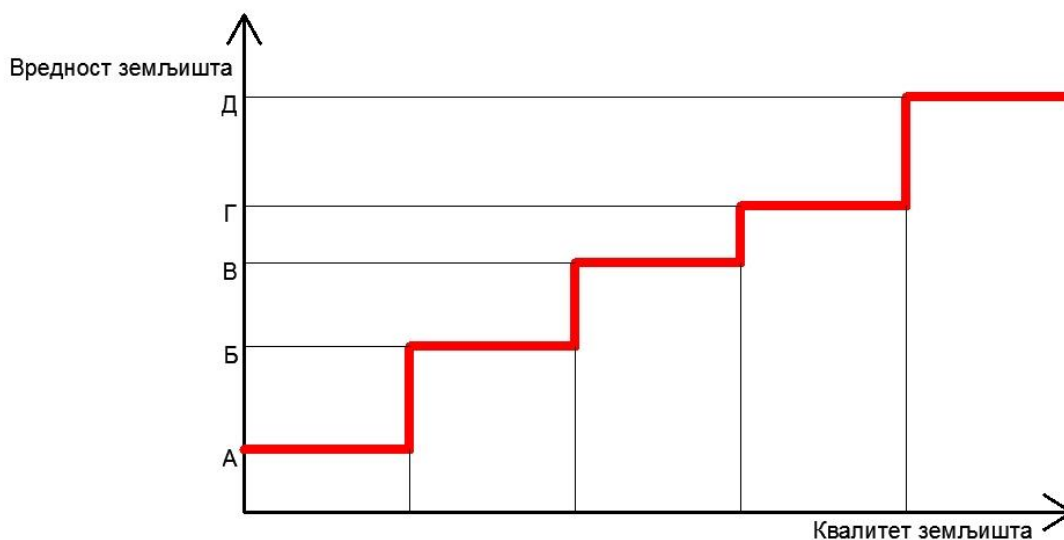
<sup>7</sup>АдамСвифт својој књизи „Политичка филозофија“ уоплављује „социјалној правди“ међусобно супротставља мишења управоо ватри аутора. Види: Свифт, 2008.

## **4. Проблем правичне прерасподеле увећане вредности грађевинског земљишта**

### **4.1. Феномен увећане вредности грађевинског земљишта**

Опремљено грађевинско земљиште је много ређи ресурс од пољопривредног земљишта. Самим тим вредност грађевинског земљишта вишеструко (у неким случајевим и више стотина, па и више хиљада пута) надмашује вредност пољопривредног земљишта. „Производња“ грађевинског земљишта је у надлежности јавног сектора, односно државе (мисли се на „општу државу“ која укључује и локалну самоуправу пошто је припремање и опремање грађевинског земљишта најчешће у муниципалној надлежности). Ресурси који се улажу у производњу грађевинског земљишта су јавни, односно врши се помоћу финансијских средстава из буџета и других јавних фондова.

На следећој илустрацији приказан је раст вредности грађевинског земљишта у зависности од његовог квалитета, односно у зависности од степена интервенције коју је предузео јавни сектор у процесу производње грађевинског земљишта.(Напомена: висина степена је схематски дата и не представља стварне односе између различитих степена квалитета грађевинског земљишта. Нпр.у Војводини је цена најквалитенијег обрадивог земљишта 1ЕУР/м<sup>2</sup>, док је нпр. цена грађевинског земљишта у центру Новог Сада, према подацима добијеним из Завода за изградњу града,(ЗИГ-а) 1000ЕУР/м<sup>2</sup> па и више):



Слика 6: Пораст вредности грађевинског земљишта у зависности од степена интервенције јавног сектора

Извор: архива аутора

Вредност „А“ означава иницијалну вредност пољопривредног земљишта које се налази ван граница грађевинског подручја<sup>8</sup>.

Вредност „Б“ означава вредност земљишта које је стратешким планским документом, Генералним урбанистичким планом или Просторним планом јединице локалне самоуправе одређено као грађевинско земљиште али које је и даље задржало парцелацију карактеристичну за пољопривредно земљиште и на коме се још не може легално градити, односно исходovati грађевинска дозвола у складу са Законом о планирању и изградњи.

Вредност „В“ означава вредност земљишта за које је донет регулациони план, односно План генералне регулације или План детаљне регулације који садржи правила

<sup>8</sup>У домаћем законодавству, односно одредбама члана 2. Закона о планирању и изградњи прописано је да „грађевинско подручје јесте уређени и изграђени део насељеног места, као и неизграђени део подручја одређен планским документом за заштиту, уређење или изградњу објекта“; док је чланом 82. Одређено да „грађевинско земљиште је земљиште које је одређено законом или планским документом за изградњу и коришћење објеката, као и земљиште на којем су изграђени објекти у складу са законом.“ (РС, 2014)



парцелације, правила уређења и правила грађења, али на коме се још не може градити ,пошто нова парцелација још није спроведена.

Вредност „Г“ означава вредност земљишта које је препацелисано у складу са регулационим урбанистичким планом и на коме се, евентуално, може исходovati дозвола за градњу али уз претходно регулисање међусобних права и обавеза инвеститора и јавног органа, односно организације надлежне за уређење грађевинског земљишта, првенствено у вези изградње инфраструктуре неопходне да би објекти изграђени на парцелама могли да буду у функционалној употреби.

Вредност „Д“ означава вредност крајњег производа, испланираног, испарцелисаног и потпуно комунално опремљеног грађевинског земљишта (приступним путевима, камализацијом, водоводом, тротоаром, системом грејања, тротоаром, јавном расветом, итд.) на коме се може градити и изграђени објекат прикључити на сву инфраструктуру и исходovati употребна дозвола за исти. Овакво грађевинско земљиште представља финални продукт и има највишу цену.

Шта примећујемо да је заједничко за све фазе у претварању пољопривредног земљишта у грађевинско земљиште?

У свим фазама вредност земљишта је порасла захваљујући акцијама и улагањима јавног сектора:

У првом и другом кораку јавни сектор је донео одговарајуће одлуке о усвајању планских докумената чијим усвајањем је предметно земљиште правно преведено из пољопривредног у грађевинско. Закон понуде и потражње диктира да роба које има мање на тржишту постиже већу цену од робе које има више.

Како је грађевинско земљиште много ређи ресурс од пољопривредног земљишта тиме је и његова вредност на тржишту порасла.

У трећем кораку, такође су о трошку јавног сектора, у поступку експропријације, просечене улице у складу са регулационим планом. Излазак на улицу, односно јавни пут је један од основних предуслова да би одређена катастарска парцела имала својства грађевинске парцеле. Законодавство у Србији познаје само инструмент експропријације ради обезбеђења земљишта за јавне површине и улице. У том поступку власницима земљишта којима се одузимају делови парцела исплаћује се накнада у висини тржишне

вредности грађевинског земљишта. Овде наилазимо на парадокс: Иако је вредност парцеле која има излаз на јавни пут вишеструко надмашује вредност парцеле која тај излаз нема власник парцеле је тај који добија накнаду у новцу. Следећа илустрација репрезентује парадокс

Узмимо за пример парцелу пољопривредног земљишта. Рецимо да вредност таквог земљишта износи 5ЕУР/м<sup>2</sup>. Рецимо да се од парцеле величине 1000м<sup>2</sup>, вредности 5х1000=5.000ЕУР одузима у поступку експропријације 200м<sup>2</sup> уз накнаду од 5х200=1.000ЕУР. Међутим, преосталих 800м<sup>2</sup> катастарске парцеле, захваљујући чињеници да ова парцела сад има својства грађевинске, добија на тржишту нову вредност од рецимо 10ЕУР/м<sup>2</sup>. Дакле, иако је власник земљишта у поступак експропријације ушао са парцелом вредном 5.000 ЕУР, по завршеном поступку експропријације остала му је парцела вредна 8.000 ЕУР. Иако је вредност земљишта нарасла са почетних 5.000 на 8.000 власнику предметног земљишта је у поступку експропријације исплаћено још и 1.000 ЕУР за 200м<sup>2</sup> првобитне парцеле. Тиме укупна зарада власника земљишта износи 9.000-5.000=4.000 ЕУР, иако је пораст вредности земљишта плод искључиво акције и улагања јавног сектора.

У четвртом кораку, коначно, предметна парцела је опремљена комплетном комуналном инфраструктуром (пут, тротоар, јавна расвета, атмосферска и фекална канализација, електроенергетско напајање, дистрибутивни гасовод или систем даљинског грејања, телекомуникације, итд). Као и у претходним корацима комунално опремање грађевинског земљишта је изведено о трошку јавног сектора, најчешће средствима буџета јединице локалне самоуправе или из фондова јавних и јавно комуналних предузећа. Рецимо да је вредност оваквог грађевинског земљишта сада 20ЕУР/м<sup>2</sup>. Укупна тржишна вредност парцеле у овој фази, дакле, износи 20х800=16.000 ЕУР. Значи да је укупна зарада власника парцеле грађевинског земљишта у овом кораку још додатних 8.000 ЕУР. Са претходних 4.000 ЕУР укупна зарада коју је власник парцеле грађевинског земљишта остварио 12.000 ЕУР.

Дакле, иако је у свим фазама квалитет земљишта подизан захваљујући одлукама и улагањима искључиво јавног сектора, захваљујући чињеници да је грађевинско земљиште у приватној својини, увећана вредност грађевинског земљишта је у потпуности приватизована, што као крајњу логичку консеквенцу има чињеницу да је пораст вредности предметног грађевинског земљишта остварен из пореских прихода који су

остварени наплатом од свих грађана локалне заједнице, а да плодове увећане вредности грађевинског земљишта ужива један грађанин, који је власник предметне парцеле грађевинског земљишта.

Сличне ситуације не дешавају се, међутим, само у ситуацијама у којима се пољопривредно земљиште претвара у грађевинско већ и ситуацијама у којима се нпр. улагањима у инфраструктуру подиже вредност земљишта и некретнина у некој улици или подручју града. Такође, само доношење урбанистичких планова који предвиђају већи интезитет коришћења грађевинског земљишта (увећане спратности, индекси изграђености итд.) или дозвољавају изградњу објеката профитабилније намене од постојећих, неминовно доводи до пораста вредности грађевинског земљишта у приватној својини а да притом тај пораст вредности није плод било каквог улагања приватних власника парцела него искључиво јавног сектора.

Овакав систем у пракси често изазива контроверзе и на политичком нивоу одлаже или чак у потпуности зауставља акцију јавног сектора (као што ћемо видети на примерима из праксе) и самим тим онемогућава и реализацију урбанистичких планова.

Такође, овакав механизам планирања града и изградње инфраструктуре чест је извор и корупције.

Може се рећи да узрок ове контроверзе лежи у „неправичној прерасподели“ увећане вредности грађевинског земљишта.

Шта би се могло сматрати „правичном расподелом“ расправља се у следећем поглављу.

#### **4.2. „Правична прерасподела“ увећане вредности земљишта**

Леонардо Беневоло у својој књизи „Град у историји Европе“ (Беневоло, 2004) описује критичан тренутак у историји европског градоградитељства у коме се успоставља пракса која ће потом постати и општи узор. Реч је о драматичним пробојима нових булевара и рушења сиротињских четврти које спроводи сенски префект, барон Осман:

„Компликованији проблем представљају радови који мењају мрежу улица и околно градско ткиво. Нове простране и праве улице морају да замене нездраве четврти и улицице...Осману је на располагању члан 13 санитарног закона из 1850. И декрет Сената из 1852. који одобрава експропријацију једноставном одлуком извршне власти. Настоји да сви експроприсани терени остану у јавном власништву, а грађевинске парцеле препродате по новој тржишној цени. Али, државни савет сматра да није у праву и 1858. Одлучује да се подручја око улица врате старим власницима. Осман негодује у својим сећањима и пише:

„Нови декрет је давао власницима право да сачувају терене који нису намењени јавној употреби, пошто би граду платили укупну вредност на њима изграђених објеката и обештећење за иселјавање претходних станара. На тај начин се лицу којем је одузета имовина обезбеђивало, бесплатно, уживање вишка вредности преузетог терена, оствареног захваљујући граду, а град је био лишен могућности да надокнади у извесној мери поднесене трошкове.“ (Беневоло, 2004, стр. 220-221)

Из приложеног цитата видимо становиште да се овакав начин прерасподеле увећане вредности грађевинског земљишта не сматра праведним. Без претензија да овај рад аргументује начела правичности и праведности са становишта филозофије политике или политичке економије изнећемо само општи преглед појма праведности:

Праведност одређена као посебна врлина вуче корене још из најранијих времена. Бројне су легенде о „праведном старешини племена“ или „праведном краљу који божанским провиђењем води свој народ“.

Дефиницију, систематизацију, те идеју о нераздвојим односима праведности и права дала је античка филозофска традиција.

Платон у свом делу „Држава“ установљава да је „праведност поседовање и делање **онога што коме припада**“.

Овакву формулацију праведности наилазимо у каснијим делима грчких стоика али и римских правника, као што је Улпијан са својом дефиницијом праведности: „*Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*“, односно: „Право је постојана и непрекидна воља да се сваком додели **оно што му припада**.“

Антика и Средњи век, томистичка традиција обраде Аристотела покушавају да извор правде сместе у дивино.

Нововековна филозофија, Томаса Хобса (1588.-1679.) , Џона Лока (1632-1704) и других, међутим, извор права, као и представе „праведности и правичности“ налази у теоријама друштвеног договора.

Поставку коју затичемо од почетака покушаја да се дефинишу термини „праведно, правично и сл.“ налазимо и код Џона Стјуарта Мила (1806.-1873.), вероватно најутицајнијег филозофа XIX века на енглеском говорном подручју. Он препознаје универзални атрибут у поставци да сви људи сматрају праведним да свака особа **добије управо оно што и заслужује.**

Као што видимо основна идеја, утемељена још у антици је да праведно **да свака особа добије оно што заслужује.**

Како је то сажео Адам Свифт, „Узмимо пример правде. Њена основна идеја је давање људима оног што им припада и ускраћивање оног што им не припада.“ (Свифт, 2008.).

Шта је то што људима припада, шта је то што они заслужују може бити предмет расправе. Уосталом, у демократским друштвима то и јесте предмет расправе кроз коју се долази до доминантног, већинског или консензуалног става. Не сматрамо међутим, да је појам „праведности“ плод искључиво политичке расправе. Ови појмови јесу неки од темељних појмова и инхерентни су људским бићима и пре него што се у политичкој расправи дође до доминантног виђења шта је оно што је праведно и правично.)

У данашњем социо-економском поретку, у данашњој политичкој стварности, својственој за друштва политичке демократије и тржишне економије постоји доминантан став да праведна и правична расподела јесте она која награђује рад, улагања и ризик. Другим речима, зарада која није остварена захваљујући ради или улагањима са пратећи ризиком није легитимна. Она може бити законита али општа перцепција такве зараде је да она није „правична“, односно да се може сматрати рентом схваћеном у негативном контексту појма „рента“.

Тома Пикети у свом делу „Капитал у XXI веку“ аргументује да је у изворном смислу реч „рента“ годишњи приход на капитал, било да се ради о ренти (у ужем смислу: приход

од некретнина), камати, дивиденди, профиту, тантијемима или ма којој другој правној категорији, под условом да су ти дохови напосто накнада за поседовање капитала, независно од било каквог рада.

„Током XX века, реч „рента“ постала је погрдна реч, увреда...Ова лингвистичка промена забележена је у свим земљама.

Посебно је занимљиво поменути да се реч „рента“ данас користи у сасвим другом смислу тј. да означи несавршеност тржишта („монополска рента“), или уопште сваки доходак који је неоправдан и непримерен, без обзира на његову природу.“(Пикети, 2015, стр. 453).

Зато је и оправдано поставити питање да ли прерасподела увећане вредности земљишта треба да буде праведнија, односно да ли, колики део и на који начин би требало да припадне целој заједници. Не само ради задовољења осећаја „праведности“ или „правичности“ него и ради налажења и обезбеђивања средстава за изградњу комуналне инфраструктуре и реализације урбанистичких планова.

Волтерс, нпр. цитира мишљење Џона Стјуарта Мила: „Претпоставимо да постоји врста прихода који тежи увећању без икаквог напора или жртве са стране власника...У том случају, уколико би држава одузела овај пораст вредности, или део исте, то не би представљало кршење основа на којима је приватна својина заснована. Ово уистини не би било одузимање било чега од некога; то би било просто захватање богатства, насталог услед случаја, у корист друштва, уместо допуштања да то постане незарађени додатак богатству једне одређене класе.“ (Mill, John Stuart, 2001, *The Principles of Political Economy*, Book 5 Kitchener, Ontario, Canada: Batoche Book, цитирано код Волтерса).

Такође, и носиоци економске мисли у XIX имали су став да је присвајање незарађене вредности од земљишта неправично: Карла Маркса смо већ наводили, Дејвид Рикардо, британски економиста, коме је често приписивана заслуга да је систематизовао економику и један од најутицајнијих класичних економиста, такође, сматра незарађени приход од земљишта опасном аномалијом.

Рикардов најпознатији следбеник, барем на енглеском говорном подручју, био је Хенри Џорџ, вероватно једини теоретичар пореза чија су уверења задобила статус својеврсног култа. Један од његових пратилаца је нпр. изумео игру „Монопол“ да би објаснио какво је зло неопорезована земљишна рента. У књизи објављеној 1879. „*Развој и*

*сиромаштво*, Џорџ се залагао да порези на вредност земљишта замене све друге порезе, остављајући тако рад и капитал да се слободно развијају, стајући тако на крај незапослености, сиромаштво, инфлацију и неједнакост.(Е.С.Л.).

„Када је Хенри Џорџ објавио своју најпознатију књигу, *Развој и сиромаштво*, 1879.у САД нису постојали закони о зонирању, порез на доходак, док су постојала само два национална парка. Иако Џорџ није могао да предвиди све промене у сектору некретнина, јавних финансија и имовинских права које ће се десити током наредног века, фундаментална политичка питања која је поставио актуелна су и данас колико пре 120 година. У суштини, још увек се питамо како успоставити равнотежу између својинских права и јавног интереса над земљиштем.“ (Браун, 1997,стр 1.)

Џорџ је, такође, препознао особени карактер земљишта као робе.Без обзира колико цена земљишта расла, залихе земљишта не могу да порасту.С друге стране потражња за земљиштем неизбежно расте са растом људске популације, зато што свако људско биће мора троши природне ресурсе и има простор за своје станиште.Као резултат, власници земљишта се богате без обзира да ли доприносе расту вредности земљишта или не.

Џорџ је предлагао једноставно али радикално решење за ову дилему. Док су неки реформатори предлагали успостављање јавне својине над земљиштем, Џорџ је предлагао одузимање путем пореза сваке придодате вредности земљишту, осим оне која је настала захваљујући приватним напорима. Овакав порез на вредност земљишта би спречио да приватним власницима земљишта припадне сва она вредност која је настала захваљујући природним погодностима, погодностима локације или улагању заједнице у инфраструктуру и услуге.“

„Хенри Џорџ је претпоставио да јединствени порез на земљиште не би само поправио друштвену ситуацију, него би такође генерисао и довољно прихода за покриће свих јавних расхода. Део његове аргументације био да је готово сва вредност земљишта, те стога и сваки раст вредности земљишта настао захваљујући напорима заједнице а не појединца-власника земљишта. По његовом мишљењу, праведно је, стога, да сав прираст вредности земљишта који је настао захваљујући напорима заједнице буде одузет од земљопоседника путем пореза и буде доступан заједници у целини.“ (Браун, 1997., стр 18.)

Браун такође наводи да Хенри Џорџ је свестан способности земљопоседника да утичу на земљишну политику. Приметио је да су земљопоседници често политички моћни а да су потичари често уједно и земљопоседници. Власници земљишта ће стога вероватно покушати да спрече сваку промену у земљишној политици.

Врло снажан аргумент за правичну расподелу добара износи и већ поменути Роулз чији је аргумент да би људи кад би морали да бирају какво друштво и расподелу добара желе, под условом да иза „вела незнања“ не знају која би њихова позиција била у будућем друштву, бирају правичну и једнаку расподелу материјалних добара. Његов аргумент је врло утицајан јер се не заснива на неком религијском учењу или природном праву, већ проистиче из домена рационалног, како га данас схватају савремени економисти и теоретичари јавног избора.

Волтерс (Волтерс, 1997) закључује: „Захватање вредности земљишта већ се дуго заступа од стране међународних организација као извор финансирања побољшања локалне инфраструктуре и јавних услуга.“ наводећи препоруке Уједињених нација: „Незарађени раст прихода, настао услед раста вредности земљишта који се јавља као резултат промене намене земљишта, услед јавних улагања или одлука, или захваљујући општем расту заједнице мора бити предмет адекватног захватања од стране друштвене заједнице.“ (United Nations, 1976, *The Vancouver Action Plan-Recommendation D.3.*, United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, Canada, цитирано код Волтерса)

#### **4.3.Моменат за наплату накнаде за увећану вредност грађевинског земљишта**

Уколико би се на политичком нивоу донела одлука да се увећана вредност земљишта опорезује, политичке и практичне препреке би настале, међутим, кад бисмо покушали да одредимо моменат за прикупљање пореза/наканаде на прираст вредности земљишта.

Четири су могућа момента за овакво опорезивање: Када се обзнани да ће уследити јавна интервенција која ће повећати вредност земљишта, односно донесе одлука о изради планског документа; кад се раст цене земљишта заиста и догоди; када власник земљишта реализује прираст вредности путем продаје или када се земљиште приводи новопланираној намени



У првом случају, прикупљање пореза док се прираст вредности земљишта још очекује, би, теоретски најбрже напунило јавне фондове али захтева да се порез разрезује на основу очекиване процењене вредности. Овај начин није повољан јер би власници земљишта морали да плате порез и пре него што би конкретно могли и да искористе добитак на вредности. Такође, претпостављамо да у већини случајева власници земљишта и немају расположива средства којима би могли да плате накнаду за увећану вредност земљишта. Затим, у пласком систему који је на снази у Републици Србији није јасно о ком би се планском документу радило. Генерални план није и спроведбени план и често у пракси не долази ни до даље планске разраде а камоли до припремања и опремања грађевинског земљишта које тек тада има употребну вредност као грађевинско земљиште. Један од проблема планирања у Републици Србији је и што планови нису засновани на реалним пројекцијама демографског и економског развоја, често представљају спој идеалних урбанистичких схема, нереалних амбиција политичара који воде локалну самоуправу и захтева самих власника земљишта да им се оно пренамени иако не постоје, да поновимо, реалне демографске и економске претпоставке планираног развоја.

У другом случају, односно у варијанти захватања прираста вредности земљишта када се раст вредности заиста и догоди, наишли бисмо, такође, на низ непознаница и тешкоћа који би овакав приступ у великој мери и онемогућио. Као прво, и овом случају би се могла јавити ситуација да власник земљишта не располаже средствима којима би могао да плати накнаду за увећану вредност земљишта. Као друго, не би било јасно у ком тренутку раста цене земљишта би се увећана вредност требала надокнадити. Теоретски би било могуће уписати као терет на сваку парцелу грађевинског земљишта којој се мења или је некад била промењена намена обавезу плаћања накнаде за увећану вредност земљишта. Терет би се брисао по измирењу накнаде а најкасније пре издавања грађевинске дозволе. Међутим, сматрамо да у Србији, односно у Републичком геодетском заводу који води Катастар непокретности не постоји ни довољно стручних знања из области урбанизма и грађевинског земљишта, нити капацитета да се овако сложен и обиман посао изведе квалитетно и ефикасно.

Видели смо већ да се раст цене земљишта одвија по дискретном обрасцу у коме постоји неколико кључних момената који увећавају вредност земљишта: доношење одлуке о изради Генералног урбанистичког плана, доношење истог, доношење одлуке о изради спроведбеног регулационог плана, усвајање истог, припрема грађевинског

земљишта за градњу односно његова препарцелација, и на крају и завршетак опремања грађевинског земљишта комуналном инфраструктуром која предметно земљиште чини погодним за градњу.

Који, дакле, од ових момената изабрати за захватање прираста вредности грађевинског земљишта? Затим би се јавио и проблем процене вредности земљишта (што излази из оквира овог рада), односно проблем непостојања законском регулативом препознатих степена уређености грађевинског земљишта те, сходно томе, и непостојање система процене вредности грађевинског земљишта у свакој од појединачних фаза.

Трећи случај би подразумевао плаћање накнаде за увећану вредност грађевинског земљишта у тренутку његове продаје. Први начелан проблем који се јавља је шта ако до продаје земљишта не долази, односно власник земљишта донесе одлуку да на предметном земљишту гради објекат у складу са урбанистичким планом. Други проблем начелне природе се тиче непоузданог система процене вредности земљишта у Републици Србији. Наиме, по Закону о порезима на имовину (РС, 2001) приликом купопродаје непокретности, чланом 30. је прописано да стопа на пренос апсолутних права износи 2,5% од вредности непокретности која је предмет купопродаје. Пракса у примени овог закона је показала да купци и продавци непокретности често у уговоре стављају мању вредност од стварне тржишне вредности непокретности, плаћајући део вредности непокретности у неопорезованој готовини, а у циљу избегавања плаћања пореза на пренос апсолутних права у пуном износу.

Имајући у виду овакву праксу сматрамо да би било вероватно да се овакав феномен јави и при захватању потенцијалне накнаде за увећану вредност земљишта. Да поновимо, међутим, да би основни проблем у примени оваквог решења било то што би често сам власник земљишта био и инвеститор на истом што елиминише моменат купопродаје земљишта. Штавише, можемо да замислимо ситуацији у којој би власник земљишта био само „фиктивни инвеститор“ који би само започињао изградњу а потом започети објекат продавао стварном инвеститору. У овом случају би се јавиле многе недоумице шта је предмет продаје: земљиште или објекат у изградњи. Стога сматрамо да у нашим условима овакав модел не би био примењив.

Четврти модел би подразумевао наплату накнаде за увећану вредност земљишта приликом привођења земљишта намени прописаној новим урбанистичким планом. По Закону о планирању и изградњи (РС, 2014) у овом тренутку инвеститор је дужан да

јединици локалне самоуправе измири, односно уговори плаћање са адекватним гаранцијама, доприноса за уређивање грађевинског земљишта. Накнада за увећану вредност земљишта на коме се гради би се могла инкорпорирати у допринос за уређивање грађевинског земљишта или бити законом прописан као посебна накнада за увећану вредност земљишта. (Реформа доприноса за уређивање грађевинског земљишта је посебна тема у овом раду).

Неко би могао да сматра спорним зашто ову накнаду плаћа инвеститор који је најчешће и купац земљишта а не продавац земљишта. Међутим, сматрамо да би било разложно претпоставити да би инвеститор/купац земљишта умањио цену земљишта, односно накнаду коју треба да да продавцу земљишта за износ накнаде за увећану вредност грађевинског земљишта, те би на тај начин, посредно, трошак накнаде за увећање вредности земљишта пала управо на терет продавца чије земљиште и јесте добило на цени захваљујући интервенцији јавног сектора.

Управо стога ћемо и у поглављу 6. дати предлоге модалитета за праведнију дистрибуцију увећане вредности грађевинског земљишта и могуће инструменте који би до пожељних решења и довели. Пожељних не сам са становишта праведности него и практичних потреба за обезбеђивањем средстава за изградњу и одржавање инфраструктуре као и за пружање многих других услуга које пружа јавни сектор.

Морамо да нагласимо да и технички инструменти који су предмет анализе полазе од претпоставке да комплетно присвајање увећане вредности грађевинског земљишта не одговара ономе што јесте консензуално виђење праведне расподеле вишка вредности у овоим конкретним случајевима те су одређена решења дедукована и из оваквог становишта.

## **5.Историјат својинских односа на земљишту у Србији и инструментаријума за његово управљање.**

### **5.1.Карактеристике система управљања грађевинским земљиштем од 1958.до 1995.**

У Краљевини Југославији као и у претходним државно-правним поредцима који су уследили по ослобађању Србије од Турака приватна својина на земљишту је била доминантан облик својине на земљишту. Србија је била, углавном, земља ситног земљишног поседа у приватном власништву сељака. Приватна својина над земљиштем сматрана је тековином ослобођења од турске власти.Са растом српских градова и варошица пољопривредно земљиште у приватној својини поступно је постајало грађевинско земљиште у приватној својини.

За предмет овог рада битна је чињеница да је приватна својина на грађевинском земљишту била доминантан облик својине све до завршетка Другог светског рата.

Од 1945.нова држава доноси низ закона, закључно са Законом о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта из 1958.(ФНРЈ, 1958) године помоћу којих се успоставља режим државне, односно друштвене својине на грађевинском земљишту. У социјалистичкој држави ово је било сасвим у складу са марксистичком тезом о апсурдности и неодрживости приватне својине на грађевинском земљишту (Милићевић, 1990).Природу ових примедби изнели смо у претходном поглављу.

Систем друштвене својине над грађевинским земљиштем додатно је заокружен Законом о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера из 1968.(СРС, 1968.) и коначно довршен Законом о грађевинском земљишту из 1990. године (РС, 1990). (Беговић и др., 2006)

Карактеристике оваквог режима на грађевинском земљишту биле су следеће:

Као прво и основно, било је искључено приватно присвајање природних и створених вредности грађевинског земљишта.Сва новостворена вредност, односно увећана вредност грађевинског земљишта била је убирана од стране друштва као титулара својине. С обзиром да је „друштво“ апстрактна категорија, ово се у пракси сводило на то да је свим грађевинским земљиштемуправљала општина. Општина је доносила детаљне урбанистичке планове, вршила експропријацију и расељавање објеката у приватној својини са друштвеног земљишта за све намене, као и

експропријацију пољопривредног земљишта које је било у приватној својини), вршила препарцелацију земљишта, просецала улице, издвајала парцеле за школе вртиће, паркове и друга јавна добра, вршила препарцелацију земљишта, додељивала парцеле за колективну и индивидуалну стамбену изградњу (земљиште за колективну стамбену изградњу обично је додељивано локалним друштвеним грађевинским предузећима уз плаћање административно одређене, фиксне накнаде за уређење, док су парцеле за индивидуалну стамбену изградњу додељиване путем лицитације накнаде за уређивање). (РС, 1990.)

Предмет доделе је било „право коришћења ради изградње“, Законом је било строго дефинисано да право коришћења није у промету и да постоји само док постоји објекат на парцели.<sup>9</sup>

Опремање земљишта, односно изградња инфраструктуре финансирала се из накнаде за уређивање грађевинског земљишта која се плаћала пре отпочињања изградње и редовне, месечне, накнаде за коришћење грађевинског земљишта.

Са становишта реализације урбанистичких замисли ово је био ефикасан систем који је градским властима омогућавао лаку реализацију планова.

Са економског становишта, све природне или створене вредности грађевинског земљишта биле су у потпуности „подруштвљене“, односно није постојала могућност да приватно лице стекне било какву добит на основу грађевинског земљишта.

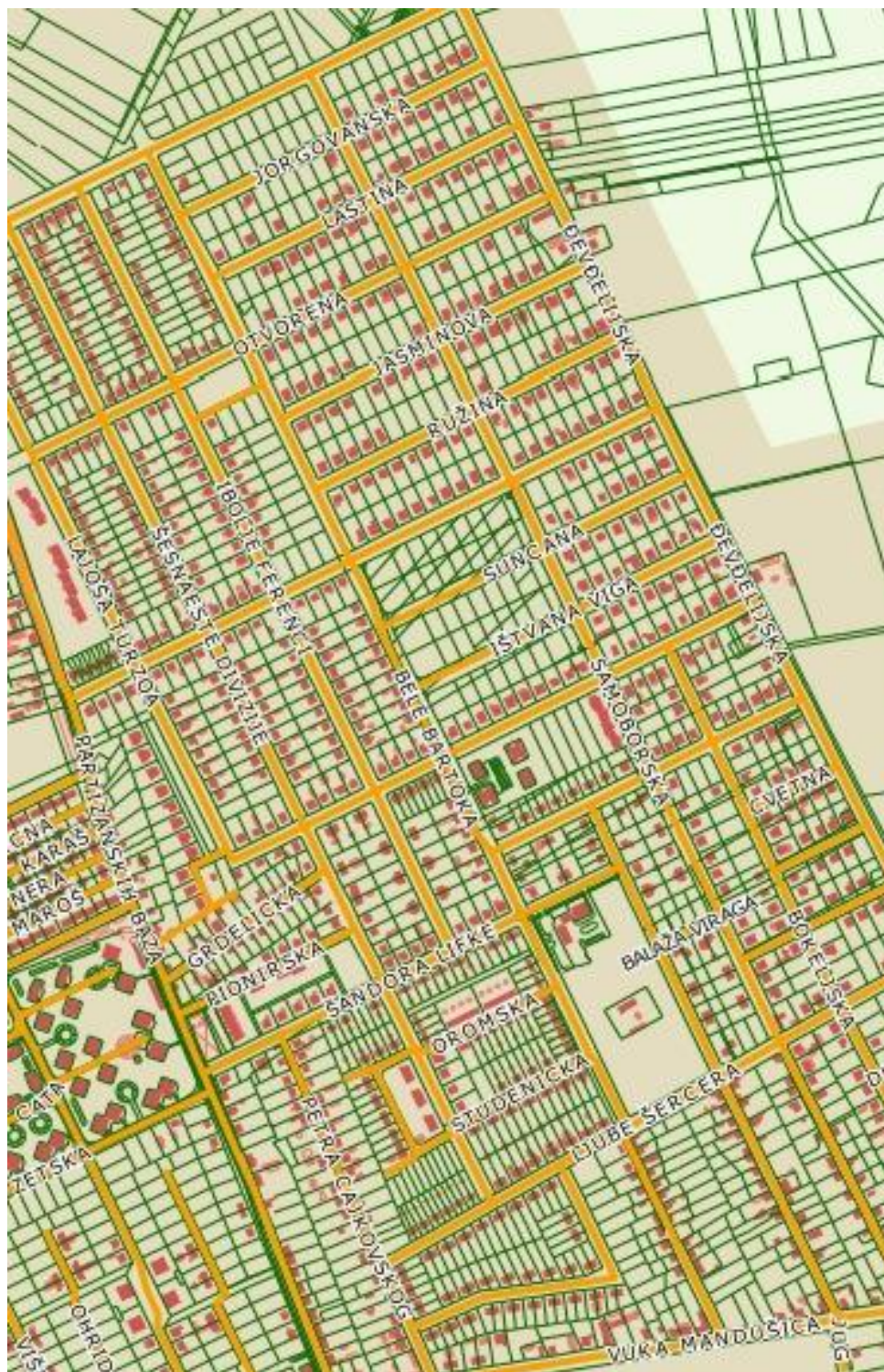
---

<sup>9</sup>Ову одредбу у члану 83.садржи чак и Закон о планирању и изградњи из 2003. (РС, 2003)



Слика 7: Макета ДУП-а насеља „Прозивка“ у Суботици, 1975.година

Извор: Архива ЈП „Завод за урбанизам“ Суботица



Слика 8: Правилна регулација и парцелација насеља „Мали Радановац“ у Суботици

Извор: ГИС Суботица. Доступно на: [www.suboticagis.rs](http://www.suboticagis.rs). (Приступљено 02.06.2014.)

Са становишта урбанистичке струке, ово је био заокружен, ефикасан и кохерентан систем који је урбанистима омогућавао да планирају уз мали број ограничења, а градским властима омогућавао ефикасну реализацију урбанистичких замисли.

За предмет овог рада битно је, дакле, истаћи да су градски планери и градске власти имале у рукама заокружен и потпун скуп правних и техничких инструмената који им је омогућавао да урбанистичке планове **у целости** реализују.<sup>10</sup>

Слика бр 1. приказује макету ДУП-а насеља „Прозивка“ у Суботици, који је већим делом и реализован. Насеље има скоро 10.000 становника. Као што се види, план нема регулациони карактер него је габарит, волумен и положај сваког будућег објекта јасно дефинисан ДУП-ом. Нова регулација улица потпуно је укинула старе, уске улице на овом подручју. За потребе изградње стамбеног насеља претходно су експроприсани многи приземни објекти у приватном власништву, што од 1995. у Србији више није могуће.

Није могућа ни изградња насеља приказаног на слици бр. 2. Ради се о насељу индивидуалних породичних објеката на источном ободу Суботице, Мали Радановац, чија је изградња реализована 70-их и 80-их година прошлог века. За потребе изградње насеља прво је експроприсано сво пољопривредно земљиште на локалитету, потом је извршено трасирање нових улица и извршена подела на грађевинске парцеле на којима је потом уступано право коришћења ради изградње. Семе куће у насељу (објекти намењени једнопородичном становању) изграђени су приватним средствима, најчешће из тада лако доступних кредита за стамбену изградњу. Експропријација ове врсте од 1995. у Србији више није могућа.

Да бисмо ово документовали цитираћемо чланове закона који су третирали област експропријације у карактеристичним моментима.

Пре Другог светског рата експропријација (извлатење) била је регулисана Грађевинским законом из 1931. (КЈ, 1931):

---

<sup>10</sup>О недостацима система, односно о чињеници да општински фондови нису располагали довољним средствима да изграде довољан број станова и опреме довољну количину грађевинског земљишта за индивидуалну изградњу у циљу прихвата популације која се са села масовно досељавала у српске градове, те је практично допуштена „дивља градња“ у великом опсегу и о последицама ове појаве биће речи у једном од наредних поглавља.



„Члан 107.

Право извлаштења

(1) У јавном интересу а у циљу извршења регулационог плана општина може приватна непокретна добра и против воље власника извластити (експроприсати) или правом службености оптеретити и то:

1) заотварање, проширење или продужење нових или постојећих улица, путова, тргова, паркова, игралишта и гробља;

2) заподизање и проширење јавних грађевина;

3) зарегулацију река и потока за грађење насипа, обала, кејова, пристаништа, мостова и за осигурање земљишта од поплава;

4) заградњу и одржавање електричних и других спроводника, водовода, канализације и за везу појединих градилишта за канализацију суседних општина;

5) заподизање комплекса малих станова које израђује општина;

6) у циљу асанације;

После Другог светског рата 1947. године доноси се Основни закон о експропријацији (ФНРЈ, 1947). Чланом 1. закона прописано је:

Непокретна имовина и праванан непокретној имовини могу се експроприсати кад то тражи општински интерес извођења корисних радова за сврху друштвено-економског и културног подизања и развоја народа, а нарочито ради:

а) грађења железница, трамваја, путева, тунела, мостова, аеродрома, пловних канала,

као и подизања зграда и постројења која су везана за ове објекте а намењена су њихово одржавање и коришћењу,

б) подизања насипа за одбрану од поплава, грађења канала и смештаја цеви за одвођење великих вода, наводњавања или сушења као и подизања пумпних станица,

в) грађења речних и поморских лука, пристаништа и зимовница, обалских докова, бродоградилишта, складишта,

г) регулације текућих вода,

д) регулацијебујица (вододерина)  
 каопошумљавањакојесевршиутомидругомциљу,  
 њ) подизањавојнихграђевина, вежбалишта,  
 утврђењаидругихобјекатазапотребенароднеодбране,  
 е) подизањапостројењателеграфске, телефонскеирадиомреже,  
 ж) **изградњенасеља, подизањастамбенихијавнихзграда,**  
 з) **извршењарегулационогпланапојединихнасеља,** местаиградова,  
 комасације, арондације, мелиорације, асанације, изградњеводовода,  
 канализација, гасовода,  
 централазапроизводњуипостројењазапреносиразвођењеелектричнеенергије,  
 и) подизањајавнихкупатила, отварањаизаштитеминералнихитоплихвода,  
 ј) подизањавежбалишта, игралиштаидомовазафискултуру,  
 к) *подизањасилоса, расадника, машинских, семенских, сточнихстаница,*  
 л) *подизањаипроширењарударских,*  
*индустрискихидругихпривреднихпредузећа,*  
 љ) подизањашкола, музеја,  
 уметничкихгалеријаидругихопштенароднихкултурнопросветнихиуметничкихуста  
 нова.  
 Исто тако, кад тотражиопшти интерес,  
 могу се експроприсати предметна рочите културне,  
 уметничке и историске вредности, као имовинска права.

Закон експропријацији из 1984. (РС, 1984),  
 на општиј иначин у првом члану прописује да:

„Непокретности на којима постоји правосвојине могу се уз правичну накнаду експроприсати или се то право може ограничити када је то потребно ради изградње **привредних, стамбених**, комуналних, здравствених, просветних и културних објеката, објеката народне одбране и других објеката од општег интереса.“

Карактеристично за послератне законске експропријације, као што се види, једасе јавни интерес могао прогласити и извршити експропријација и ради изградње стамбених и привредних објеката.

Овакав режим трајо је све до 1995. године, до доношења Закона експропријацији (РС, 1995) кадасе укида могућност проглашења јавног интереса ради изградње стамбених и привред

них објеката.

Чланом

20. закона прописане сумогућности у којима је могуће утврђивање јавног интереса:

„Влада може утврдити јавни интерес за експропријацију ако је експропријација непокретности неопходна за изградњу објеката у области: образовања, здравства, социјалне заштите, културе, водопривреде, спорта, саобраћајне, енергетске и комуналне инфраструктуре, објеката за потребе државних органа и органа територијалне аутономије и локалне самоуправе, објеката за потребе одбране земље, као и за изградњу установа којима се решавају стамбене потребе социјално угрожених лица.

Влада може утврдити јавни интереси у случају када је експропријација непокретности неопходна за експлоатацију минералних сировина, за обезбеђење заштите животне средине и заштите елементарних непогода, укључујући и изградњу објеката и извођење радова за ове потребе, као и за прибављање и изградњу земљишта потребног за градирасавања насеља и лиделана насеља, ако је на подручју тог насеља или делана насеља утврђен јавни интерес за експропријацију непокретности ради експлоатације минералних сировина, као и у другим случајевима предвиђеним законом.“<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> У листу „Полиитика“ је дана 12.12.2013. изашао интересантан чланак под насловом: „Инжењер Шијан оборио 40 закона пред Уставним судом“ у коме се из личне перспективе господина Шијана, која је можда апокрифна, износе детаљи о томе како је: 1) личним залагањем успео да издејствује да накнада за експрописане објекте и земљиште буде тржишна; 2) успео да издејствује да се из Закона о експропријацији избаци одредба по којој се за изградњу зграда и пословних објеката може прогласити јавни интерес:

„Онда сам почео да се борим против тога да се зграде и пословни објекти сматрају општим интересом. Отишао сам код колеге Бранислава Ивковића, који је био министар грађевинарства и замолио га да у том смислу заступа интересе грађана Србије. Ивковић је отишао код тадашњег председника Владе Мирка Марјановића, предочио му овај предлог и то је за неколико дана исправљено. Из Закона о експропријацији избачено је да се под општим интересом сматрају зграде и пословни простори. Рушење у Србији је престало, имовина је заштићена. После силне борбе, 2001. Године успели смо да се експрописано земљиште плаћа по тржишној цени. Заслуга за то припада мени-говори овај грађевински инжењер“

Да ли ово стварно заслуга инжењера Шијана или су се иза свега крили други интереси чињенице говоре да у Закону о експропријацији донетом 1995. изградња стамбених зграда и пословних простора није више могла бити разлог за проглашење јавног интереса.

Закономиз 1995., дакле,  
укинутајемогућностекспропријацијерадиизградњестамбенихипривреднихобјеката,  
докуистовремедонешениЗаконограђевинскомземљишту (РС, 1995а)  
иЗаконоизградњиобјеката (РС, 1995в)  
нисупружилиникаквеалтернативнемогућностизареализацијуурбанистичкихплановаук  
ојимајезбогпромененаменепросторапотребноизменитипостојећупарцелацијуирегул  
ацију. Изградња насеља као што су насеља „Прозивка“ и „Мали Радановац“  
дефинитивно ишенијебиламогућа.

## **5.2. Карактеристике система управљања земљиштем од 1995.-2009., право коришћења као де факто власништво над земљиштем.**

Оно што је билатренутна последица,  
чије импликације ниданас нису отклоњене једасупреко ноћинестали инструменти,  
пресвега експропријација на целом подручју плана,  
који су урбанисти ма омогућа валида град планирају,  
а општинским властима да планирано и реализују. Цео, дота длогичан,  
кохерентан и заокружен систем правних,  
техничких и финансијских инструмената за изградњу града потпуно је анулиран,  
а да притом нису понуђени други алтернативни механизми инструменти који би омогућили изгра  
дњу града.

Истовремено, Закономо изградњи објеката, такође из 1995.(РС,  
1995в) дефинисано је, учлану 27. крајње нејасно ко има право на изградњу објеката,  
односно шта се подноси ради добијања грађевинске дозволе:

- „1) главни пројекат у три примерка, потврђено од стране надлежног органа (...);
- 2) доказо право својине, доказо право својине,  
односно право коришћења грађевинског земљишта ради изградње,  
односно доказо право својине, односно право коришћења објекта ради реконструкције објекта“.

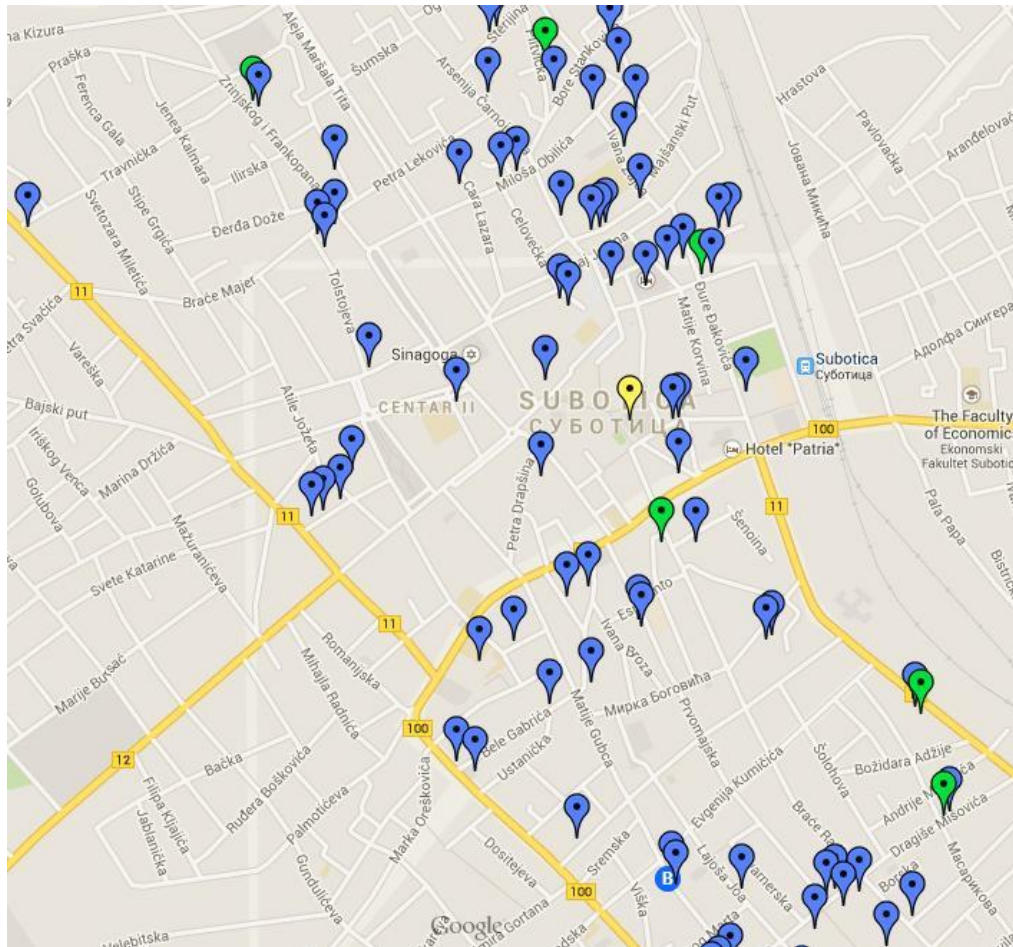
Као последице оваквих законских решења најбитније су следеће последице:

- Нестала је могућност за целовито проширење грађевинског реона и изградњу  
регулисаних нових градских четврти;
- Нестала је могућност за целовито урбану обнову појединих градских четврти;

- Општина више не маникакви улогу у прибављању земљишта за стамбени и пословни изградњу;
- Уместо изградње целовитих потеза јављује искључиво „тачкасте“ инвестиције приватних инвеститора-град почиње да по примасавим другачију физиономију;
- Собзиром дане могу да експропришу земљиште и додељују „правокоришћења ради изградње“ општински органи, силом прилика, издају грађевинску дозволу сваком власнику објекта, односно кориснику земљишта;
- Доношење новог Регулационог плана више није основ за експропријацију, сваки власник објекта, односно корисник земљишта може да градисходно Регулационом плану;
- Корисници земљишта, дефакто, стичу право да граде објекте (*fructus*) на парцелама чији су корисници;
- Корисници земљишта, дефакто, стичу право да прометују (*abusus*) парцелу чији су корисници (уколико на њима постоје објекти);
- Корисници постају, дефакто, власници земљишта;
- Корисници земљишта присвајају све природне и створене погодности земљишта;
- Правна сигурност корисника ипак не постоји – могуће је крајње флексибилно тумачење закона. Коришћење, ипак, није својина;
- Отвара се простор за велике спекулације са земљиштем приватизованих предузећа.

Крајњи ефекат законских решења из средине деведесетих година прошлог века била је, дакле, општа несигурност са правне стране, а са техничке, односно урбанистичке, појава хаотичног, неусмереног развоја.

На слици 9. Приказана је тачкаста дистрибуција нових објеката на подручју ширег централног подручја Суботице.



Слика 9: Изграђени објекти у ширем језгру Суботице од 2000. Пример „тачкасте изградње“

Извор: Архива сајта „Град Суботица“, [www.gradsubotica.co.rs](http://www.gradsubotica.co.rs)

### 5.3. Решења из устава из 2006. и Закона о планирању и изградњи из 2009.

Чланом 88. Устава Републике Србије из 2006. (РС, 2006б) године установљена је могућност обнове режима приватне својина на грађевинском земљишту, поступно укидане од 1945. године закључно са Законом о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта донетим 1958. године (ФНРЈ, 1958).

Члан 88. Устава каже:

„Коришћење и располагање пољопривредним земљиштем, шумским земљиштем и градским грађевинским земљиштем у приватној својини, је слободно.

Законом се могу ограничити облици коришћења и располагања, односно прописати услови за коришћење и располагање да би се отклонила опасност од наношења штете животној средини или да би се спречила повреда права и на законом заснованих интереса других лица.“

Овако сроченом уставном нормом није, наравно, аутоматски поново уведена приватна својина на грађевинског земљишту већ је она поново успостављена Законом о планирању и изградњи донетим 2009.године (РС, 2009). Чињеница је да у јавности, стручној и политичкој, није постојао консензус око начина на који грађевинско земљиште треба приватизовати.Око неизграђеног грађевинског земљишта је, условно речено, постојала каква таква сагласност да се оно у природи врати ранијим власницима, односно њиховим правним наследницима.Штавише, чак је Закон о планирању и изградњи из 2003.(РС, 2003), ранијим сопственицима у складу са чланом 84.Закона дао поред права коришћења и право на располагање земљиштем, као и право на изградњу објеката. По многим неуставна, ова одредба дала је, де факто, сва својства власништва (*iusus, fructus i abusus*) ранијим сопственицима.

Што се тиче приватизације „изграђеног грађевинског земљишта“, односно парцела земљишта на којима постоје изграђени објекти консензус није постојао . Од контроверзног предлога министра Милана Париводића конципираног кроз нацрт закона о реституцији који је предвиђао да садашњи власници објеката или делова објеката плаћају закупнину наследницима предатних власника земљишта, преко различитих модалитета презентованих у студији „Приватизација државног земљишта у Србији“ које је за потребе Министарства привреде сачинио тим у саставу: Бошко Мијатовић, Драгор Хибер и Борис Беговић (ЦЛДС, 2006.) били су презентовани најразличитији модели.

Опис предложених модела, међутим излази из оквира теме овог рада.Оно што је битно је да је приватизација грађевинског земљишта била коначно прописана одредбама о конверзији права коришћења у право својине на грађевинском земљишту, члановима од 100.до 108.Закона о планирању и изградњи донетог у септембру 2009. Предметним члановима прописана је приватизација грађевинског земљишта у складу са начелом из

Римског права: „*Superficies solo cedit*“ по коме су власници објеката постали и власници земљишта на коме се земљиште налази. Ово, наравно, само у случајевима да се радило о савесним градитељима који су били и истовремени корисници земљишта.

Законодавац се определио да у највећем броју случајева конверзија буде без накнаде с обзиром да је у највећем броју случајева вредност земљишта већ једном била плаћена било кроз стицање права на изградњу, било кроз куповину изграђених зграда и објеката у чију цену је улазила и цена земљишта.

Посебан проблем, међутим, представљало је изграђено земљиште чији су корисници била предузећа која су у међувремену приватизована, било кроз Закон о својинској трансформацији, било кроз Закон о приватизацији. Наиме, како је у време приватизације земљиште могло бити искључиво у државној својини, оно није могло бити, нити је било предмет продаје. Чињеница је, међутим, да су многа друштвена предузећа купована управо због атрактивних локација на којима су се налазила најчешће по цени која је била далеко испод вредности права на изградњу на предметним локацијама.

Није тајна, да је заправо, један од главних повода за увођење права својине на грађевинском земљишту било увођење конверзије права коришћења у право својине на земљишту уз накнаду, предвиђену управо за овакве случајеве.<sup>12</sup> С обзиром да је велики број оваквих земљишних комплекса у међувремену доживео планску пренамену (па су индустријске, лучке и сл. зоне плански претваране у зоне за изградњу стамбених и комерцијалних објеката, чиме је вредност оваквог земљишта вишеструко увећавана) намера законодавца је била да се у оваквим случајевима наплати разлика између вредности земљишта и онога што је плаћено у поступку приватизације за само предузеће које је корисник земљишта

Ово питање и тада је било веома контроверзно, с обзиром да су и медији и јавност у овој појави препознали шпекулације великих размера и могућност за друштвено непожељно богаћење<sup>13</sup>. Ресорно министарство је, са једне стране било оптуживано да земљиште поклања, а са друге стране крупни капитал је водио интензивну кампању против конверзије уз накнаду лобирајући за законска решења која би им омогућила било да укњиже својину без накнаде, било да стекну право на изградњу без накнаде и тиме

---

<sup>12</sup> Многи су овај закон звали: „Закон о Луци Београд“,

<sup>13</sup> Види серијал „Инсајдер: Службена (зло)употреба“ емитован на ТВ Б92 од 13.04. до 25.05.2009. Доступно на: <http://www.b92.net/insajder/arhiva/serijali.php?id=481>



приберу плодове земљишта. (Ова две могућности се суштински не разликују. Већину ових актера је занимало право да на предметном земљишту граде стамбене и пословне просторе и потом их продају трећим лицима по тржишним ценама). Закон је, међутим, право на изградњу стриктно везао за право својине на земљишту полазећи од претпоставке да носиоци права коришћења на земљишту (*iususa*), не могу без плаћања вредности земљишта стећи право на изградњу пошто је право на изградњу и даљу продају заправо право плодоуживања земљишта (*fructus*) које никад није било плаћено.

Ова тема је и даље отворена с обзиром да је Уставни суд поништио одредбе о конверзији уз накнаду (Одлука Уставног суда од 10. октобра 2013, Сл. гласник РС бр. 98)<sup>14</sup> уз образложење да својина на грађевинском земљишту у својини Републике Србије никад нија била предмет продаје, те да је за стицање права својине на оваквом земљишту нужно платити пуну вредност грађевинског земљишта)<sup>15</sup>

#### 5.4 Генералне смернице за даљи развитак домаћег законодавства

Кратак преглед историјата својинских односа на грађевинском земљишту имао је за циљ првенствено да предочи који су процеси довело до садашњег режима управљања грађевинским земљиштем. У поглављу у коме су разматране опште карактеристике тржишта грађевинског земљишта у приватној својини изнети су и теоријски дефинисани видови несавршености тржишта грађевинског земљишта: монопол, екстерни ефекти, локално јавно добро, несавршеност информисаности и ризик и, напосе, непожељне економске неједнакости.

У наредним поглављима презентовани су могући технички и финансијски инструменти за управљање грађевинским земљиштем а који би за циљ имали могућност реализације урбанистичких планова уз истовремено отклањање, односно умањење негативних екстерних ефеката на тржишту грађевинског земљишта у Србији. Размотриће се инструменти урбане комасације, апропријације земљишта и уступања земљишта за

<sup>14</sup> Види: <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/analize-zakonskih-predloga/cid1050-1660/savet-za-borbu-protiv-korupcije-podneo-ustavnom-sudu-inicijativu-za-ocenu-ustavnosti-uredbe-o-konverziji>

<sup>15</sup> 2015. године усвојен је нови Закон о претварању права коришћења на грађевинском земљишту у право својине (РС, 2015). Одредбе ових Закона у многим појединостима су у конфликту са пресудом Уставног суда омогућавајући, практично, стицање права својине на грађевинском земљишту без накнаде.

јавне потребе, допринос за пренамену и урђивање грађевинског земљишта, допринос за накнадну изградњу инфраструктуре и корекције пореза на имовину. већ поменути у уводном поглављу. С обзиром на комплексност самог инструмента, могућности дефинисања и примене инструмента урбане комасације се повећује највише пажње.

## **6. Предложени технички инструменти за спровођење урбанистичких планова**

### **6.1. Урбана комасација**

#### **6.1.1. Појам урбане комасације**

Као што је већ речено у 2. поглављу Грађевински закон из 1931. (КЈ, 1931) дефинисао је урбану комасацију и њене циљеве дефинисао је на следећи начин:

«Комасација у смислу овог Закона је спајање земљишта у једну целину и њена подела на градилишта (грађевинске парцеле-прим. аут.) која одговарају грађевинским прописима.

Ова се комасација може изводити само тамо, где је, због неподесног положаја, облика или величине земљишта онемогућено извођење регулационог плана и рационалне изградње.»

Јасно је, дакле, да урбана комасација има за циљ формирање грађевинских парцела и обезбеђивање земљишта за јавне површине.<sup>16</sup>

Закон о планирању и изградњи из 2009.(РС, 2009) у члану 109.а први пут после 1931 у домаће законодавство уноси инструмент урбане комасације дефинишући је на следећи начин:“ Урбана комасација је поступак по коме се у комасационом подручју

---

<sup>16</sup>За прибављање земљишта, као што је речено, постојећи закони предвиђају само могућност експропријације. Први члан Закона о експропријацији (РС, 1995б) гласи: „Непокретности се могу експроприсати или се својина на њима може ограничити само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне».

постојеће катастарске парцеле, које се због своје површине, облика, положаја, неодговарајућег приступа на површину јавне намене или из других разлога не могу рационално уредити и користити, претварају у грађевинске парцеле. У поступку комасације, који се спроводи у јавном интересу, врши се прерасподелановоформираних грађевинских парцела власницима раније постојећих катастарских парцела, уз истовремено решавање имовинско-правних односа и обезбеђивање грађевинског земљишта за изградњу објеката и површина јавне намене.“ Такође, у прелазним и завршним одредбама даје се надлежност Влади РС да подзаконским актом, односно уредбом прецизно утврди поступак комасације.

Године 2010. у припрему подзаконског акта укључује се и GIZ, немачка организација за међународну сарадњу, на основу споразума Влада Савезне Републике Немачке и Републике Србије. (Амберо). За носиоца пројекта са стране Републике Србије био је одређен Сектор за урбанизам, просторно планирање и становање у оквиру Министарства животне средине и просторног планирања. Како је аутор учествовао у раду сектора доступна су му непосредна сазнања о принципима и пракси урбане комасације, као и могућностима и ограничењима преношења готових модела из СРН у РС.

### **6.1.2. Принципи урбане комасације у СРН**

Да бисмо на најјаснији начин објаснили принципе на којима се заснива поступак урбане комасације презентоваћемо стога модел урбане комасације како је прописан Грађевинским законуком Савезне Републике Немачке.

(1) Урбана комасација у складу са члановима од 45. Грађевинског законика СРН

(Шустер, 2011) служи да се:

- по положају,
- облику и
- величини,

створе наменски планиране парцеле земљишта:

- за намене изградње или
- остале видове коришћења

(2) Урбана комасација :

- је поступак који води држава, односно општина
- и у стању је да временски и садржајно на оптималан начин оствари директиве планирања
- врши присилу над онима који је спутавају
- избегава оштрије државне инетрвенције над власништвом грађана (експропријација целокупног поседа-прим аут.)



Слика 10: Обухват регулационог плана којим је предвиђено ширење насеља на пољопривредно земљиште. Видљива је разлика у облику парцела грађевинског и пољопривредног земљишта.

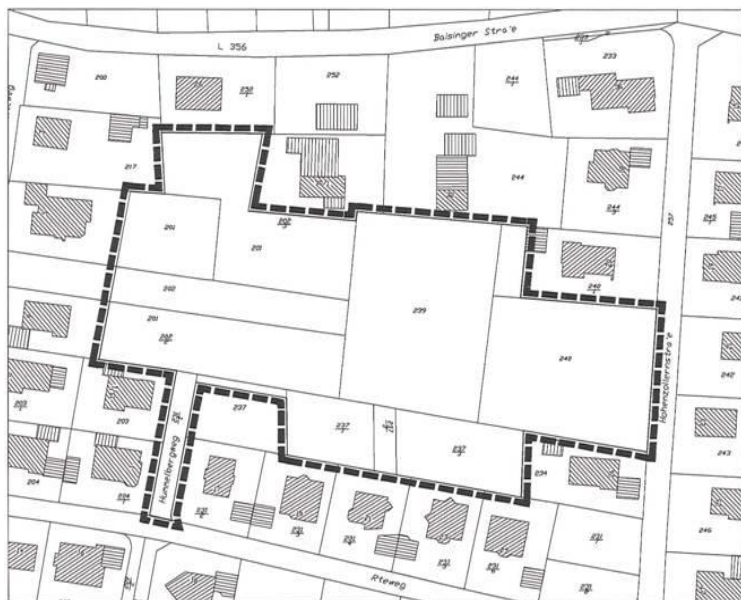
Извор: Шустер(2011)



Слика 11. Новопланиране површине јавне намене у предметном обухвату  
Извор: Шустер (2011)



Слика 12..Зона планирана за нову изградњу на ободу насеља.  
Извор: Шустер (2011)



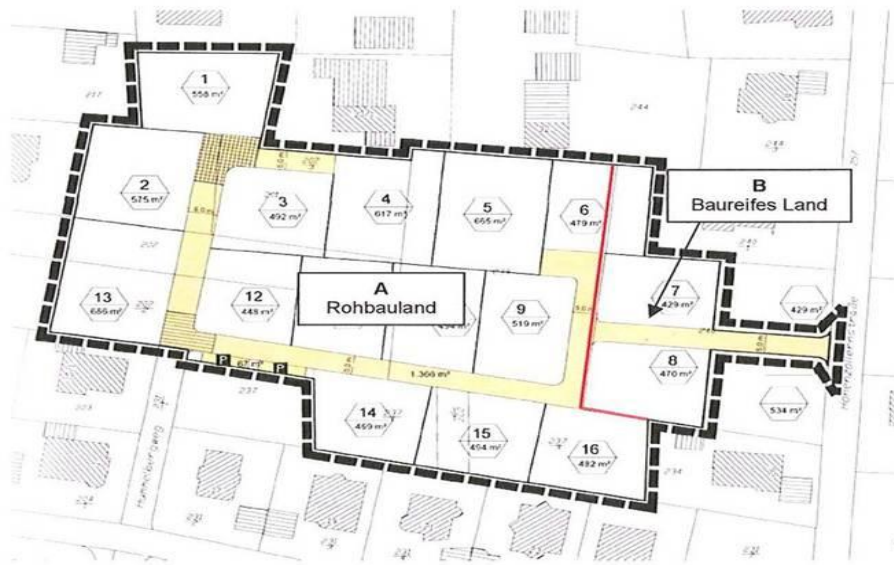
Слика 13. Постојећа парцелација пре комасације.

Извор: Шустер (2011)

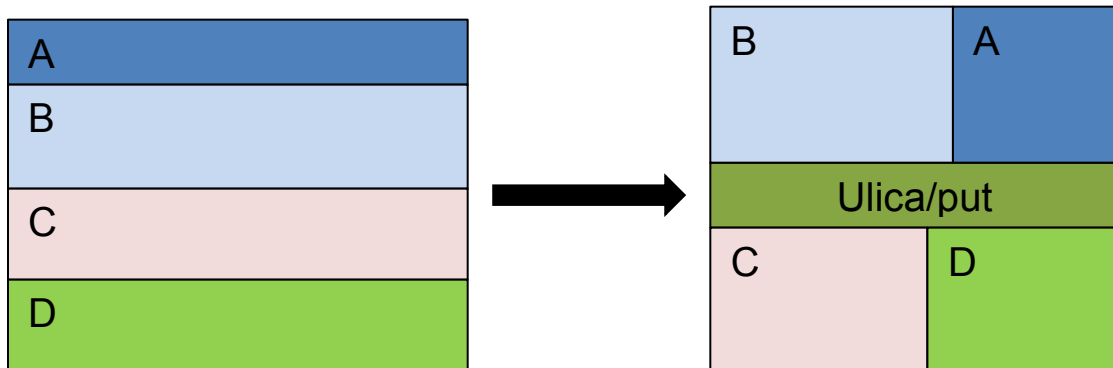


Слика 14. Сprovedбени, регулациони план са новом парцелацијом.

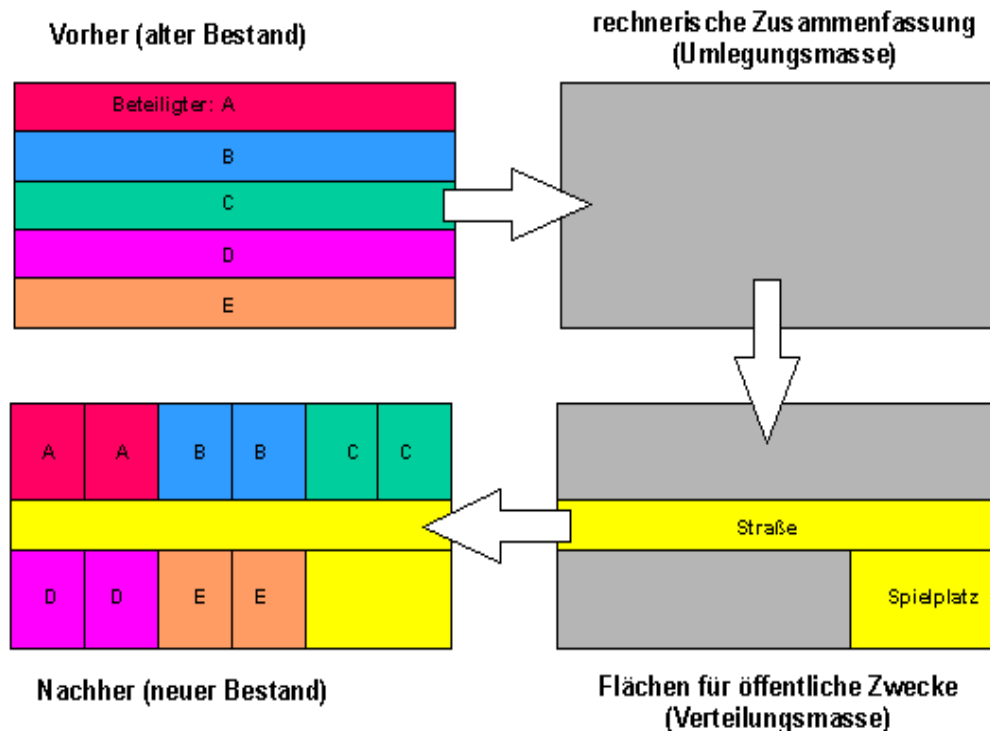
Извор: Шустер (2011)



Слика 15. Додела земљишта.  
Извор: Шустер (2011)



Слика 16. Примена принципа комасације на стандардан случај проширења насеља на пољопривредно земљиште.  
Извор: Шустер (2011)



Слика17. Фазе у поступку комасације:1.обједињавање свог земљишта у комасациону масу,

2. Издвајање површина за улице и јавне просторе из комасационе масе, 3. Додела преобликаних, сада грађевинских парцела претходним власницима.

Превод: Vorher (alter површина Bestand)-Пре (старо стање), rechnerische Zusammenfassung-укупна површина(комасациона маса), Nachner (neuer Bestand)-После (ново стање), Flächen für öffentliche Zwecke (Verteilungsmasse)-Површине за јавне намене (маса за прерасподелу)

Извор: Шустер (2011)

(3) Правне основе:

Члан 14. Устава СРН:

- (1) Гарантовано је власништво и право наслеђа. Садржај и ограничења ближе се одређује законима,
- (2) Власништво обавезује. Његова употреба истовремено треба да служи и општем добру



(3) Експропријација је дозвољена само ради општег интереса. Она се може вршити само по закону или на основу закона, којим је дефинисана врста и мера обештећења. У вези са висином обештећења омогућен је поступак пред редовним судовима.

(4) Оквирни услови за урбану комасацију:

- нема стварања неповољнијег положаја учесника,
- све додатне вредности условљене урбаном комасацијом држава може да искористи,
- све додатне вредности условљене планирањем остају власнику
- морају се створити додатне вредности (грађевинска парцела више вреди од парцеле на којој градња није могућа)

(5) Додела:

- постоји више мерила по којима се може вршити додела/расподела,
- додела мора да се врши по истом положају или положају једнаке вредности,
- већа или мања додела компензује се новцем, од општине према власнику или од власника према општини

(6) Комасациона комисија:

- урбану комасацију спроводи општина, али естањомее ипак управља комасациона комисија,
- комисију чини пет чланова,
- председник комисије мора да има положен правосудни испит или одговарајуће квалификације за високе административне функције у државној служби,
- један члан мора да буде лиценцирани геодетски инжењер,
- један члан мора да буде вештак за утврђивање вредности земљишта,
- преостали чланови скупштине општине,

- чланови комисије именују се на 5 година,
- чланови могу да буду поново именовани,
- комасациона комисија не подлеже извршавању наредби,
- комасациона комисија се консултује и одлучује на седницама које нису јавне

(7) Резиме:

- урбана комасација је поступак помоћу кога општине могу да достигну бржу имплементацију свог регулационог плана,
- кроз рачунско обједињавање и након тога поновну доделу долази се до правилних грађевинских парцела без експропријације целог поседа,
- сви власници могу да схвате вредности које се крију у неком земљишту парцели,
- мора да постоји повећање вредности, без тога поступак није могућ, односно грађевинске парцеле морају да вреде више од парцела на којима без поступка комасације изградња не би била могућа. (Шустер, 2011)

### 6.1.3 Принципи и поступак урбане комасације у Јапану

Соренсен (Соренсен, 2007) презентује друштвени контекст и механизме за спровођење урбане комасације у Јапану.

Вероватно најупечатљивији аспект урбане комасације у овој земљи је обим у коме се она примењује у формирању грађевинског земљишта у Јапану. Више од 30% укупне површине грађевинских реона градских насеља у Јапану је било предмет урбане комасације.

До 2003. Године имплементирано је 11.400 пројеката урбане комасације којим је било обухваћено 368.314 хектара.

Основни разлог за оволики обим у коме је урбана комасација вршена лежи и у чињеници да јапански градови нису имали довољно финансијских средстава која би им

омогућила да врше масовну експропријацију земљишта ради обезбеђивања земљишта за јевне намене или за даљу продају. У поступку урбане комасације, међутим, власници парцела су обавезни да општии уступе и до трећине земљишта за ове намене.

Иако се јапанско друштво не чини слично европском, а посебно нашем, постоје, ипак, особености у погледу структуре власништва над земљиштем које би се могле интерпретирати и као веома сличним структури власништва над земљиштем у Србији.

Када говоримо о структури власништва над земљиштем говоримо о власништву над пољопривредним земљиштем пошто оно представља домен на који се шире јапански градови и на коме се урбана комасација у Јапану првенствено и спроводи.

Као прво, постоји велика уситњеност земљишног поседа као последица друштвених односа кроз историју, као и природних карактеристика, а који су се тицали структурирања величине поседа на пољопривредном земљишту и права конституисаних на њему.

Као друго, пољопривредно земљиште је у највећој мери у приватном власништву, и као треће, постоји врло јака културолошка димензија у схватању права својине на земљишту.

У таквим условима, спровођење инструмента урбане комасације био је и јесте врло захтеван и компликован поступак који је, међутим, ипак реализован у великој мери.

Карактеристике јапанског режима својинских односа на пољопривредном земљишту веома су слични са условима који владају у Србији:

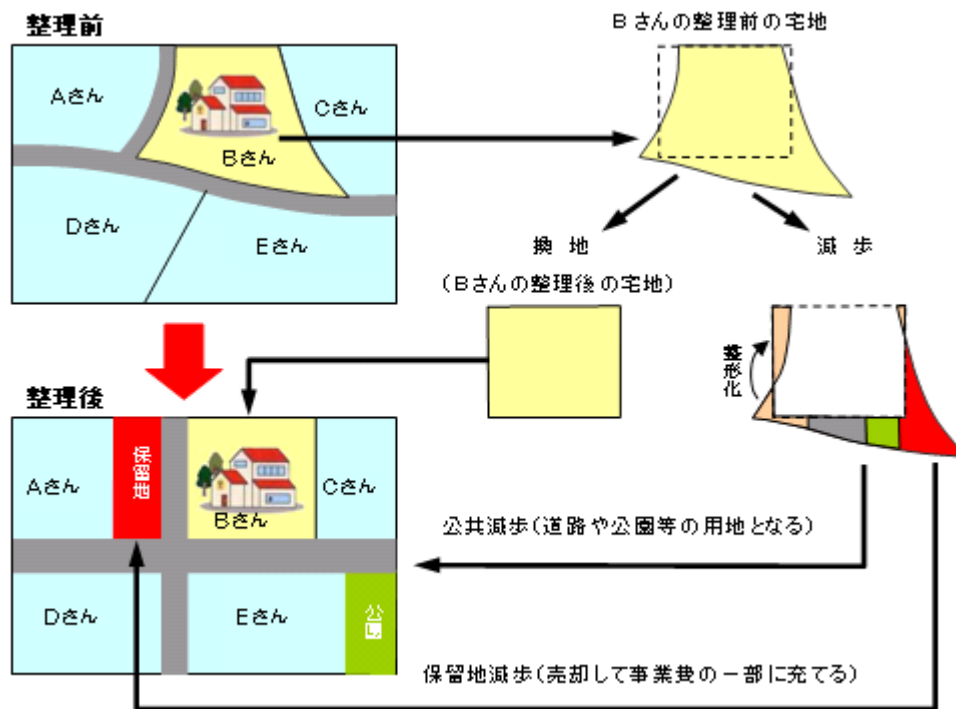
Као прво, и Србија је земља у којој преовлађује ситан посед пољопривредног земљишта, карактеристичан посебно за подручје Централне Србије. Ово је пре свега последица историјских околности у XIX веку током кога се Србија конституисала као земља слободних сељака са релативно малим земљишним поседима.

Земљиште је, као друго, највећим делом у приватном власништву, и, као треће, постоји схватање да је приватна својина на земљишту неприкосновена.

Све ове карактеристике својинског режима над земљиштем у Србији се могу тумачити као сличне условима који владају у Јапану).

Механизми који су омогућили овако широк обухват комасираног земљишта у Јапану, су, као прво, дуг и компликован преговарчки процес (нпр, у „Омија пројекту урбане комасације који се спроводио на 876 хектара у периоду од 1986. до 1984. Одржано је укупно 935 састанака чија је сврха била да се укљученим странкама објасни сврха, механизми и бенефити од урбане комасације).

Као друго, у случају да се процени да преговарачки поступак не иде жељеним током, јапанске власти имају на располагање инструмент у виду потенцијалног заустављања урбанизације, односно искључивање из грађевинских реона. ( У јапанском урбанистичком законодавству постоје институти „зона подстицане урбанизације“ (УПА), и „зона контролисане урбанизације“ (УЦА). Уколико преговарачки поступак не иде планираним током власницима земљишта се може предочити и могућност да њихово земљиште буде екстраховано из будућег грађевинског реона, односно из „зоне подстицане урбанизације“ пребачено у „зону контролисане урбанизације“, што за власнике земљишта значи да ће њихово земљиште у будућности имати много мању цену).



Слика.18:Графички приказ урбане комасације у Јапану.

Извор:<http://www.e-mansion.co.jp/>, (приступљено 22.08.2016.)

Генерално, јапанско законодавство предвиђа следеће поступке и институционалне аранжмане у поступцима урбане комасације:

- Иако постоји више врста различитих процедура у зависности да ли урбану комасацију покрећу заинтересовани власници земљишта, локална власт

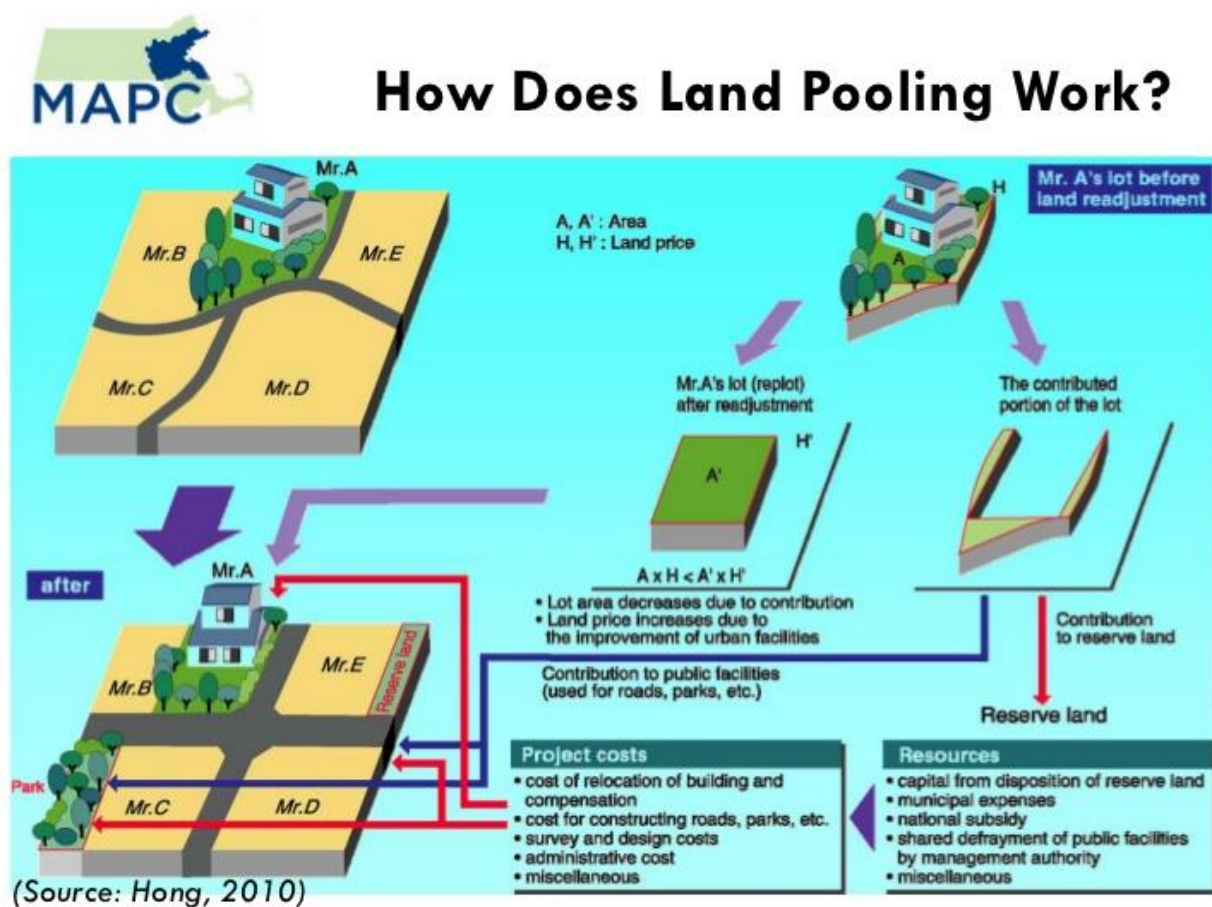
или централна власт, све оне имају заједничке карактеристике. Као прво, мора бити прецизно дефинисана граница обухвата подручја на коме се спроводи урбана комасација. Како су предмет поступка власничка права на земљишту мора бити јасно чије земљиште је обухваћено пројектом. Одређивање граница је у надлежности локалних власти.

- Закон налаже формирање тела надлежног за спровођење пројекта. У тело су укључени руководиоци државних органа који партиципарају у пројекти као и неки од власника земљишта. У пројектима који су иницирани од стране земљопоседника сви су они чланови тог тела, мада је уобичајено да се делегирају чланови.
- Као почетни документ служи нацрт плана јавних површина који обично израђују приватне консултантске куће. Нацрт плана служи да се израчунају оквирне процене трошкова пројекта, оквирни буџет (Напомена: пројекат не подразумева само препарцелацију него и изградњу све планом предвиђене инфраструктуре), трошкове изградње инфраструктуре, као и површину земљишта коју ће бити потребно трансферисати из приватног у јавно власништво.
- Подразумева се да постоји квалификаована већина земљопоседника да би пројекат урбане комасације био и реализован. У пројектима који су покренути иницијативом земљопоседника мора да постоји сагласност власника 66% укупне површине земљишта. У пројектима које покрећу локалне или централне власти овај проценат није прецизиран али се подразумева постојање високог удела земљопоседника вољних да партиципирају у пројекту. Наиме, уколико овај услов изостане поступак комасације је безмало немогуће спровести.
- Пројекат препарцелације и финансијски план такође морају да имају сагласност власника 66% укупног земљишта.
- Обавезна је изградња свих нових улица, канализације, паркова и сл. Предвиђених планом.
- По завршетку пројекту, када су и све финансијске обавезе измирене, пројекат се окончава. Уколико нека средства недостају обавеза је носиоца пројекта да их исплати. Уколико је носилац пројекта локална или централна власт оне обезбеђују средства за ову намену. Уколико је пројекат

спроведен на иницијативу земљопоседника они су у обавези да измире настале обавезе.

За разлику од немачког система урбане комасације, јапански систем урбане комасације, као и они у Јужној Кореји, Тајвану, итд. предвиђају да се у јавно власништво трансферише земљиште не само за јавне намене него и земљиште намењено продаји, из чега се потом финансира изградња инфраструктуре.

Овако конципирани пројекти су, стога, у већини случајева финансијски самоодрживи. Уколико се продајом земљишта не покрива трошак изградње инфраструктуре локалне или централне власти субвенционису пројекат.



Слика 19: Објашњење поступка који подразумева и препацалацију и изградњу инфраструктуре

Извор: <http://www.slideshare.net/MAPCMetroBoston/mapc-land-pooling-symposium-presentation-5-11-2011>, (приступљено 23.08.2016.)

#### 6.1.4. Могућност примене института урбане комасације у Србији

У овом смислу, општи правни акт који би разматрао питање урбане комасације у Србије, радило се о закону или о уредби морао би бити прилагођен постојећој законодавној, административној, планерској, итд реалности у Србији.

Основни чланови оваквог једног акта би могли да буду формулисани на следећи начин:

Урбана комасација би се, у начелу, спроводила на подручју за које је донет план генералне регулације, односно план детаљне регулације, сходно Закону о планирању и изградњи (РС, 2009), у случају:

1) када се због постојећих својинских односа, велике уситњености, облика или положаја катастарских парцела грађевинско земљиште у одређеном подручју не може привести планираној намени;

2) кад је у мерама за провођење урбанистичког плана предвиђено обавезно спровођење поступка урбане комасације за одређено подручје. **Штавише, која су то подручја у којима је урбана комасација обавезан инструмент спровођења плана морала би дабуду обавезно прописана ПГР-ом или ПДР-ом.**

3) у случају проширења границе грађевинског подручја на планом дефинисано грађевинско земљиште које се користи у пољопривредне и друге сврхе;

6) када се процени да није могуће провођење урбанистичког плана на основу споразума власника грађевинског земљиштана одређеном подручју.

Право на покретање комасације имали би сами грађани или локална самоуправа.

**Комасационо подручје** би било просторно одређена целина за коју је урбанистичким планом или одлуком скупштине јединице локалне самоуправе предвиђено спровођење урбане комасације која по правилу обухвата јединствен простор целих катастарских парцела једне или више катастарских општина или целу катастарску општину.

Предмет урбане комасације је грађевинско земљиште у комасационом подручју које одлуком о спровођењу урбане комасације утврђује скупштина јединице локалне самоуправе, на предлог *комисије за урбану комасацију*.

**Комасациона маса** би била земљиште унутар комасационог подручја и чиниле би је **издвојене површине и маса за прерасподелу**.

**Издвојене површине** чини земљиште унутар комасационог подручја које је планом детаљне регулације или планом генералне регулације предвиђено за изградњу површина или објеката јавне намене.

**Маса за прерасподелу** би била земљиште унутар комасационог подручја из кога су изузете издвојене површине и парцеле земљишта које нису унете у комасациону масу.

Комасациона маса би се утврђивала на основу стања уписаног у јавни регистар о непокретностима и стварним правима на њима и утврђеног фактичког стања на дан доношења одлуке о урбаној комасацији.

У комасациону масу би по правилу улазило неизграђено грађевинско земљиште, целе катастарске парцеле или њихов део.

У комасациону масу улазиле би и парцеле, односно делови парцела на којима се налазе саобраћајнице и друге путне или јавне површине уколико је урбанистичким планом који је на снази на дан доношења одлуке о урбаној комасацији предвиђено њихово укидање.

У комасациону масу могло би се *унети и изграђено грађевинско земљиште у случају да се урбана комасација спроводи ради регулације неформалних насеља, као и у случају урбане обнове*.

У комасациону масу не би улазиле саобраћајнице и друге површине јавне намене изграђене у складу са урбанистичким планом који је на снази на дан доношења одлуке о урбаној комасацији.

Уколико није неопходно, у комасациону масу не би улазиле парцеле које већ задовољавају услове грађевинске парцеле, као и парцеле чије би уношење отежало или онемогућило поступак урбане комасације.



У поступку урбане комасације морало би се поштовати начело неповредивости стварних права.

Сва стварна права која би на дан поретања поступка урбане комасације постојала на грађевинском земљишту које је предмет урбане комасације, а чија сврха није престала спровођењем поступка урбане комасације, преносила би се на новоформиране грађевинске парцеле на дан правноснажности решења о урбаној комасацији.

Важно је, компарације ради, напоменути, да за разлику од Савезне Републике Немачке где приватна својина на грађевинском земљишту постоји и где постоји само својина, евентуално право на градњу на грађевинском земљишту, у Србији услед историјског наслеђа и неспровођења закона постоји читав низ стварних права на земљишту и објектима: право својине, право закупа, право коришћења, право државине, итд.

Прерасподела грађевинских парцела у поступку урбане комасације морала би се вршити **на основу сразмерне прерасподеле унетих површина или на основу сразмерне прерасподеле унете вредности земљишта.**

Према начелу сразмерне прерасподеле унетих површина, грађевинске парцеле настале у поступку урбане комасације приликом прерасподеле би имале површину која одговара површини грађевинског земљишта унетог у комасациону масу сразмерно умањеног за издвојене површине.

По начелу сразмерне прерасподеле унетих вредности земљишта, сваком власнику, односно носиоцу стварног права на грађевинском земљишту унетом у комасациону масу припадала би грађевинска парцела или грађевинске парцеле чија би тржишна вредност по извршеној урбаној комасацији била сразмерна вредности земљишта унетог у комасациону масу.

Битна разлика између Србије и Савезне Републике Немачке је што у Србији не постоји законом утврђен, кредибилан систем процене вредности непокретности, било земљишта, било објеката. У СРН су послови процене вредности земљишта пренети на вештаке окупљене у Коморе вештака. Коморе вештака се организују на локалном нивоу и сваке године објављују прегледан извештај са процењеним вредностима земљишта за ту годину, на целомподручју локалне самоуправе. Из ових разлога вештачења сачињена у

поступку комасације највећи број странака обухваћених поступком комасације не доводи у питање.

За разлику од СРН у Србији, затим, не постоји јасно кодификован и кредибилан систем процене вредности земљишта и стога постоји опасност да процене сачиње у поступку, странке обухваћене комасацијом не сматрају кредибилнима, те стога почну да предузимају не би ли оспорили вештачење о вредности предатог, односно добијеног земљишта.<sup>17</sup> Можда би из тог разлога у Србији било изводљивије, за почетак примењивати расподелу на основу сразмерне прерасподеле унетих површина.

Битно је запазити да је парцела која је била у власништву одређеног лица пре комасације после комасације увек мања. У СРН, где се прерасподела врши по начелу сразмерне поделе унетих вредности чести су случајеви да странка у поступку има обавезу да плати локалној самоуправи одређен износ зато што је додељена парцела сразмерно вреднија од других. Овакав случај би у Србији био, процена је, тешко спроводив. Дати општини већу парцелу а добити мању и притом још општини дуговати новац би за наше грађане, највероватније, био тешко разумљив концепт.

Стога би можда требало избегавати доделу парцела сразмерно веће вредности већ вршити прерасподелу на такав начин да не долази до случајева да је потребно да локална самоуправа плаћа странци у поступку, било странка локалној самоуправи. Алтернативни модел који би стога више одговарао Србији је модел из нпр. Јапана (Ју Ханг Хо, 2007) где се вишак вредности земљишта не додељује странкама у поступку него се формирају парцеле које остаје у власништву локалне самоуправе која их потом продаје и из ових средстава измирује трошкове комасације и опрема инфраструктуром грађевинско земљиште које предмет комасације.

Урбана комасација, би, наравно, морала бити управни поступак. Као и у Савезној републици Немачкој оправдано је да се поступак комасације води пред комисијом састављеном од стручњака из релевантних области: урбаниста, геометара, проценитеља, правника и политичких представника локалне самоуправе. Као другостепени орган могла би да фигурира комисија формирана при министарству надлежном за послове урбанизма.

---

<sup>17</sup> Познато је да у Србији и поступци експропријације могу трајати годинама управо због оспоравања процењене вредности непокретности која се експроприше

У овом раду нећемо се бавити даљом детаљном разрадом самог управног поступка имајући у виду да су најважнији принципи поступка урбане комасације разјашњени.

## **6.2. Апропријација**

У поступцима реализације урбанистичких планова, најчешће оних који за циљ имају урбану обнову, односно претварање зона једнопородичног у зоне вишепородичног становања, често се налази на парцеле које било својим обликом, било својим положајем (налазе се у унутрашњости блока без излаза на јавни пут), односно својом величином (површина парцеле је мања од планом прописане минималне површине грађевинске парцеле) не испуњавају услове за грађевинску парцелу, односно на њима није могуће градити.

Као последица, ове парцеле било остају неизграђене. У случајевима када постоји заинтересовани инвеститор који реализује план на околним парцелама и предметна парцела му је потребна ради изградње, често власници ових безусловних парцела прибегавају монополском понашању тражећи за парцелу средства која далеко превазилазе стандардну вредност парцела грађевинског земљишта у предметној зони.

Грађевински закон из 1931.(КЈ, 1931.) је, као што је цитирано у поглављу 2., предвиђајући три ситуације: „ако је површина земљишта већа од половине предвиђеног минимума за градилишта, ако је површина земљишта мања од половине предвиђених минимума, или ако се она не могу на рачун суседних земљишта повећати до потребног минимума и ако поред оваквог земљишта постоји друго земљиште које такође није способно за градилиште.“ Сматрамо, међутим, да постоје више могућих ситуација на терену и да решења предвиђена законом из 1931. могу бити дата као оквирна правила за решавање неких могућих ситуација у поступку реализације урбанистичког плана.

Споменуто је, такође, да је чланом 28. Закона о планирању и изградњи дата као опциона могућност да план детаљне регулације садржи и план парцелације.

Чињеница је, да у нашем законодавству не постоје инструменти за неометано спровођење урбанистичког плана, односно за спречавање коришћења монополског положаја, чиме ова несавршеност тржишта грађевинског земљишта долази до изражаја.

Из наведених разлога постоји потреба да се у домаће законодавство угради инструмент апропријације (принудне доделе) земљишта.

Инструмент би могао бити прописан законом који се бави грађевинским земљиштем а његово спровођење прописано подзаконским актом.

Потребно је, међутим, напоменути, да је као и за увођење поступка комасације потребно да постоји кредибилна процена вредности земљишта пошто питања власништва над непокретностима често изазивају спорове.

Поступак апропријације би могао стога, од свих предложених случајева да изазове највише контроверзи пошто се у суштини ради о принудној продаји безусловног земљишта у власништву једног приватног лица-другом приватном лицу.

Сам поступак морао би бити управни поступак који би се покретао на захтев заинтересоване странке тек онда кад се утврди да ни на који начин не би могло да дође до слободне купопродаје земљишта.

Предуслов за апропријацију као институт је да регулациони планови који би се израђивали за подручја у којима би се апропријација примењивала обавезно садрже и планирану парцелацију, односно дефинисане урбанистичке тј. Грађевинске парцеле.

Покретању управног поступка у коме би се власнику безусловне парцеле иста одузимала и додељивала другом приватном лицу уз одређивање висине новчане накнаде коју је лице које добија парцелу дужно да исплати лице које је парцелу имало у поседу, морала би да претходи и медијација која би за циљ имала да измири интересе супротстављених странака.

На даљи поступак сходно би се примењивале одредбе Закона о експропријацији.(РС, 1995б).

Важно је нагласити да процена која је парцела условна за градњу а која нје не би смео да буде остављен за фазу спровођења плана пошто би у таквом случају поступак апропријације земљишта био подложен могућим злоупотребама. Такође, на овакав начин не би се могла гарантовати ни реализација планског документа.

Сматрамо, стога, да је већ у почетку, приликом израде спроведбеног урбанистичког плана (плана генералне регулације или плана детаљне регулације, или како год се у будућности звао) потребно прецизирати будуће грађевинске парцеле, тако да и сами власници непокретности буду упознати са будућим планским решењем и у могућности да дају примедбе на предложено планско решење.

### **6.3. Уступање земљишта без накнаде**

#### **6.3.1. Уступање земљишта без накнаде у зонама нелегалне градње**

У поглављу 2. цитиране су одредбе Грађевинског закона из 1931. (КЈ, 1931.) и предочена искуства из САД и Израела која се тичу института уступања земљишта без накнаде.

У Србији би овакав институт био примењив у барем два случаја:

- просецања улице у зонама нелегалне градње сходно урбанистичком плану и
- дефинисању нове регулационе линије у зонама у којима сходно урбанистичком плану врши претварање зоне једнопородичног становања у зоне вишепородичног становања, када је планом предвиђена нова регулација, односно проширење улице због задовољавања услова за вишепородично становање.

Прва ситуација је карактеристична за зоне нелегалне градње за које је донет урбанистички план који за циљ има да дефинише трасе улица, односно регулационе линије, као и инфраструктуру којом је потребно опремити једно овакво насеље.

Једини инструмент који данас у нашем законодавству стоји на располагању локалним самоуправама да дођу до овог земљишта је експропријација уз накнаду, сходно Закону о експропријацији (РС, 1995б).

Прибављање земљишта за формирање улица у неформалним насељима путем експропријације, међутим, представља веома скуп начин, уједно и неправичан. Земљишта, па чак и објекта које треба експроприсати да би се један план реализовао у суми има пуно, што и суму потребну за експропријацију на целом подручју плана чини недостижном за локалне буџете.

Са друге стране отвара се и питање *правичности* плаћања власнику земљишта за део његове парцеле планом предвиђене за улицу имајући у виду да се после просецања улице подиже вредност остатка парцеле, поготово имајући у виду да је улица основни предуслов за изградњу комуналне инфраструктуре, што све у крајњој линији диже цену поседа власника парцеле. Ово локалне политичке актере заиста ставља у дилему да ли је смислено и правично неке плаћати за део поседа да би по извршеној експропријацији вредност неекспроприсаног остатка поседа порасла. Из овог разлога локалне самоуправе често пред становнике нелегалних насеља постављају (неформалан)услов да се одрекну дела земљишта без накнаде и измакну оградe о свом трошку уколико желе да им се испред кућа изгради улица са асфалтом, водоводом, гасом, итд. Како, међутим, оваква ситуација није предвиђена законом довољно је да се само један у низу становника једне улице побуни и затражи надокнаду па да цео подухват остане нереализован.

Овај проблем би се могао решити било кроз закон који се бави грађевинским земљиштем, било кроз закон који се бави поступком експропријације.

Основ успеха овог инструмента би лежао ипак у чињеници да су и сами власници земљишта на коме су градили објекте без дозволе свесни да иако локалној самоуправи уступају део своје парцеле без накнаде, вредност преосталог дела парцеле је већа од цене првобитне парцеле собзиром да је новоформирана парцела грађевинска парцела, са изласком на јавни пут, на којој је могуће легално исходovati грађевинску дозволу и која ће (парцела) захваљујући формирању улице моћи бити и инфраструктурно опремљена.

Да не би долазило до случајева да се неком одузима сразмерно мали а неком сразмерно велики део првобитне парцеле, потребно је прописати и максимални проценат

земљишта који се уступа без накнаде, док би се за све преко тога плаћала тржишна вредност грађевинског земљишта.

У пракси би овај модел могао да се пропише на следећи начин:

- Јединица локалне самоуправе би проглашавала зоне нелегалне изградње.
- Влада Републике Србије би доносила акт о проглашењу јавног интереса за регулацију насеља изграђених нелегалним путем у циљу експропријације земљишта без накнаде неопходног за јавне површине, путеве и улице.
- Оваква врста експропријације обављала би се у управном поступку идентичном управном поступку по коме се врши експропријација.
- Морао би се наћи максимум дела катастарске парцеле који се уступа јединици локалне самоуправе без надокнаде, нпр 25%, под условом да остатак парцеле испуњава услове за грађевинску парцелу.
- Уколико би било уступити и већу површину од 25% укупне површине катастарске парцеле, власник би био финансијски обештећен за разлику.
- Уколико је потребна експропријација објеката, за легализоване објекте би се плаћала надокнада у висини тржишне вредности сличних објеката на истом или сличном подручју. За нелегалне објекте још ни основни закон о експропријацији (РС, 1995б) нема одговор на питање колика накнада се исплаћује за експропријацију нелегалног објекта-мада је судска пракса да се у оваквим случајевима досуђује накнада у висини грађевинске вредности објекта. (Ово је посебан проблем који мора бити разрешен првенствено у Закону о експропријацији).

### **6.3.2. Уступање земљишта без накнаде у зонама «урбане обнове»**

Друга ситуација карактеристична је за зоне «урбане обнове», односно за зоне у којима урбанистички план предвиђа замену једнопородичног становања вишепородичним, изградњу вишеспратних објеката и најчешће и нову регулацију линију потребну да би улица испунила основне урбанистичке параметре који се тичу инсолације, проветравања, мирујућег собраћаја и сл.

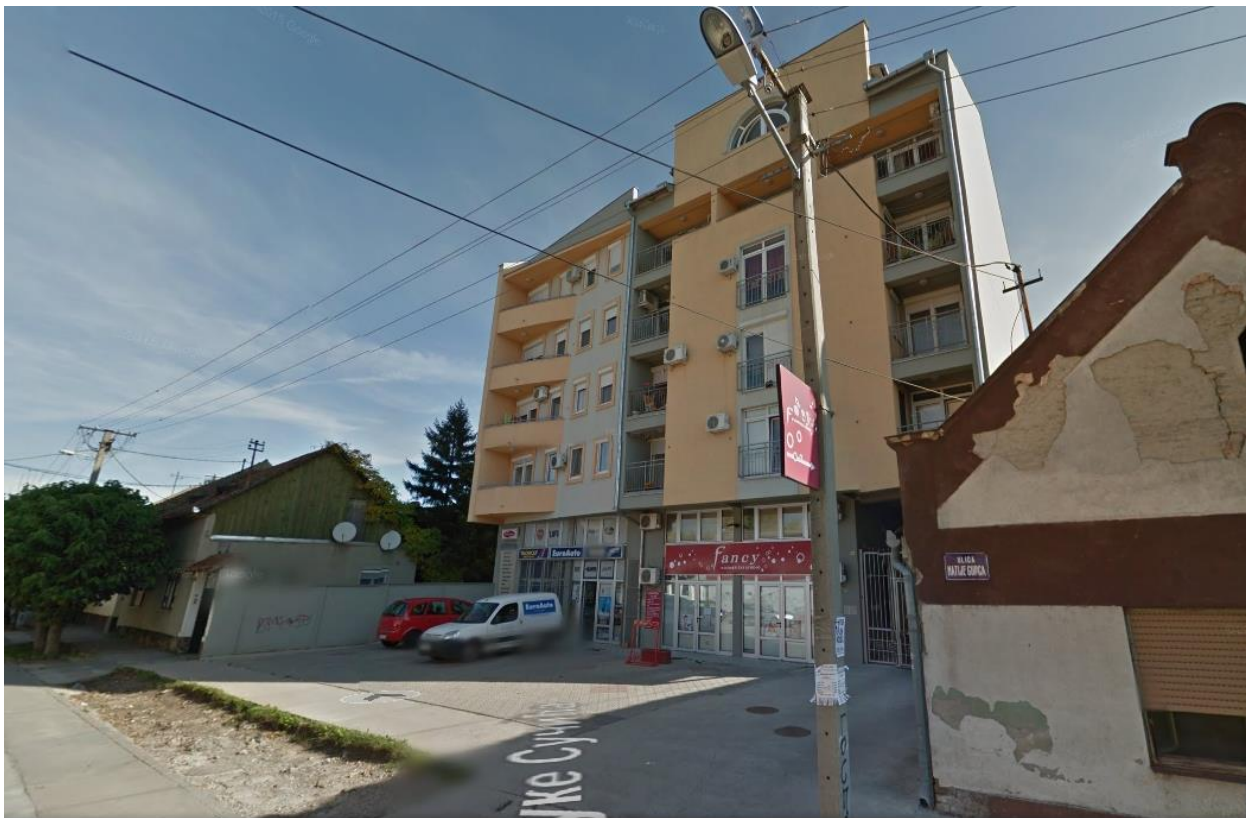
Дакле, регулација предвиђа знатно шире улице с обзиром на нов тип становања у вишеспратним зградама. На терену се, међутим, регулациони план не спроводи. Град не спроводи експропријацију с обзиром да би то захтавало за градски буџет недостижне суме, а са друге стране постоји став да су доношењем плана власници земљишта већ на

добитку. Вредност парцеле за објекат нпр П+4+Пк вишеструко премашује вредност земљишта пре доношења плана на коме се налазио приземни објекат.

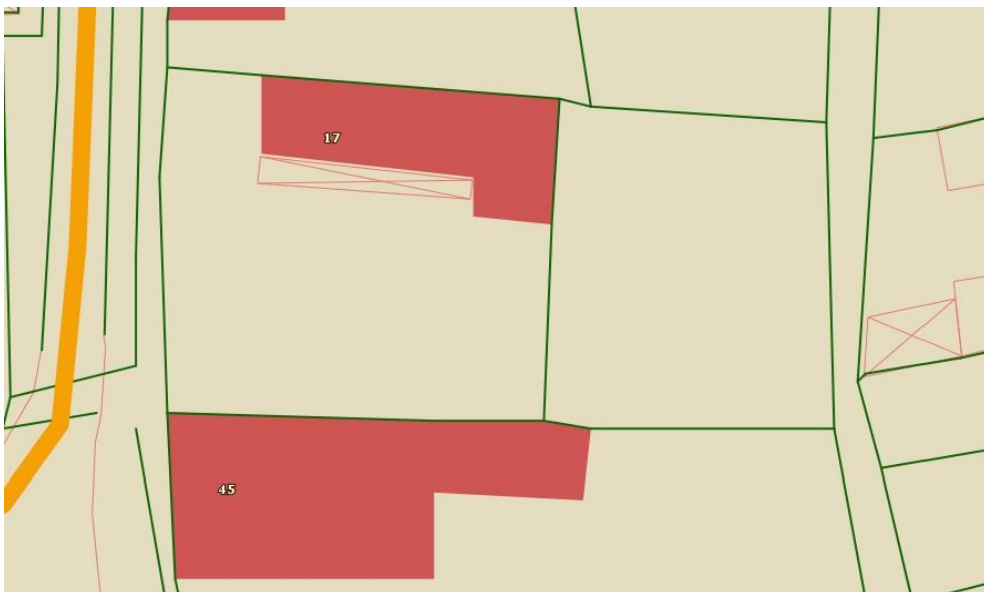
Као што је речено, за прибављање земљишта постојећи закони предвиђају само могућност експропријације. Први члан Закона о експропријацији гласи: „Непокретности се могу експроприсати или се својина на њима може ограничити само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне“ што локалне самоуправе доводи ситуацију да би власнику парцеле морали да исплате одређену суму да би та парцела задовољила услове из плана. Како су међутим власници парцела већ на добитку услед доношења плана-вредност земљишта на коме је могуће градити вишеспратнице вишеструко премашује цену земљишта на коме је могућа градња само приземних објеката-градске власти не желе, као што је речено, да плате за овакво земљиште већ очекују да се инвеститор без накнаде одрекне овог земљишта у корист Града.

Стога је пракса да инвеститори сами изврше препарцелацију, оформе парцелу за изградњу чија је спољна граница нова регулациона линија. Међутим, у поступку препарцелације јавља се и остатак у виду нове парцеле изван регулационе линије односно на површини планом предвиђеној за улицу. Ова парцела остаје уписана на инвеститора пошто Град не жели да за овакву парцелу плати сматрајући да је инвеститор свакако на добитку јер је присвојио део „планерске добити“, а притом не постоји инструмент који би инвеститора приморао да ову парцелу уступи граду. Како је услов за градњу инфраструктуре то да је локална самоуправа власник земљишта, на оваквом земљишту је последично немогуће градити комуналну инфраструктуру.





Слика. 20: Нова изградња према ПДР-у у стамбеном ткиву индивидуалног становања. Улица Луке Сучића, Суботица Извор: <https://www.google.rs/maps>.  
(Приступљено 29.8.2016.)



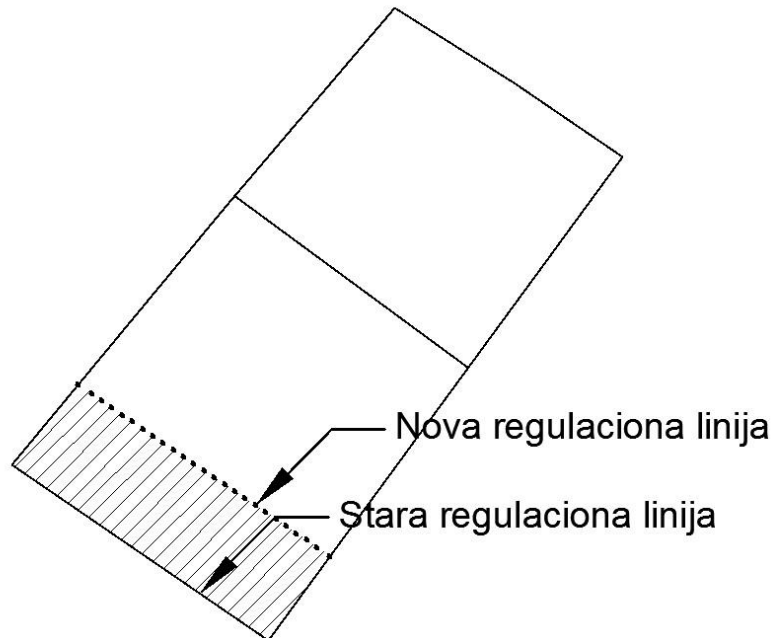
Слика 21: Парцеле, улична и дворишна пре препарцелације у складу са ПДР-ом.  
Улица Луке Сучића, Суботица

Извор: <http://www.suboticagis.rs>. (Пристапљено 29.08.2016.)



Слика.22:Извод из ПДР-а за предметну локацију. Улица Луке Сучића, Суботица

Извор: Приватна архива



Слика 23: Приказ површине парцеле која се ПДР-ом пренамењује у површину јавне намене

Извор: Приватна архива

Слика 20. приказује пример из праксе, објект изграђен у једној од зона „урбане обнове“ у Суботици, односно на подручју „Плана детаљне регулације за део простора оивиченог улицама Максима Горког, Београдски пут, Блашка Рајића и Сенћански пут“ (ГС, 2007.) у којме је предвиђена замена амортизованог грађевинског фонда који чине приземне куће вишеспратним објектима колективног становања. Објект на слици је увучен у односу на постојећу регулациону линију поштујући нову регулациону линију дефинисану планом.

Слика 21. приказује старо парцелно стање са некадашњим објектом на парцели а слике 22. и 23. приказују нову регулациону линију у односу на стару, као и део првобитне парцеле (шрафиран простор на сл 23.) који се пренамењује у јавну површину, односно део улице. Првобитна парцела имала је површину од око 8 ари, новоформирана има

површину од око 6,5 ари. 1,5 ар, односно око 20% првобитне парцеле је планирано за јавну површину, односно улицу.

Улична парцела површине и даље је у власништву инвеститора објекта и законски, Град на тој површини нема својински основ, односно право да гради инфраструктуру. Површину испред новосаграђеног објекта бетонирао је инвеститор.

С обзиром да Град, као што је речено, не жели да плати за експропријацију с обзиром да је вредност новоформиране парцеле порасла управо акцији Града, односно изради и усвајању новог плана који је дозволио могућност изградње вишеспратних објеката породичног становања. Односно, како је пре усвајања плана вредност старог приземног објекта површине 150м<sup>2</sup> и припадајуће парцеле површине 8 ари била око 45.000 евра (тржишна вредност оваквог типа, са окућницом, у деловима Суботице у којима није дозвољена пренамена у колективно становање је око 300 евра/м<sup>2</sup>). Усвајањем плана вредност земљишта (рачуна се односу на нову парцелу) порасла је на око 180.000 евра (вредност грађевинског земљишта у овој зони је око 280евра/м<sup>2</sup>, површина парцеле је 650 евра, 650x280=182.000 евра), што значи да је власник парцеле, не чинећи ништа, зарадио 137.000 евра. Стога је и став Града да не би било правично платити за део парцеле који је намењен улици било првобитном власнику, било инвеститору.

Од усвајања Закона о јавној својини 2011. године којим је град постао власник свих улица, путева и осталих јавних површина, успостављена је пракса да се од инвеститора у оваквим случајевима тражи од инвеститора да по извршеној препарцелацији дарује Граду парцелу намењену за улицу да бидобио грађевинску дозволу. (Овакав став има и урбанистичку потпору у чињеници да парцела предвиђена за изградњу објекта нема више излаз на јавну површину те стога не испуњава услов да би била грађевинска парцела).

Оваква пракса је међутим ненормирана и не пружа правну сигурност инвеститору, те је, као што је речено, потребно праксу и нормирати.

Као што је речено, закон из 1931. је предвиђао уступање земљишта без накнаде. Норме тог закона, могле би, дакле, да се преточе у одговарајуће норме закона који се бави грађевинским земљиштем или:

- Власници који врше препарцелацију, односно власници земљишта у «неформалним насељима»<sup>18</sup>, у циљу привођења земљишта планом предвиђеној намени дужни су да уступе јединици локалне самоуправе земљиште које планом предвиђено за површине јавне намене.
- У случају да земљиште које се уступа не прелази 25% (или 33%-ствар одлуке) површине првобитне катастарске перцеле, исто се уступа без надокнаде.
- За земљиште које се уступа а прелази 25% од укупне површине катастарске парцеле јединица локалне самоуправе је дужна да исплати надокнаду у висини тржишне вредности земљишта.

На овај начин могло би се приступити решавању проблема а предложено решење не би нужно наишло на велики отпор с обзиром да су инвеститори који купују једнопородичне куће свесни да је вредност новоформиран парцеле, иако је она мања по површини, већа од првобитне вредности, и на концу, формирање грађевинске парцеле на овај начин им омогућава да исходују грађевинску дозволу и уберу добит од продаје станова у новим објектима.

#### **6.4. Експроприја земљишта за остале намене**

Законом о експропријацији из 1995., као што је већ речено, могућност проглашења јавног интереса редукована је на јавне површине и на јавне објекте. Законом је искључена и могућност проглашења јавног интереса ради изградње објеката у приватној својини.

Тиме је правно онемогућено експроприсање непокретности ради изградње стамбених комплекса, производних и пословних објеката, туристичких комплекса и сл.

Овакво законско решење било је на трагу новоуспостављане праксе у бившим социјалистичким државама којом је, не само у овој области, редукована или суспендована моћ државе. Доминантан вредносни став подразумевао је да станове за тржиште,

---

<sup>18</sup> Дефиниција нелегално изграђених насеља по Закону о планирању и изградњи (РС, 2009)

индустријске погоне, пословне или туристичке комплексе и сл. обезбеђује приватни сектор, на слободном тржишту, без уплитања државе.

Нагласили смо већ да по укидању могућности експропријације земљишта за поменуте намене држава није прописала законске инструменте за управљање грађевинским земљиштем у условима приватне својине над истим те је самим тим дошло и до, са постојећом законском регулативом, нерешивих проблема у реализацији планских докумената.

Такође, Први протокол Европске конвенције о људским правима (донет 1954.) године којим се прописује заштита имовине није једнозначан у прописивању случајеваа у којима држава може да експроприше приватну имовину<sup>19</sup>:

Први протокол Европске конвенције о људским правима који прописује заштиту имовине, донет је 1952. године.

Члан 1. Првог протокола гласи:

#### Заштита имовине

„Свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине. Нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права. **Претходне одредбе, међутим, ни на који начин не утичу на право државе да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу с општим интересима** или да би обезбедила наплату пореза или других дажбина или казни.“

Појам „општи интерес“ подлеже различитим тумачењима. Више пута је поменуто да је Врховни суд САД, нпр, пресудио да под „општи интерес“ може да спада и изградња објеката у приватном власништву уколико су од општег интереса за заједницу.

---

<sup>19</sup>Европску конвенцију о људским правима Државна заједница Србије и Црне Горе је ратификовала релативно касно, 2004. године.

На сличан начин неко би у Србији могао да процени да је изградња неке фабрике, пословно-стамбеног или туристичког комплекса од „општег интереса“, те да је потребно експроприсати приватно земљиште и зграде ради изградње истих. Како не постоје инструменти који би омогућили реализацију ових инвестиција, држава је, заиста, у неколико случајева и прибегла доношењу допуна основног Закона о експропријацији или доношењу посебног закона у сврху реализације одређене инвестиције.

Аутору је познато, с обзиром да је тада радио у органима државне управе да су измене и допуне Закона о експропријацији из 2009. године донете и због реализације пројеката чији је инвеститор било привредно друштво „Фиат Србија“, односно његови добављачи. Планом је, наиме, било предвиђено да се подигну производни погони на Короман пољу код Крагујевца. Како је процењено да не постоји могућност да до купопродаје земљишта дође слободном погодбом власника земљишта и инвеститора члан 20. Закона о експропријацији допуњен је на следећи начин:

#### „Члан 20.

Влада може утврдити јавни интерес за експропријацију ако је експропријација непокретности неопходна за изградњу објеката у области: образовања, здравства, социјалне заштите, културе, водопривреде, спорта, саобраћајне, енергетске и комуналне инфраструктуре, објеката за потребе државних органа и органа територијалне аутономије и локалне самоуправе, објеката за потребе одбране земље, као и за изградњу станова којима се решавају стамбене потребе социјално угрожених лица.

Влада може утврдити јавни интерес и у случају кад је експропријација непокретности неопходна за експлоатацију минералних сировина, за обезбеђење заштите животне средине и заштите од елементарних непогода, укључујући и изградњу објеката и извођење радова за ове потребе, као и за прибављање неизграђеног земљишта потребног ради расељавања насеља или дела насеља, ако је на подручју тог насеља или дела насеља утврђен јавни интерес за експропријацију непокретности ради експлоатације минералних сировина, као и у другим случајевима предвиђеним законом.

**Влада може утврдити јавни интерес за експропријацију непокретности које су према уговору о заједничком улагању у привредно друштво, односно о заједничком оснивању привредног друштва, који је закључила Република Србија,**

**неопходне за обезбеђење неновчаног улога Републике Србије у то друштво, а које су обухваћене тим уговором или одговарајућим планским актом.“**

Управо је земљиште на Короман пољу, које је планским документом проглашено за индустријску зону требало да представља „неновчани улог Републике Србије“ у заједничком привредном друштву „Фиат Србија д.о.о.“ чији су оснивачи Фиат и Република Србија.

Међутим, због нараслих очекивања власника земљишта и њихових протеста због незадовољства понуђеном накнадом, држава је, на крају, за производне погоне доделила земљиште у државној својини, на локацији војног складишта „Грошница“ у Крагујевцу.

Међутим, иако инвестиција због које је мењан Закон о експропријацији није реализована на планираној локацији допуњен члан 20. Закона је остао на снази. Овако формулисан омогућава, практично, проглашење јавног интереса за експропријацију земљишта за било коју намену, на било којој локацији, уколико то земљиште Република Србија уноси у заједничко привредно друштво са приватним инвеститором.

У пројекту „Београд на води“ Република Србија је, међутим, донела и посебан закон, *lex specialis*, „Закон о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта "Београд на води"", којим је не само омогућена експропријација ради изградње стамбено-пословног комплекса од стране приватног инвеститора, него су прописане и посебне процедуре у односу на Закон о експропријацији, Закон о планирању и изградњи и Закон о општем управном поступку.

Чланови 1. и 2. Закона децидирано прописују:

#### „Члан 1.

Овим законом уређује се утврђивање јавног интереса за експропријацију непокретности ради реализације пројекта "Београд на води", као пројекта од посебног значаја за Републику Србију и Град Београд (у даљем тексту: Пројекат), одређивање странака у поступку експропријације, одређивање корисника експропријације, уређује поступак експропријације и уређују други односи који настану у реализацији Пројекта, уређује се поступак и начин издавања грађевинске дозволе и других аката потребних у поступку изградње објеката на подручју у обухвату важећег планског документа. Ако овим



законом није друкчије одређено, примењиваће се одредбе Закона о експропријацији ("Службени гласник РС", бр. 53/95, 23/01 - СУС, 20/09 и 55/13), Закона о планирању и изградњи ("Службени гласник РС", бр. 72/09, 81/09 - исправка, 64/10 - УС, 24/11, 121/12, 42/13 - УС, 50/13 - УС, 98/13 - УС, 132/14 и 145/14 - у даљем тексту: Закон о планирању и изградњи) и Закона о општем управном поступку ("Службени лист СРЈ", бр. 33/97 и 31/01 и "Службени гласник РС", број 30/10).

## Члан 2.

**Утврђује се јавни интерес за експропријацију непокретности у циљу привођења земљишта намени ради изградње пословно-стамбеног комплекса "Београд на води", са пратећом инфраструктуром, у складу са Просторним планом подручја посебне намене уређења дела приобаља Града Београда - подручје приобаља реке Саве за пројекат "Београд на води" ("Службени гласник РС", број 7/15 - у даљем тексту: плански документ)."**

Овај рад се не бави другим отвореним питањима везаним за конципирање и реализацију пројекта „Београд на води“, већ само ефикасношћу реализације планског документа, као и могућим даљим консеквенцама у другим случајевима у којима би централна власт или лолалне власти препознале свој интерес у реализацији неког другог пројекта у коме би инвеститори били приватни, а објекти не би били у јавној намени.

Чињеница је да доношење овог закона омогућило брзо и ефикасно привођење земљишта планираној намени. Иако је највећи део земљишта већ био у јавној својини (железничка инфраструктура и приобаље), значајан фонд земљишта и објеката је био у приватној својини. Инструмент експропријације омогућава да се земљиште брзо преведе у јавну својину, изврши препарцелација у складу са регулационим планом и грађевинске парцеле доделе инвеститору.

Теоретски би било могуће реализовати пројекат и тако што би земљиште било експроприсано, препарцеласино, а грађевинске парцеле уобичајеним законским путем, лицитацијом, биле продаване различитим приватним инвеститорима.



Слика.25: План намене површина Просторног плана подручја посебне намене уређења дела приобаља Града Београда - подручје приобаља реке Саве за пројекат "Београд на води"

Извор:

[http://195.222.96.93/rapp\\_mape/PPPN/Beograd na vodi/Grafika usvojen/03 Planirana%20namena%20povrsina.pdf](http://195.222.96.93/rapp_mape/PPPN/Beograd%20na%20vodi/Grafika%20usvojen/03%20Planirana%20namena%20povrsina.pdf). (Приступљено: 27.08.2016.)

Управо је овакав модел био примењиван и до 1995. године, с том разликом што грађевинске парцеле нису биле продаване приватним грађевинским предузећима већ додељиване друштвеним грађевинским предузећима.

Осим ефикасности, овакав модел би био и „праведан“ у смислу којим смо овај појам дефинисали у овом раду. Наиме, у поступку експропријације власници земљишта би добили „праведну накнаду“ што би значило да не долази до приватног присвајања ренте, односно до присвајања прираст вредности земљишта насталог услед планске пренамене земљишта.

Међутим, с обзиром на протесте грађана у оба случаја тешко је очекивати да би ово могао да буде поново опште прихваћен модел уређења грађевинског земљишта.

У случају Короман поља протести власника су били управо из разлога што су власници земљишта хтели да присвоје сав прираст вредности земљишта настао услед планирања, па и преко тога.

У случају пројекта „Београд на води“ предмет протеста није толико сама експропријација, колико нпр. изостанак урбанистичког конкурса и јавне расправе, уговор са приватним инвеститором из УАЕ, случај „Савамала“. Управо наведени спорни елементи пројекта могу да дезавуишу и делегитимишу цео модел експропријације и за остале намене.

Највероватније ће инструмент бити примењиван спорадично, углавном у привредним пројектима који би могли да буду од великог економског значаја за државу или одређени регион Србије.

Експропријација ради изградње стамбено-пословних комплекса је мало вероватна.

У сваком случају, даља примена овог инструмента, зависиће, осим од поличке воље, преваходно од судске праксе, односно пресуда Европског суда за људска права у Стразбуру установљеног управо Европском конвенцијом о људским правима.

## **7. Модел финансијских инструмената потребних за спровођење урбанистичких планова**

### **7.1. Допринос за пренамену и уређење земљишта**

#### **7.1.1. Постојећа пракса доприноса за уређење грађевинског земљишта**

Поред немогућности да се изврши парцелација сходно планском документу други основни разлог који онемогућава реализације планова је недостатак финансијских средстава потребних за изградњу инфраструктуре предвиђене урбанистичким планом. Овај недостатак, поред тога што је резултат кризе у јавним финансијама узрокован је, међутим, и неспремношћу градских власти да ионако скромна средства којима располажу уложе у изградњу инфраструктуре којом би се опремало земљиште у својини приватних власника. Овакви аранжмани често изазивају контраверзе на локалном нивоу, а могу бити и извор корупције.

Као основни инструмент за уређивање грађевинског земљишта Закон о планирању и изградњи (РС, 2014) је предвидео „допринос за уређивање грађевинског земљишта“

Да би се у Србији успоставио спроводив систем финансирања уређивања грађевинског земљишта у приватној својини потребно је редефинисати начин обрачуна овог доприноса на начин који би омогућио његово ефикасно убирање. Међутим, сматрамо да је овај финансијски инструмент потребно учинити и праведнијим него што је данас јер ће само тако градске власти без резерве вршити један од основних послова јединице локалне самоуправе-уређивање грађевинског земљишта.

Допринос за уређивање грађевинског земљишта прописан је Законом о планирању и изградњи (РС, 2014). До увођења термина „допринос“ у претходним законским решењима фигурисала је „накнада за уређивање грађевинског земљишта“ слична по карактеру, нешто другачија по методу обрачуна.

Законом је прописано да се допринос за уређивање грађевинског земљишта плаћа у корист буџета јединице локалне самоуправе на чијој територији је планирана изградња објекта.

Такође, прописано је да се средства добијена од доприноса за уређивање (припремање и опремање) грађевинског земљишта, прибављање грађевинског земљишта у јавну својину и изградњу и одржавање објеката комуналне инфраструктуре.

Чланом 97. прописано је да се износ доприноса утврђује решењем о издавању грађевинске дозволе тако што се основица коју чини просечна цена квадратног метра станова новоградње у јединици локалне самоуправе, односно градској општини, према последњим објављеним подацима органа надлежног за послове статистике, помножи са укупном нето површином објекта који је предмет изградње, са коефицијентом зоне и коефицијентом намене објекта које утврђује јединица локалне самоуправе.

Такође, истим чланом прописано је да „Скупштина јединице локалне самоуправе општим актом утврђује зоне и врсте намена објекта из става 2. овог члана, износе коефицијената зоне и коефицијената намене, критеријуме, износ и поступак умањивања доприноса за уређивање грађевинског земљишта посебна умањења износа доприноса за недостајућу инфраструктуру као и услове и начин обрачуна умањења из става 5. овог члана, и друге погодности за инвеститоре, метод валоризације у случају плаћања у ратама као и друга питања од значаја за обрачун и наплату доприноса за уређивање грађевинског земљишта, у складу са овим законом, а својим појединачним актом може предвидети додатне погодности за плаћање доприноса за објекте од посебног значаја за развој јединице локалне самоуправе. Не могу се предвидети умањења износа доприноса за објекте станоградње, осим по основу прописаном у ставу 5. овог члана, као и за објекте социјалног становања код којих је инвеститор Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе.“.

Да бисмо утврдили карактер овако прописаног доприноса за уређивање грађевинског земљишта осврнућемо се и на неколико локалних одлука о утврђивању доприноса за уређивање грађевинског земљишта.

„Одлуком о утврђивању доприноса за уређивање грађевинског земљишта“ Града Београда, донетој 2015. године утврђени су следећи коефицијенти намене објеката:

- За комерцијалну намену.....1,50
- За стамбену намену.....1,00
- За производну намену.....0,00
- За јавну намену.....1,20

За појединачне зоне су утврђени следећи коефицијенти:

- Зона зашт. Зеленила.....0,1000
- Екстра прва зона.....0,1000
- Прва зона.....0,1000
- Друга зона.....0,0968
- Трећа зона.....0,0742
- Четврта зона.....0,0534
- Пета зона.....0,0402
- Шеста зона.....0,0281
- Седма зона.....0,0141
- Осма зона.....0,0042

„Одлуком о утврђивању доприноса за уређивање грађевинског земљишта“ Града Новог Сада, донетој 2015. године утврђени су следећи коефицијенти намене објеката:

- За комерцијалну намену.....1,50
- За стамбену намену.....1,40
- За производну намену.....0,00
- За јавну намену.....0,80

За појединачне зоне су утврђени следећи коефицијенти:

- Екстра зона.....0,1000
- Прва зона.....0,0969
- Друга зона.....0,0807
- Трећа зона.....0,0669
- Четврта зона.....0,0519
- Пета зона.....0,0438
- Шеста зона.....0,0346
- Седма зона.....0,0243
- Осма зона.....0,0070

„Одлуком о утврђивању доприноса за уређивање грађевинског земљишта“ Града Суботице, донетој 2015. године утврђени су следећи коефицијенти намене објеката:

- За комерцијалну намену.....1,50 (1,20)
- За стамбену намену.....0,9 (0,7)
- За производну намену.....0,00
- За јавну намену.....0,40

За појединачне зоне су утврђени следећи коефицијенти:

- Екстра зона.....0,0600
- Прва зона.....0,0500
- Друга зона.....0,0400
- Трећа зона.....0,0300
- Четврта зона.....0,0200
- Пета зона.....0,0100

Из приложених табела можемо да закључимо да допринос за уређивање грађевинског земљишта има двојан карактер: Са једне стране он би требало да покрива трошкове изградње комуналне инфраструктуре која парцелу на којој гради обвезник плаћања доприноса (инвеститор) чини условном.

Са друге стране, међутим, из чињенице да постоји градација коефицијената појединих урбанистичких зона, и то у опадајућем низу од средишта насеља према периферији, овако конципиран допринос за уређивање грађевинског земљишта има и својства накнаде за погодности локације, односно накнаде којом се захвата вредност грађевинског земљишта, које и јесте најскупље у центрима насеља а најјефтиније на периферији насеља.

Овако прописан начин обрачуна доприноса има, међутим, неколико битних недостатака. Као прво, његов двојак карактер га чини нејасним.

Као друго, као што ћемо видети, износи доприноса најчешће нису довољни за изградњу недостајуће инфраструктуре, што инвеститоре наводи да граде на локацијама на којима основна инфраструктура већ постоји. Међутим, модел по коме би јединица локалне самоуправе опремала грађевинско земљиште у приватној

својини, а потом од инвеститора наплаћивала трошкове изградње уз овако конципиран допринос, тешко да је могућ.

Стога и саме јединице локалне самоуправе не предузимају овакве кораке, односно избегавају да опремају грађевинско земљиште у приватној својини знајући да ће им се по плаћању доприноса у буџет вратити мањи део од средстава уложених у изградњу комуналне инфраструктуре.

Самим тим, не долази ни до реализације донетих урбанистичких планова-јединице локалне самоуправе не граде комуналну инфраструктуру неопходну за изградњу планираних објеката, што за исход има да изградња планираних објеката изостаје чак и у оним случајевима када постоји интерес инвеститора.

Ова појава посебно би могла доћи до изражаја у реализацији урбанистичких планова којима се планирају радне зоне, односно изградња производних и складишних објеката с обзиром да се ове врсте објеката допринос за уређивање грађевинског земљишта не обрачунава и не наплаћује. Наиме, чланом 97, ставом 7 Закона о планирању и изградњи (РС, 2014) прописано је да се накнада за складишне и производне објекте не обрачунава.

По нашим сазнањима од извора из ресорног министарства, циљ доношења оваквог прописа било је искључиво напредовање Србије на *DoingBusinessReport* листи Светске банке у погледу брзине издавања грађевинских дозвола. Наиме, по јединственој методологији Светске банке (СБ, 2016) ранг одређене земље у погледу издавања грађевинских дозвола прорачунава се за потребе изградње складишног или производног објекта на периферији главног града, а на основу три фактора: броја процедура које је потребно обавити да би се исходовале све услови, дозволе, сагласности од прибављања урбанистичких услова за пројектовање па све до уписа изграђеног објекта у катастар непокретности, временског трајања свих ових процедура и, коначно, административних трошкова потребних да би се сви потребни управни и вануправни акти и исходовали.

Из неког разлога, известиоци Светске банке за Србију су бившу накнаду за уређивање грађевинског земљишта класификовали не као трошак изградње инфраструктуре него као трошак исходовања грађевинске дозволе. С обзиром да је на територији Града Београда накнада за уређивање грађевинског земљишта била



сразмерно висока, у највећој мери је и доприносила, као трошак за добијање грађевинске дозволе, лошој позицији Србије на наведеној листи

Законодавац се, стога, 2014. године, одлучио да у склопу измена и допуна Закона о планирању и изградњи једноставно пропише да се за складишне и производне објекте допринос за уређивање грађевинског земљишта не обрачунава и не наплаћује, не би ли се на тај начин номинално смањио трошак исходавања грађевинске дозволе и, следствено, поправио положај Србије на *DoingBusinessReport* листи.

Овакав приступ, међутим, води и ка томе да изостају улагања градова и општина у изградњу планиране комуналне инфраструктуре којом би биле опремљене парцеле грађевинског земљишта у приватној својини с обзиром да би надлежни могли бити с правом питани зашто улажу буџетски новац у повећање вредности нечије приватне парцеле а без икакве могућности да се уложена финансијска средства у буџет и врате.

(Као могућност, законодавац је у Закону о планирању и изградњи предвидео и прописао инструмент „припремања и опремања грађевинског земљишта физичких или правних лица. Овај инструмент даје могућност да се земљиште у приватној својини намењено изградњи складишних или приватних објеката ипак опреми неопходном комуналном инфраструктуром о трошку инвеститора.

Међутим, овај инструмент је примењив само у случају да један власник поседује земљиште велике површине, или да се ради о појединачној инвестицији у недостајућу инфраструктуру, односно у оним ситуацијама када ће финансијер у опремање грађевинског земљишта обратити и све бенефите овог улагања.

Ситуација у којој је планом предвиђено опремање земљишта које је у власништву више, или чак и више десетина правних или физичких лица отвара бројне проблеме: зашто би неко провлачио инфраструктуру до своје парцеле ако власници парцела поред којих је инфраструктура спроведена немају обавезу надокнађивања аликвотног дела трошкова на комуналном опремању; на који начин би се власници свих парцела могли договорити око заједничког улагања у комуналну инфраструктуру и поделе трошкова; шта се дешава у ситуацијама када неки од власника земљишта не жели да партиципира финансијски у заједничком улагању и сл.)

Погледајмо сада на примеру изградње објекта једнопородичног становања у Суботици да ли овако прописан допринос за уређивање грађевинског земљишта испуњава један од циљева, а то је покривање трошкова изградње комуналне инфраструктуре:

- Рецимо да је просечна цена стана у новоградњи у Суботици 650 ЕУР/м<sup>2</sup>
- „Одлуком о утврђивању доприноса за уређивање грађевинског земљишта“ Града Суботице, донетој 2015. године за једнопородично становање износи 0,7
- Рецимо да се породична кућа гради у другој зони за коју је прописан коефицијент 0,040
- Допринос по м<sup>2</sup> нето површине би, дакле, износио:  $650 \times 0,7 \times 0,04 = 18,2 \text{ ЕУР}$
- Претпоставимо да породична кућа има 150 м<sup>2</sup> нето површине
- Укупан допринос за уређивање грађевинског земљишта који би било потребно уплатити износи  $150 \times 18,2 = 2730 \text{ ЕУР}$
- Претпоставимо да парцела на којој се налази објекат има ширину уличног фронта од 15 м.
- Претпоставимо да је улица дугачка 150 м и да са обе стране има по 10 парцела. Укупан број објеката је стога 20.
- Претпоставимо да сви објекти имају нето површину од 150 м<sup>2</sup>
- Укупан допринос за уређивање који би био наплаћен у предметној улици би стога износио  $20 \times 2730 \text{ ЕУР} = \underline{54.600 \text{ ЕУР}}$
- Израчунајмо сада колики би био стваран трошак опремања улице комуналном инфраструктуром: коловозом, тротоаром, зеленим појасом, атмосферском канализацијом и јавном расветом. (Изградња електричних инсталација, водоводне, гасне, кабловске мреже, као и фекалне канализације се, претпоставимо, финансира средствима јавних и јавно комуналних предузећа која газдују овим мрежама. За прикључење на исте крајњи корисник плаћа једнократну накнаду а потом и месечна накнада по утрошку. Са друге стране, коловоз, тротоар, атмосферска канализација, зеленило и јавна расвета су јавно добро, не може се идентификовати њихов крајњи корисник, свако може да их користи, тако да није могуће наплатити накнаду за прикључење из које би се финансирала њихова изградња).

- Као основ ће нам послужити цене које је Јавно предузеће „Привредно-технолошки паркови“ из Суботице постизало у поступцима отворене јавне набавке у пројектима изградње комуналне инфраструктуре:
- За обострано постављање стубова јавне расвете на међусобној удаљености од 30м потребно је 12 стубова. Приближна цена би износила приближно 17.500ЕУР.
- За изградњу атмосферске канализације пречника 500мм било потребно приближно 42.500ЕУР
- За изградњу уличног профила са коловозом ширине 7м, обостраним зеленим површинама ширине 2м и обостраним тротоарима ширине 1,5м било би потребно приближно 60.000ЕУР.
- Укупни трошкови на изградњи комуналне инфраструктуре у предметној улици би износили укупно:  $17.500+42.500+60.000=120.000\text{ЕУР}$  док би укупни уплаћен допринос за уређење износио 54.600ЕУР.
- Само за покривање трошкова изградње неопходне комуналне изградње неопходно би било по парцели платити 6000ЕУР, док се по важећој одлуци плаћа свега 2730ЕУР
- Можемо дакле да закључимо да у овом случају уплаћен допринос био више него дупло мањи од средстава реално потребних за изградњу неопходне комуналне инфраструктуре.

Закључак је, дакле, да у овом случају допринос за изградњу не би испунио ни основну улогу, а то је надокнађивање стварно потребних трошкова инфраструктуре.

С обзиром да не испуњава ни основни услов, овако конципиран допринос не би испунио ни други претпостављени циљ, односно захватање дела вредности грађевинског земљишта. Износи који се плаћају представљају само мали део вредности грађевинског земљишта, и као такви не могу имати улогу накнаде за вредност грађевинског земљишта. Уз овако добијене износе далеко највећи удео у вредности земљишта која је настала интервенцијом јавног сектора, остаје власнику земљишта.

Размотримо то на истом примеру:

- У предметној улици дужине 150м има 20 парцела. Нека свака парцела има површину од 15 ари, односно 1500м<sup>2</sup>. Укупна површина свих парцела је 30.000м<sup>2</sup>
- Претпоставимо да је просечна тржишна вредност грађевинског земљишта 10ЕУР/м<sup>2</sup>, односно да свака парцела опремљена вреди 15.000ЕУР. Укупна вредност свих 20 парцела је дакле 300.000ЕУР.
- Квадратни метар најквалитетнијег пољопривредног земљишта у околини Суботице је 1ЕУР/м<sup>2</sup>. Почетна цена земљишта је, дакле, била 20x1x1500=30.000ЕУР
- Разлика између крајње и почетне цене земљишта износи 300.000ЕУР-30.000ЕУР=270.000ЕУР.
- 270.000ЕУР је, дакле, прираст вредности грађевинског земљишта који је настао искључиво интервенцијом градских власти: планском пренаменом земљишта и његовим комуналним опремање.
- Сва разлика од 270.000ЕУР ће отићи у руке власника земљишта, док град од нарасле вредности земљишта не би приходовао ништа.

Имајући горенаведено у виду, сматрамо да би **минимални** износ доприноса за уређивање грађевинског земљишта морао бити тако дефинисан да заиста и покрива трошкове изградње комуналне инфраструктуре.

Као пример би могле послужити одредбе немачког Грађевинског закона.

### **7.1.2. Наплата доприноса за уређење г.з. у СРН**

У немачком законодавству влада принцип да сами власници објеката плаћају највећи део трошкова изградње објеката комуналне инфраструктуре неопходне за коришћење објекта, било да се инфраструктура гради пре изградње објекта или се накнадно реконструише, побољшава, итд. Општина учествује 10-33%..Допринос је већи за парцеле са мањим индексом изграђености.

Крталић (Крталић, 2000) у књизи „Уређење грађевног земљишта, анализа иностраних прописа“ наводи Одлуку о убирању доприноса за изградњу објеката и

инсталација комуналне инфраструктуре Покрајинског главног града Минхена, засновану на Грађевинском законнику Савезне Републике Немачке:

„Одлука о убирању доприноса за изградњу објеката и инсталација комуналне инфраструктуре

Покрајински главни град-Минхен

I. Убирање доприноса за изградњу објеката и инсталација комуналне инфраструктуре  
(Чл. 127. Грађевинског закона

Члан 1.

За покриће трошкова изградње објеката и инсталација комуналне инфраструктуре који на други начин нису покривени покрајински главни град Минхен убире допринос за изградњу објеката и инсталација комуналне инфраструктуре сходно одредбама Закона и ове Одлуке.

...

II Трошак грађења објеката и инсталација комуналне инфраструктуре

Члан 2.

Допринос се може убирати за трошак изградње објекта или инсталације комуналне инфраструктуре који на други начин није покривен, а који је потребан да би се изградио објекат или уређај, и то у ширини и начину извођења који одговарају кориштењу парцеле за коју се објекти или инсталације граде

...

Трошак за коловозе, путеве и тргове за који се може убирати допринос израчунава се сходно ширинама возних трака, ширине тотоара и бицикличких стаза, као и из ширина за које се може убирати допринос, а које се односе на зелене површине и паркиралишта, ако су саставни део саобраћајних објеката (укупна ширина за коју се може убирати допринос)

Ширине за које се може убирати допринос за коловоз, тротоар и бицикличку стазу износе:

а) код парцела са индексом изграђености до 0,6 за путеве и тргове:

до 3,0м тротоара

до 7,0м коловоза,

б) код парцела с индексом изграђености од 0,61 до 0,9:

до 3,0м тротоара

до 7,0м коловоза

ц) код парцела са индексом изграђености од 0,91 до 1,2 за путеве и тргове:

до 4,0м тротоара

до 12,0м коловоза

д) код парцела са индексом преко 1,2, као и за пословна и индустријска подручја без обзира на индекс изграђености или:

до 5,0м за тротоара,

до 2,0м бициклическе стазе,

до 18,0 м коловоза

...

За сабирне улице (чл.127 ст. 2 бр 3.Закона о изградњи) може се убирати допринос до ширине од 34м. Исто вреди и за тргове који се у овом смислу сматрају улицама.

Ширина зелених површина и паркиралишта за које се може убирати допринос, ако су исте саставни део саобраћајних објеката (чл. 127 ст. 2 бр. 4 Закона о изградњи) износи:

а) код зелених површина до укупно 6,0м

б) код паркиралишта, ако су саставни део објекат наведених под 1. а) до укупно 6,0 м, ако су саставни део саобраћајних објеката наведених под 1. б) до укупно 6,0м

ако су саставни део саобраћајних објеката наведених по 1. д) и под 4. до укупно 12,0м.

За трошак за зелене површине које су према урбанистичким начелима потребне унутар грађевинских подручја за њихово комунално уређење може да се убере допринос до површине од 25% БРГП која је предмет обрачуна.

За трошак за паркиралишта која су према урбанистичким начелима потребна унутар грађевинског подручја, за њихово комунално уређење може да се убере допринос до површине о 10% БРГП која је предмет обрачуна.

За трошак за стрмине/нагибе и потпорне зидове може се убирати допринос, ако су исти потребни за извођење објеката или инсталација комуналне инфраструктуре.

За трошак за рашчишћавање, одвођење воде и осветљење улице може се убрати допринос у оном опсегу који произилази из односа укупне ширине за коју се може убрати допринос и укупне ширине улице.

Ако се за појединачне објекте или инсталације комуналне инфраструктуре или за одређене сегменте појединих објеката или инсталација комуналне инфраструктуре унутар једног обрачунског подручја произађу различите ширине или различити начин извођења за које се може убирати допринос, тада се допринос може убирати за трошкове за већу ширину или начин извођења веће вредности.

### III Начин утврђивања трошка градње објеката и инсталација комуналне инфраструктуре

#### Члан 3.

##### Трошак за стицање земљишта и рашчишћавање

Трошак за који се може наплатити допринос, за стицање земљишта и рашчишћавање површине за изградњу инсталација и објеката комуналне инфраструктуре утврђује се према стварним трошковима.

Трошак за стицање земљишта за који се може наплатити допринос обухвата и вредност земљишта које је покрајински главни град Минхен ставио на располагање из своје имовине, и то вредност у тренутку стављања на располагање....

#### Члан 4.

Трошак изградње објеката и инсталација комуналне инфраструктуре

- (1) Трошак градње објеката и инсталација комуналне инфраструктуре за који се може убирати допринос, укључујући и инсталације за одвођењење атмосферских вода и расвету, утврђује се по јединственим стопама.
- (2) Јединствене стопе су дате у прилогу ове Одлуке
- (3) Трошак за стрмине/нагибе и потпорне зидове за који се може убирати допринос утврђује се према стварним трошковима.

Члан 5.

Трошкови преузимања

Трошкови изградње објеката и инсталација комуналне инфраструктуре обухвата и трошкове преузимања објеката и инсталација као општинских објеката и уређаја комуналне инфраструктуре.

Члан 6.

Обухватање неколико објеката и уређаја комуналне инфраструктуре

Трошак изградње објеката и инсталација комуналне инфраструктуре за који се може наплатити допринос може се утврдити и сумарно за неколико објеката и инсталација комуналне инфраструктуре, који за комунално уређење земљишта чине целину.

Члан 7.

Обрачунско подручје

Парцеле које су комунално уређене појединим објектима и инсталацијама комуналне инфраструктуре или одређеним сегментима појединих објеката и инсталација комуналне инфраструктуре или објектима и уређајима комуналне инфраструктуре који су сабрани на основу члана 6. чине једно обрачунско подручје.

Члан 8.

Удео општине



Покрајински главни град **сноси 10%** утврђеног трошка изградње објеката и инсталација комуналне инфраструктуре за који се може наплатити допринос.

Расподела трошка изградње објеката и инсталација комуналне инфраструктуре за који се може наплатити допринос

IV Расподела трошкова изградње објеката и инсталација комуналне инфраструктуре за који се може наплатити допринос

Члан 9.

Трошак изградње објеката и уређаја комуналне инфраструктуре, умањен сходно члану 8, а за који се може убирати добринос расподељује се на комунално уређене парцеле обрачунског подручја, и то:

(1) Код путева и тргова у односу збира површина и допуштених бруто развијених површина појединих честица.

(2) Код зелених површина и паркиралишта у смислу члана 2 става 4. и 5. у међусобном односу дозвољених бруто развијених површина по парцелама.

...

VI Обележја коначне изграђености објеката и инсталација комуналне инфраструктуре

Члан 12.

Јавни путеви и тргови коначно су изграђени када

1. је изведен слој за заштиту од смрзавања

2. је коловоз са битуменским застором причвршћена на битуменски носиви или бетонски носиви слој

3. су тротоари

а) у грађевинском подручју с максималним индексом изграђености до 0,6 пресвучене с а застором од асфалтног бетона,

б) у грађевинском подручју с максималним индексом изграђености већим од 0,6 и у пословним и индустријским подручјима као и код сабирних улица прекривене с плочама од синтетичког камена.

4. је површина јавних саобраћајних површина , по којима моторна возила из стварних или правних разлога не могу саобраћати (нпр. Тротоари, прилази стамбеним зградама, пешачке стазе и сл.), пешачких зона и зона са умиреним саобраћајем учвршћена битуменом, поплочана или обложена плочама,

5. су бициклистике стазе пресвучене застором од асфалтног бетона

6. су положени ивичњаци од гранитног камена

7. је уређено одводњавање путем уличних одвода и канала

8. је прикључена расвета сходно ДИН до44 и када је иста спремна за рад,

9. је земљиште ако је потребно његово стицање, у власништву покрајинског главног града Минхена.

Зелене површине су коначно изведене када предвиђене површине изведене и хортикултурно обликоване на локално уобичајен начин, а земљиште се, ако је потребно његово стицање, налази у власништву покрајинског главног града Минхена.

Паркиралишта су коначно изведена када су поплочане или учвршћене битуменом, а земљиште се, ако је потребно његово стицање, налази у власништву покрајинског главног града Минхена.

...

#### VIII Прелазне одредбе

Ова одлука се примењује и на саобраћајне објекте у смислу чл. 127. ст. 2. тачка 5. који су коначно изведени пре ступања на снагу ове Одлуке.

Објект или инсталација комуналне инфраструктуре или нека од парцијалних инсталација је коначно изведена чим први пут испуњава или је испуњавала услове за статус коначно изведеног објекта по некој од претјодниј одлука о доприносу за изградњу објекта или инсталација комуналне инфраструктуре током важења исте

Код утврђивања трошкова изградње објеката и инсталација примењују се оне јединствене стопе које вреде у тренутку довршења радова на објекту или инсталацији комуналне инфраструктуре.“ (Крталић, 2000).

## **7.2. Предлог модела за наплату доприноса за планирање и уређење грађевинског земљишта**

Наравно, немачки систем је плод ефикасних институција и дуге институционалне праксе. С обзиром да у Србији не постоји институционално искуство такве врсте, сматрамо да би износ минималног доприноса за уређивање грађевинског земљишта могао да се изрази као износ потребан за изградњу комуналне инфраструктуре која има карактер јавног добра (коловоз, тротоар, зелене површине, канализација и јавна расвета), у складу са важећим планом генералне или детаљне регулације за предметну локацију, за припадајућу површину улице, у ширини уличног фронта који парцела заузима.

(У случају објекта који се налази у сабирној улици и где инфраструктуру користе само власници објеката или њихови посетиоци. За објекте који се налазе на магистралним градским правцима није логично да само власници објеката плаћају допринос пошто цео град користи предметну улицу, већ би се апстраховањем висина доприноса која би се у овом случају требала платити могла свести на висину доприноса у сабирној улици у предметној урбанистичкој зони).

За разматрани објекат у Суботици видели смо да је тај износ 6000ЕУР. Алтернативни начин би био досадашњи начин обрачуна у динарима по м<sup>2</sup> будућег објекта или у постотку вредности стана у новоградњи на територији предметне локалне самоуправе. Методолошки је оваква врста обрачуна мање исправна али је у складу са досадашњом праксом обрачуна накнаде и доприноса за уређивање грађевинског земљишта. **Сматрамо, међутим да би у оба случаја морао бити прописан минималан износ доприноса за уређивање** (било по м<sup>2</sup> улице, било по м<sup>2</sup> површине објекта да се не би долазило у ситуацију да трошак изградње основне комуналне инфраструктуре више пута надилази средтва која је могуће убрлати кроз допринос за уређивање грађевинског земљишта. Како су трошкови изградње мање-више слични на територији целе земље, има основа да се минимални износ доприноса за изградњу основне комуналне инфраструктуре прописује на републичком нивоу, за сваку годину.

Међутим, у овај износ доприноса за изградњу основне комуналне инфраструктуре нису урачунати трошкови изградње објеката магистралне комуналне и социјалне инфраструктуре без којих би предметна локација била неупотребљива. Сабирне и магистралне улице, канализациони колектори, пречистачи отпадних вода, фабрике за прераду воде, фабрике за прераду воде, школе, вртићи, амбуланте- све то представља неопходну инфра- и супраструктуру без којих ни један део града не може засебно да функционише.

Колики бенефит ове магистралне инфраструктуре и супраструктуре ужива сваки појединачни објекат, и колика би стога требало да буде тачан износ доприноса, практично је немогуће израчунати, те је стога једино могуће апроксимативно одредити износ доприноса за магистралну инфраструктуру. Могуће су две варијанте: износ изражен у динарима по м<sup>2</sup> нето површине објекта или као постотак вредности стана у новоградњи на територији предметне локалне самоуправе.

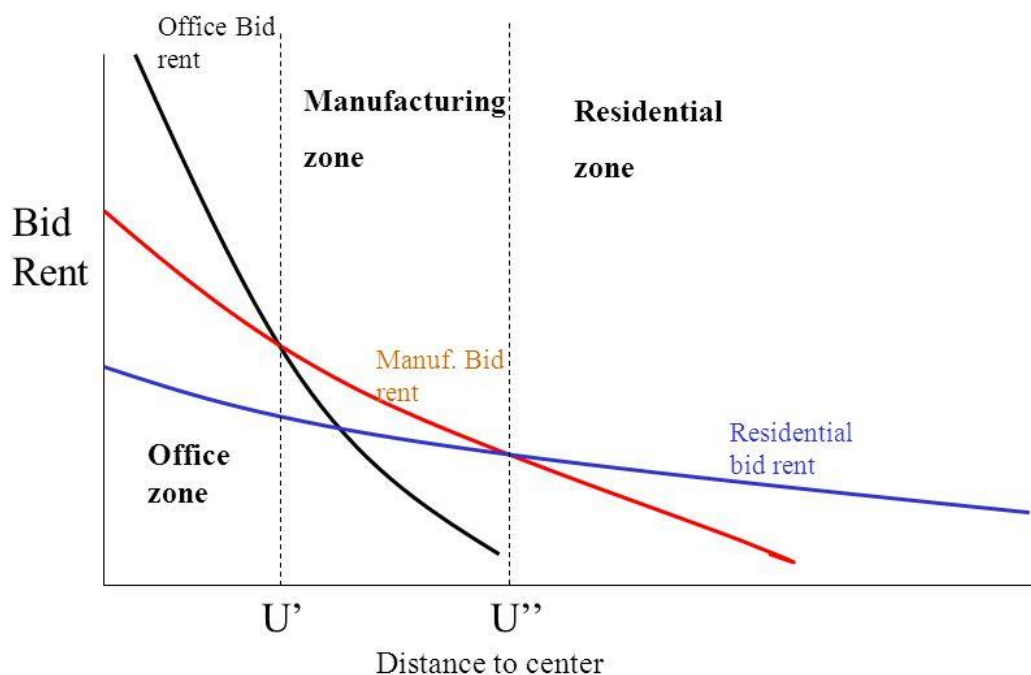
На примеру улице у Суботици на којој грађевинске парцеле у приватном власништву имају укупну површину од  $20 \times 1500 \text{ м}^2 = 30.000 \text{ м}^2$  видели смо да профит власника земљишта остварен искључиво интервенцији јавног сектора износи 270.000 ЕУР док сама јединица локалне самоуправе не остварује никакав приход од разлике у вредности земљишта која је остварена искључиво интервенцијом јавног сектора.

У претходном поглављу разматрали смо правичност увођења накнаде за пораст вредности грађевинског земљишта који се остварује захваљујући интервенцији јавног сектора. Закључили смо и да је најрационалнији моменат за њену наплату упрво у моменту када се парцела приводи планираној намени, односно да би обвезник плаћања ове накнаде требало да буде инвеститор који би, имајући транспарентну информацију колику накнаду требало да плати, тежио ка томе да накнаду превали на терет продавца земљишта, односно, тежио би ка томе да цену земљишта умањи за износ накнаде коју треба да плати.

С обзиром на институционалну праксу и искуство у Србији сматрамо да је износ ове накнаде могуће одредити само апроксимативно као постотак вредности стана у новоградњи на територији предметне јединице локалне самоуправе, помножен, међутим

и са фактором урбанистичке зоне пошто цена земљишта зависи, за становање и пословање од близине средишту града (слика 26.)и урбанистичким параметрима, што је, уосталом, била пракса и код методологије за наплату накнаде за уређивање грађевинског земљишта, као и за обрачун доприноса за уређивање грађевинског земљишта који инвеститор треба плати.

## Multiple land use rent gradient



Слика 26: Зависност висине цене земљишта од удаљености од средишта града

Извор: Land Use Planning Tools Lecture 2: *Land use in the Monocentric and Multicentric Cities Adapted from Arthur O'Sullivan*. Доступно на: <http://slideplayer.com/slide/4208646>. (Приступљено 27.06.2016 )

Такође, уколико би оваква врста доприноса заиста и била увођена законским актом. сматрамо да би примена његове наплате требала да буде одложена на нпр. 18 или 24 месеца да инвеститори који су плаћали високу цену земљишта не морали део вредности земљишта поново да плаћају кроз овај допринос.

Уколико би ова накнада била саставни део доприноса за уређивање грађевинског земљишта било би оправдано и кориговати назив овако конципираног доприноса у „допринос за планирање и уређивање грађевинског земљишта“ спомто би се доприносом осим трошкова изградње основне и магистралне комуналне инфраструктуре, као и објеката јавних служби, захватао и део прираста вредности грађевинског земљишта

Имајући наведено у виду, сматрамо да би се укупан допринос за уређивање и планирање грађевинског земљишта могао израчунавати на следећи начин:

$Дук = Дои + Дми + Дпз$ , где је:

Дук-укупана допринос

Дои-допринос за основну инфраструктуру

Дми-допринос за магистралну инфраструктуру

Дпз-допринос за планирану пренамену земљишта

или опционо:

$Дук = Дои + Дмип$ , где је:

Дмип-интегрисан допринос за пренамену земљишта и за магистралну инфраструктуру.

(Посебан случај представља инструмент „уређивања грађевинског земљишта средствима физичких или правних лица“, првобитно предвиђен Законом о планирању и изградњи из 2009., а потом модификован изменама ЗПИ-а 2014.

Оригинална законска норма из 2009. гласила је:

„Неизграђено грађевинско земљиште које није опремљено у смислу овог закона, а налази се у обухвату плана генералне регулације, односно плана детаљне регулације, може се комунално опремити и средствима физичких и правних лица.

...За објекте који ће се градити на локацији, односно зони која се комунално опрема средствима власника, односно закупца накнада за уређивање грађевинског земљишта се

умањује за стварне трошкове комуналног опремања, а највише до 60% од висине накнаде утврђене према мерилима за обрачун за ту локацију, односно зону. Лицима из става 1.овог члана који су власници на грађевинском земљишту на коме је по важећем планском документу планирана изградња комуналне инфраструктуре, може се признати тржишна вредност тог земљишта као стварни трошак комуналног опремања земљишта“

Одредба којом је било прописано да се накнада за грађевинско земљиште може умањити највише до 60% подразумевала је да се минимум 40% накнаде за уређивање грађевинског земљишта признаје као трошак изградње магистралне инфраструктуре чија изградња се не може финансирати средствима инвеститора те не може ни бити предмет одбитка.

Изменама Закона о планирању и изградњи из 2014. Укинута је ово ограничење и тренутно је могуће извршити и стопостотни одбитак од обрачунатог доприноса за уређивање грађевинског земљишта.

Међутим, уколико би било прихваћено решење по коме се укупни допринос обрачунава по формули:

$$Дук=Дои+Дми+Дпз,$$

то би подразумевало да би уколико се основна комунална инфраструктура, на самој локацији, финансирала средствима инвеститора да би се износ утрошених средстава могао одбити само од прве компоненте укупног доприноса, док би компоненте доприноса за магистралну инфраструктуру и пораст вредности земљишта морале бити обрачунате у целости.

Такође, уколико би било нормирано да се у поступку урбане комасације, као и поступку уступања без накнаде, 33% земљишта уступа јединици локалне самоуправе на име увећане вредности препарцелисаног земљишта, морала би бити укинута одредба овог члана ЗПИ-а по којој се „може се признати тржишна вредност тог земљишта као стварни трошак комуналног опремања земљишта“, односно преформулисати тако да гласи: „може се признати тржишна вредност тог земљишта као стварни трошак комуналног опремања земљишта уколико прелази 33% од укупне површине земљишта у својини правног или физичког лица“.)

Као што је већ речено, сматрамо да би минималан износ доприноса за основну инфраструктуру морао бити одређен на нивоу који заиста и обезбеђује поврат средстава уложен у изградњу основне комуналне инфраструктуре.

Износ, односно стопа доприноса за магистралну инфраструктуру и доприноса за пренамену земљишта (или јединственог доприноса за пренамену земљишта и магистралну инфраструктуру) у реалности би били плод политичке одлуке. Намера овог рада није предлаже колики би то били износи или стопе већ само да укаже на оправданост плаћања истих.

У том погледу корисно је, нпр и искуство Велике Британије. Бут (Бут,2012) наводи историјат накнаде за увећану вредност земљишта коју су после Другог светског рата владе Лабуристичке странке редовно уводиле, док су је владе Конзервативне странке редовно укидале. Стопа накнаде је варирала, дакле од 100% по Закону о планирању градова (TownPlanningAct) из 1947. (услед чега су власници земљишта обуставили промет земљишта чекајући промену власти-која се и догодила, те је накнада укинута), преко стопе од 40% по закону из 1967. до стопе од 0%, у време кад је на власти била Конзервативна странка.

Дакле, иако би једино, потпуно правично, било захватање од 100% вредности земљишта настале интервенцијом јавног сектора, овакву стопу би било потпуно немогуће увести. И сама идеја о увођењу накнаде за увећану вредност земљишта изазвала би протесте власника земљишта, лобистичких група, „заштитника људских права“ и сл.

Сматрамо, стога, да би политички извољивије било интегрисање доприноса за магистралну инфраструктуру и доприноса за увећану вредност земљишта у јединствену компоненту доприноса за планирање и уређивање грађевинског земљишта, у којој би минималне стопе такође биле прописане законским или подзаконским актом.

Овако конципиран допринос испунио би, у довољној мери два основна циља: убирање средстава за изградњу комуналне инфраструктуре и градским властима би дало оправдање за улагање буџетских средстава (односно средстава свих грађана) у уређивање грађевинског земљишта појединих приватних власника земљишта.



### 7.3. Допринос за накнадну изградњу инфраструктуре

Реализација регулационих урбанистичких планова који се доносе у циљу регулације и комуналног уређења неплански грађених насеља у овом раду је препозната као један од основних урбанистичких комуналних проблема који се постављају пред локалне самоуправе.

Комунално уређење неплански грађеног насеља обухвата две фазе: 1) регулацију, препарцелацију и превођење земљишта потребног за уличне коридоре у јавну својину; 2) комунално опремање ових насеља, односно изградња инфраструктуре (канализације, водовода, коловоза, тротоара, јавне расвете и сл.) у складу са планом детаљне или планом генералне регулације.

Основни проблем у реализацији планских докумената који се доносе ради регулације и комуналног опремања неплански изграђених насеља, поред непостајања адекватних инструмената за спровођење планиране регулације, је финансирање трошкова изградње комуналне инфраструктуре.

Не само по важећем Закону о планирању и изградњи него и по претходним законима који су регулисали област управљања грађевинским земљиштем сваки легални градитељ је обвезник плаћања доприноса, односно накнаде за уређивање грађевинског земљишта, коју плаћа сходно постојећој комуналној опремљености грађевинске парцеле или сходно уговору са надлежним органом или организацијом локалне самоуправе која се уговорно обавезује да комуналну инфраструктуру доведе до парцеле.

Овако формулисана накнада за уређивање представља једнократну накнаду коју плаћа инвеститор и њено плаћање се уговором са надлежним органом општине регулише пре издавања грађевинске дозволе, односно пријаве радова.

Основни проблем који се поставља пред градске власти у погледу комуналног опремања у нелегалним насељима је што је од нелегалних градитеља немогуће ретроактивно наплатити ову једнократну накнаду, док са друге стране нелегални градитељи представљају многобројне гласаче који од локалне самоуправе очекује да им испоручи комунална добра, иако за разлику од легалних градитеља за ова добра никад нису ништа платили.

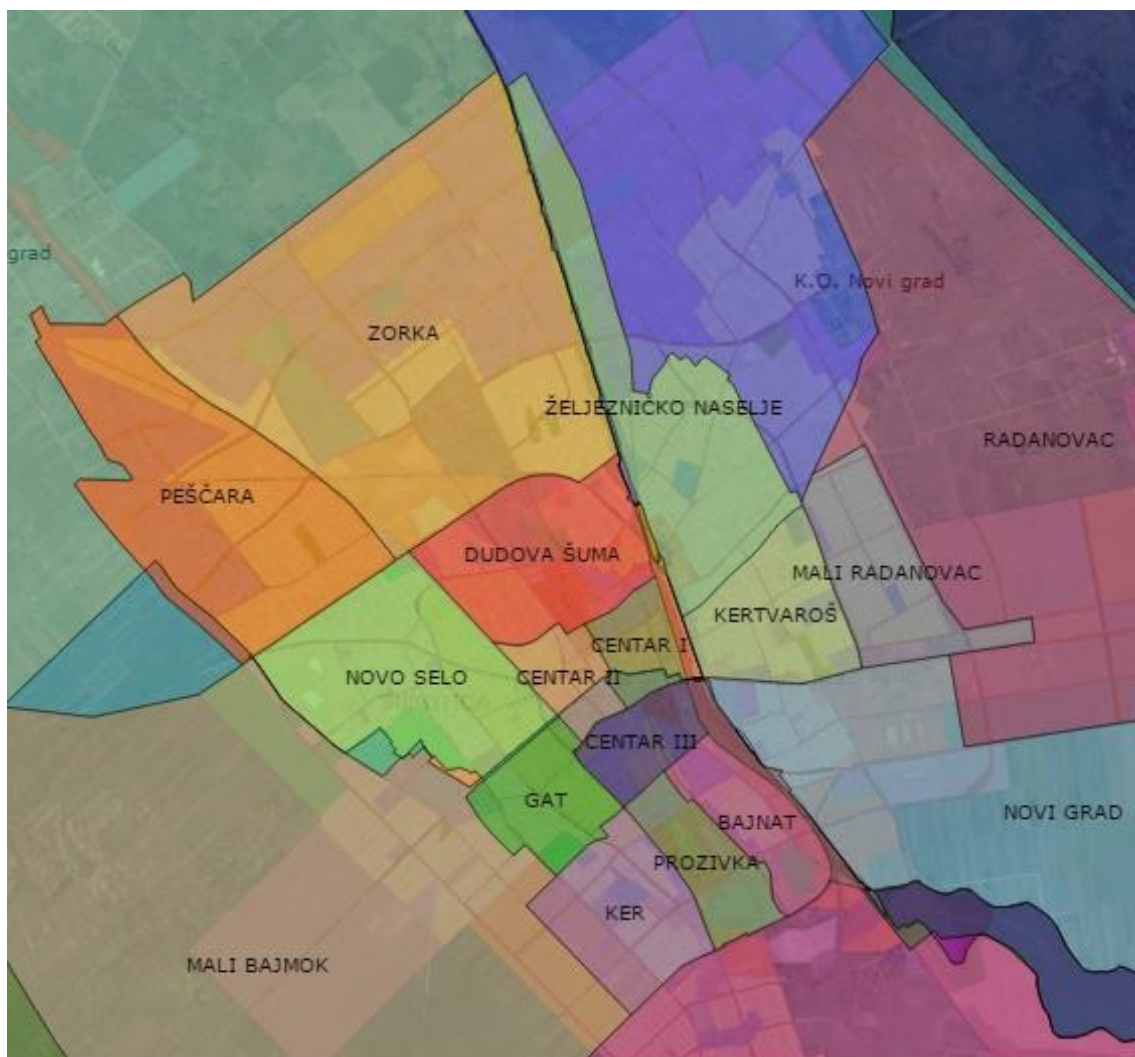
Уколико су и платили накнаду за уређивање у поступку легализације она се плаћала увек само за постојећу комуналну опремљеност а и онда је из демагошких разлога вишеструко смањивана у односу на стварне трошкове изградње комуналне инфраструктуре. Власници објеката у нелегално изграђеним насељима често, међутим, покушавају управо да својом бројношћу и политичким утицајем исходују комунално опремање својих насеља о трошку буџета локалне самоуправе, односно превасходно на терет грађана који су уредно платили комунално опремање својих парцела или кроз месне самодоприносе. Ово нелегалне градитеље ставља у позицију «слепих путника», како се ова појава назива у економији.

Мишљења смо да не би било праведно ограничена средства буџета локалних самоуправа, који кроз порез на имовину и порез на зараде буџете пуне усмерити у изградњу комуналне инфраструктуре у неплански грађеним насељима. То би довело до ситуације да једна група грађана која је платила комунално опремање свога земљишта (било кроз накнаду за уређивање грађевинског земљишта, било кроз месне самодоприносе) плаћа кроз разне порезе и комунално опремање туђег земљишта у неплански изграђеним насељима док сами власници некретнина у неплански изграђеним деловима града не би платили скоро ништа, односно добили би комуналну инфраструктуру бесплатно.



Слика.27: Ортофото снимак насеља Суботица

Извор: ГИС Суботица. Доступно на: <http://gis.subotica.rs> (Приступљено 21.07.2016.)



Слика 28: Карта месних заједница Суботице

Извор: ГИС Суботица. Доступно на: <http://gis.subotica.rs> (Приступљено 21.07.2016.)

(Нпр.на слици 27. види се ортофото снимак насеља Суботица. Јасно је видљиво широко подручје непланске изградње на северу града. Месне заједнице (слика 28.): Пешчара, Зорка, Макова седмица, Радановац су скоро у потпуности неплански, односно нелегално изграђене, као и делови месних заједница Ново село и Дудова шума. Остале месне заједнице су или плански грађене после Првог и Другог светског рата или су објекти легално грађени у ранијим периодима.

У месним заједницама грађеним после Другог светског рата (Мали Бајмок и Мали Радановац, Александрово-нови део, Кер-нови део, Жељезничко насеље, Нови град) инфраструктура је исфинансирана кроз накнаду за уређивање грађевинског земљишта

коју су плаћали градитељи породичних кућа. У централним деловима града као и у месним заједницама Бајнат, Гат, Кер, Кертварош, Дудова шума) изградња комуналне инфраструктуре је финансирана путем месних самодоприноса расписиваних 70-их и 80-их година XX века.)

Ситуацију додатно компликује и чињеница да је законодавац доношењем Закона о озакоњењу објеката (РС, 2015) практично укинуо и могућност наплате значајнијих средстава приликом озакоњења, односно легализације објеката. Наиме, чланом 33. Закона предвиђено је следеће:

„За све објекте у поступку озакоњења плаћа се такса за озакоњење, пре издавања решења о озакоњењу.

Такса из става 1. овог члана уплаћује се у износу од 70% у корист јединице локалне самоуправе на чијој територији се налази незаконито изграђени објекат и у износу од 30% у корист буџета Републике Србије, односно у корист буџета Републике Србије у износу од 15% и у корист буџета аутономне покрајине у износу од 15%, ако се незаконито изграђени објекат налази на територији аутономне покрајине.

Новчана средства добијена од таксе за озакоњење, јединица локалне самоуправе користи за уређивање (припремање и опремање) грађевинског земљишта, прибављање грађевинског земљишта у јавну својину и изградњу и одржавање објеката јавне намене и комуналне инфраструктуре.

Такса из става 1. овог члана плаћа се у износу од 5.000 динара за озакоњење породичног објекта или стана, корисне површине до 100м<sup>2</sup>, помоћне и економске објекте, производне и складишне објекте, као и све друге објекте и радове из члана 145. Закона о планирању и изградњи.

Одредбе става 1. овог члана не односе се на власнике незаконито изграђеног објекта који је намењен за становање подносиоца захтева и чланова његовог породичног домаћинства, који је лице са инвалидитетом, самохрани родитељ или корисник социјалне помоћи.

За породичне стамбене објекте и станове корисне површине од 100м<sup>2</sup> до 200м<sup>2</sup>, плаћа се такса за озакоњење у износу од 15.000 динара.

За породичне стамбене објекте и станове корисне површине од 200м<sup>2</sup> до 300м<sup>2</sup>, плаћа се такса за озакоњење у износу од 20.000 динара.

За породичне стамбене објекте корисне површине преко 300м<sup>2</sup>, плаћа се такса за озакоњење у износу од 50.000 динара...“

Видели смо већ да износи од 15.000 или 20.000 динара, за објекте од 100м<sup>2</sup> до 200м<sup>2</sup> и објекте од 200м<sup>2</sup> до 300м<sup>2</sup>-који представљају и најзаступљеније објекте у зонама нелегалне градње, нису ни изблиза довољни за изградњу комуналне инфраструктуре, односно, вишеструко су мањи од просечних 4000-6000ЕУР по стамбеном објекту (у зонама једнопородичног становања, а у зависности од ширине уличног фронта парцеле на којој се објекат налази).

Дакле, с обзиром да средства за изградњу комуналне инфраструктуре не постоје, али постоји реална потреба за њом, потребно је конципирати јавни приход из кога би се изградња комуналне инфраструктуре финансирала али на такав начин да такав јавни приход испуни критеријум правичности, односно да у највећем делу или у целини обвезници плаћања тог јавног прихода буду управо они који ће једини имати и корист од трошења средстава убраних наплатом тог јавног прихода; односно такав јавни приход би морао да буде прикупљан од власника непокретности у зонама непланске изградње, и трошен искључиво на изградњу комуналне инфраструктуре у тим зонама.

Потребно би, дакле, било увести неку врсту доприноса за накнадну изградњу комуналне инфраструктуре.

Законом о финансирању локалне самоуправе (РС, 2006а), утврђен је институт „самодоприноса“. Чланом 26. Закона, утврђено је да:

„основицу самодоприноса чине зараде (плате) запослених, приходи од пољопривреде и шумарства и приходи од самосталне делатности, на које се плаћа порез на доходак грађана у складу са законом који уређује порез на доходак грађана, пензије остварене у земљи и иностранству.“

Сматрамо, међутим, да у данашњим условима није могуће лична примања утврдити као пореску основицу пошто је чињеница да многа лична примања нису пријављена: нпр. „рад на црно“ или рад за формално минималну зараду док се остатак зараде исплаћује у непријављеној готивини, итд. чине немогућим правично убирање

самодоприноса. Овакав модел наплате био је могућ у време социјалистичке привреде када практично нису постојали непријављени приходи.

Појединачни удео у отплати доприноса за накнадну изградњу комуналне инфраструктуре могао би бити сразмеран вредности пореске основице за наплату пореза на имовину. Међутим, у одређивању висине ове основице морале би се претходно отклонити нелогичности из постојећих решења (овај проблем је разматран у посебном поглављу. Треба споменути, ипак, да основне нелогичности представљају неопорезивање земљишних парцела мањих од 10ари и нејасан и систем опорезивања имовине правних лица који, по нашем мишљењу, омогућава значајно избегавање плаћање пореза на основу стварне, тржишне вредности некретнине.

Иако постоји самоодпринос као нормирани институт сматрамо да би било рационалније допринос прописати као посебан инструмент и то законом којим се уређују питања грађевинског земљишта.

Да би овај нови инструмент био спроводив његово спровођење би се могло уредити на следећи начин:

- У првом кораку Скупштина јединице локалне самоуправе одређује зоне у насељима на својој територији у којима преовлађује нелегална градња.
- Скупштина јединице локалне самоуправе доноси одлуку у ком проценту ће изградња комуналне инфраструктуре у овим насељима бити финансирана средствима локалног буџета. (Нпр. Не мање од 10%, не више од 33,3%). У бити, минимум и максимум партиципације буџета јединица локалних самоуправа у изградњи недостајуће комуналне инфраструктуре у зонама нелегалне градње би требало да буде прописан законским актом.
- Упућује се на годишњем нивоу јавни позив месним заједницама, грађанима, свим заинтересованима, да поднесу иницијативу за комунално опремање њихове месне заједнице, улице, скупа улица, итд.
- По израженим иницијативама надлежни органи јединице локалне самоуправе сачињавају попис недостајуће комуналне инфраструктуре, као и пропорционално учешће сваког власника непокретности на подручју за које је иницијатива покренута.
- Објављују се оквирне предрачунске вредности радова које је потребно извести ради комуналног опремања предметних зона.

- Воде се иницијални преговори са руководством месних заједница или овлашћених представника улица, више улица и сл.
- Одређује се временско трајање доприноса, списак свих инфраструктурних објеката чија ће се изградња финансирати средствима доприноса и буџета.
- Спроводи се поступак изјашњавања на законом предвиђен начин (Сматрамо да би начин изјашњавања као и питање квалификоване већине требало одредити самим законом).
- Уколико квалификована већина донесе одлуку Скупштина јединице локалне самоуправе доноси одлуку о спровођењу доприноса за предметну територију, као и акт којим се налаже спровођење инструмента уступања земљишта без накнаде, на локацијама где је спровођење планиране регулације претходно питање.

#### **7.4. Модел коригованог пореза на имовину**

Основни извори пуњења буџета јединица локалних самоуправа јесте порез на имовину.

Порез на имовину прописан је Законом о порезима на имовину (РС, 2001). Чланом 2. Закона уређен је предмет опорезивања:

„Порез на имовину из члана 1. тачка 1) овог закона (у даљем тексту: порез на имовину), плаћа се на непокретности које се налазе на територији Републике Србије, и то на:

- 1) право својине, односно на право својине на земљишту површине преко 10 ари;
- 2) право закупа стана или стамбене зграде конституисано у корист физичких лица, у складу са законом којим је уређено становање, односно социјално становање, односно законом којим су уређене избеглице, за период дужи од једне године или на неодређено време;
- 3) право коришћења грађевинског земљишта површине преко 10 ари, у складу са законом којим се уређује правни режим грађевинског земљишта;



4) право коришћења непокретности у јавној својини од стране имаоца права коришћења, у складу са законом којим се уређује јавна својина;

5) коришћење непокретности у јавној својини од стране корисника непокретности, у складу са законом којим се уређује јавна својина;

6) државину непокретности на којој ималац права својине није познат или није одређен;

7) државину непокретности у јавној својини, без правног основа;

8) државину и коришћење непокретности по основу уговора о финансијском лизингу.

Непокретностима, у смислу става 1. овог члана, сматрају се: 1) земљиште, и то: грађевинско, пољопривредно, шумско и друго; 2) стамбене, пословне и друге зграде, станови, пословне просторије, гараже и други (надземни и подземни) грађевински објекти, односно њихови делови (у даљем тексту: објекти). Кад на непокретности постоји неко од права, односно коришћење или државина, из става 1. тач. 2) до 8) овог члана, порез на имовину плаћа се на то право, односно на коришћење или државину, а не на право својине.“

Циљ овог рада није да отвори све проблеме који се јављају у примени Закона, односно обрачуна и наплате пореза у пракси, од адекватне процене вредности непокретности, до висине пореске стопе, итд. Скренућемо пажњу на један аспект постојећег законског решења, за који се може сматрати да, са једне стране нарушава принцип једнакости грађана, са друге стране лишава јединице локалних самоуправа знатних буџетских средстава, и коначно, али и најважније, води до субоптималног коришћења земљишта као ресурса и отежане реализације урбанистичјих планова.

Законом је, наиме, прописано да се порез наплаћује за грађевинско земљиште (у својини или са још неконвертованим правом коришћења) за парцеле грађевинског земљишта чија је површина преко 10 ари.

Овакво законско решење, међутим, највећи део грађевинског земљишта оставља неопорезованим с обзиром да највећи проценат грађевинског земљишта у Р. Србији чине парцеле намењене стамбеној изградњи, односно парцеле на којима већ постоје стамбени објекти.

Узмимо да је намера законодавца била да се не опорезује тзв. „окућница“, односно земљишна парцела намењена редовној употреби објекта индивидуалног становања, чија вредност и није велика.

Међутим, постоји велики број парцела грађевинског земљишта површине мање од 10 ари на којима се тренутно налазе изграђени (најчешће амортизовани) објекти индивидуалног становања, али које су урбанистичким планом предвиђене за изградњу објеката колективног становања.

Овај случај је заправо и најчешћа ситуација у изградњи нових објеката колективног становања. Зоне индивидуалног становања, најчешће у близини градског центра, урбанистичким плановима се пренамењују у зоне колективног становања.

Са доношењем урбанистичког плана који предвиђа знатно интензивније коришћење грађевинског земљишта и његова вредност расте вишеструко.

Међутим, захваљујући чињеници да највећи број парцела предвиђених за ове намене има површину мању од 10 ари, ово грађевинско земљиште, иако најскупле нашим градовима остаје неопорезовано. Како су и објекти на том земљишту најчешће амортизовани, тако је и укупна пореска основица веома ниска.

Оваква ситуација има два главна негативна ефекта:

Као прво, имовина велике вредности уопште не бива опорезована, што са једне стране умањује приходе буџета јединица локалних самоуправа, док са друге стране уводи елемент неравноправности јер, за разлику од осталих грађана и власника непокретности, власници грађевинског земљишта уопште нису опорезовани.

Са становишта генералне теме која се разматра, овакво решење доводи до субоптималног коришћења грађевинског земљишта као ресурса, спекулација и повлачења земљишта са тржишта док се не постигне тражена цена, високе цене грађевинског земљишта, те следствено и високих цена станова у новоградњи.

Притом се власници земљишта понашају потпуно рационално јер ни на који начин нису мотивисани да земљиште изнесу на тржиште по нижим ценама, већ се спекулација облато награђује.

Кад би, међутим, постојао одговарајући порески подстицај, односно кад би сво грађевинско земљиште било опорезовано, па оно површине мање од 10 ари, може се претпоставити да би власници имали интерес, односно били мотивисани да земљиште изнесу на тржиште и понуде га по нижим ценама.

Имајући наведено у виду, било би, стога оправдано укинути постојеће законско ограничење, односно опорезовати сво грађевинско земљиште без разлике.

Овакво решење не би угрозило власнике земљишта на коме се налазе индивидуални објекти а које није предвиђено за колективну стамбену изградњу, јер такво земљиште нема велику вредност те стога ни пореска основица не би била знатно увећана. (Уколико би општинска руководства сматрала да је свако повећање неоправдано могла и да смање пореску стопу, те би се као крајњи резултат добило непромењено пореско оптерећење.)

На неколико примера из Суботице виде се основне аномалије постојећег система.

#### REŠENJE

UTVRĐUJE SE porez na imovinu za 2016. godinu, poreskom obvezniku .

R.b.	Adresa nepokretnosti			Zona	Period	Vrsta nepokretnosti	Osnov za oporezivanje
	Površina u m <sup>2</sup>	Prosečna cena po m <sup>2</sup> nepokretnosti u zoni	Amortizacija u %	Poreska osnovica	Iznos poreza	Umanjenje za poreski kredit	Svega porez
1.	MATIJE GUBCA, Subotica			ZONA2	01.01 - 31.12.	Kuća za stanovanje	13
	73.00	48498.00	40.00	2124212.40	8496.85	0.00	8496.85
<b>Ukupan iznos poreza:</b>							<b>8496.85</b>

Слика 29: Пореско решење за објекат у МЗ Центар III у Суботици

Извор: Локална пореска администрација Града Суботице

**REŠENJE**

UTVRĐUJE SE porez na imovinu za 2016. godinu, poreskom obvezniku

R.b.	Adresa nepokretnosti			Zona	Period	Vrsta nepokretnosti	Osnov za oporezivanje
	Površina u m <sup>2</sup>	Prosečna cena po m <sup>2</sup> nepokretnosti u zoni	Amortizacija u %	Poreska osnovica	Iznos poreza	Umanjenje za poreski kredit	Svega porez
1.	PRVOMAJSKA, Subotica			ZONA 2	01.01 - 31.12.	Kuća za stanovanje	13
	35.00	48498.00	40.00	1018458.00	4073.83	0.00	4073.83
<b>Ukupan iznos poreza:</b>							<b>4073.83</b>

Слика.30: Пореско решење за објекат у МЗ Центар III у Суботици

Извор: Локална пореска администрација Града Суботице

На сликама 29. и 30. приложени су исечци из пореских решења Локалне пореске администрације Градске управе Суботица за две непокретности у МЗ Центар III.

Предмет опорезивања су два амортизована објекта мале површине. Пореска основица у првом случају износи 2 милиона и 124 хиљаде динара, а у другом свега 1 милион и 18 хиљада динара. Стога су и годишња пореска задужења 8496.85, односно 4073.83 динара.

Оба објекта су на парцелама мањим од 10 ари, односно на приближно 7 ари те стога парцеле и нису предмет опорезивања.

Међутим, оријентациона цена у овој зони града износи око 280ЕУР/м<sup>2</sup>.

Кад би било опорезовано и земљиште годишњи износ пореза за земљиште, са законском пореском стопом од 0,4% износио би:

$280\text{ЕУР}/\text{м}^2 \times 700\text{м}^2 \times 0,004\% = 784\text{ЕУР}$ , односно приближно 100.000 дин на годишњем нивоу.

Како се, међутим, земљиште површине испод 10ари не опорезује, власници земљишта из наведена два случаја неће плаћати порез и неће бити мотивисани да своје земљиште (амортизовани објекти на парцелама су предвиђени за рушење и имају негативну вредност пошто је, ради привођења земљишта намени, ове објекте потребно порушити а рушење повлачи са собом трошкове.)

Још један пример можемо наћи у самом центру Суботице, у улици Вука Караџића, на дистанци од стотинак метара од главног градског трга.



Слике 31. и 32: Објекти у улици Вука Караџића

Извор: Приватна архива

## REŠENJE

UTVRĐUJE SE porez na imovinu za 2016. godinu, poreskom obvezniku, Subotica, Subotica.

R.b.	Adresa nepokretnosti			Zona	Period	Vrsta nepokretnosti	Osnov za oporezivanje
	Površina u m <sup>2</sup>	Prosečna cena po m <sup>2</sup> nepokretnosti u zoni	Amortizacija u %				
1.	VUKA KARADŽIĆA, Subotica			ZONA 1	01.01 - 31.12.	Kuća za stanovanje	13
	60.00	51152.00	40.00	1841472.00	7365.89	-3682.94	3682.94
<b>Ukupan iznos poreza:</b>							<b>3682.94</b>

Слика. 33: Пореско решење за објекат у улици Вука Караџића

Извор: Локална пореска администрација Града Суботице

Са фотографија (сл. 32 и 32.) се јасно види да је објекат окружен објектима колективног становања. Планом детаљне регулације на месту овог објекта је предвиђен такође објекат колективног становања.

Међутим, из исечка пореског решења се види да власник објекта нема никакву мотивацију да понуди своје земљиште тржишту. Укупан годишњи износ пореза износи свега 3682.94 дин и то само за објекат, а за који се пореска основица умањује на име амортизације и броја лица која живе у објекту.

Земљиште на овој локацији у промету постиже цену од око 400ЕУР/м2. Парцела на којој се налази објекат има површину нешто мало мању од 8ари. Вредност земљишта стога износи приближно 300.000 евра, што значи да би годишњи порез, по законом прописаној стопи од 0,4%, износио око 1200 ЕУР, односно 148.800 дин. Међутим, како земљиште површине испод 10 ари није предмет опорезивања, уместо 148.800 дин власник земљишта вредног 300.000ЕУР плаћа порез од свега 3682.94 динара на годишњем нивоу.

Може се претпоставити, дакле, да власник земљишта није мотивисан да га изнесе на тржиште и понуди по прихватљивој цени што као једну од последица има да урбанистички план неће бити реализован.

Друго, уколико и до трансакције дође, земљиште ће имати високу цену, па ће самим тим и станови имати већу цену, што на крају крајева смањује стамбену доступност.

Коначно, само земљиште има цену од 300.000 ЕУР само захваљујући погодностима локације које су последица акција јавног сектора. Са фотографија је видљиво да је сам објекат трошан, амортизован и на некој другој локацији, нпр. на периферији града би имао драстично мању вредност.

Видимо да као последицу законске норме имамо низ економски непожељних резултата.

Да би се они отклонили нужно је порезом на имовину оптеретити свако земљиште, независно од његове величине.

Систем у коме се опорезује сво грађевинско земљиште захтевао даља подешавања у смислу пореских стопа, да, у неким случајевима, не би долазило до социјалне угрожености обвезника.

Међутим, као основна мера, увођење пореза на имовину и грађевинско земљиште површине мање од 10ари има пуно оправдање.

Друга битна примећена аномалија у процени вредности непокретности је и сама законска норма која не узима у обзир да цене непокретности, пре свега земљишта, зависи и од планиране намене непокретности која се опорезује.

Јасно је, наиме, да ће у зони која је нпр. урбанистичким планом планирана за зону индивидуалне градње објекти на тржишту имати једну цену, која одражава управо тржишну вредност индивидуалног објекта за становање.

Међутим, у зони насеља коју чине индивидуални стамбени објекти, али је урбанистичким планом предметна зона планирана за морфолошку трансформацију у зону колективног становања објекти и припадајуће земљиште имаће сасвим другу тржишну цену која неће одражавати тржишну вредност објекта индивидуалног становања, већ тржишну вредност грађевинског земљишта намењеног за изградњу објекта колективног становања.

Дакле, иако се ради, у садашњем тренутку, о морфолошки истом типу објеката, који се чак налазе на подручју исте месне заједнице, објекти ће на тржишту имати потпуно различите вредности које произилазе из урбанистичким планом планиране намене.



Слика.34:Прегледна карта вредности земљишта у граду Потсдаму, СРН. Зоне су формиране на основу урбанистичких зона са истом планираном наменом и максималним индексом изграђености парцела.)

Извор: архива аутора



Закон о порезима на имовину, међутим, не препознаје ову разлику.

Чланом 6. Закона прописано је да:

„Вредност непокретности из члана 5. овог закона утврђује се применом следећих елемената:

- 1) корисна површина;
- 2) просечна цена квадратног метра (у даљем тексту: просечна цена) одговарајућих непокретности у зони у којој се налази непокретност...

Зоне из става 1. тачка 2) овог члана представљају делове територије јединице локалне самоуправе које надлежни орган јединице локалне самоуправе одлуком може одредити одвојено за насеља према врсти насеља (село, град) и изван насеља или јединствено за насеља и изван насеља, према комуналној опремљености и опремљености јавним објектима, саобраћајној повезаности са централним деловима јединице локалне самоуправе, односно са радним зонама и другим садржајима у насељу (у даљем тексту: зоне).

Јединица локалне самоуправе дужна је да на својој територији одреди најмање две зоне у складу са ставом 3. овог члана. Просечну цену одговарајућих непокретности по зонама на територији јединице локалне самоуправе, утврђује свака јединица локалне самоуправе актом надлежног органа, на основу цена остварених у промету одговарајућих непокретности по зонама у периоду од 1. јануара до 30. септембра године која претходи години за коју се утврђује порез на имовину (у даљем тексту: текућа година).“

Да би, међутим, пореско оптерећење било праведно расподељено, односно да би пореске основице биле утврђене у складу са реалним тржишним вредностима, пред критеријума степене комуналне опремљености и опремљености јавним објектима, саобраћајне повезаности са централним деловима јединице локалне самоуправе, односно са радним зонама и другим садржајима у насељу неопходно је увести и критеријум урбанистичким планом одређене намене.

Штавише, и саме зоне би се морале дефинисати као „делови територија јединице локалне самоуправе, **са истом урбанистички планираном наменом**, које надлежни орган јединице локалне самоуправе одлуком може одредити одвојено за

насеља према врсти насеља (село, град) и изван насеља или јединствено за насеља и изван насеља, према комуналној опремљености и опремљености јавним објектима, саобраћајној повезаности са централним деловима јединице локалне самоуправе, односно са радним зонама и другим садржајима у насељу „.

Са овим двама изменама закона којим се прописује порез на имовину постигло би се, дакле, неколико ефеката: Као прво, ревалоризоване пореске основице би у збиру дале веће суме што би значило и веће приходе у буџетима локалних самоуправа. Као друго, успоставио би се праведнији систем у коме би свако плаћао порез на основу стварне вредности своје имовине. Као треће, реално утврђене вредности грађевинског земљишта, те пореских основица би, теоретски, повећало понуду грађевинског земљишта а самим тим и смањило његову цену.

## **8. Дискусија предложених инструмената на примеру Суботице**

### **8.1. Проблем проширења грађевинских реона**

У Србији су донесени многи планови детаљне регулације са циљем планирања ширења насеља, најчешће за потребе комерцијалних и производних функција, нешто ређе за потребе проширења стамбених реона. Ови планови најчешће у свом обухвату имају земљиште у приватној својини које се у тренутку доношења плана користи у пољопривредне сврхе, било њиве, било воћњаке или винограде. Пољопривредно земљиште, међутим, има знатно другачију геометрију од грађевинског, односно парцеле пољопривредног земљишта не испуњавају услове да би биле грађевинске парцеле, односно да би се на њима могло и градити. Нпр., на примеру њива ради се најшечће о дугачким таблама земљишта површине више хектара до којих се долази уским атарским путевима који су много ужи од урбанистичких захтева за стандардну улицу.

Иако амбициозни замишљени, ови планови који предвиђају хиљаде нових квадрата комерцијалних или производних простора се најчешће не реализују или на самом терену долази до градње која је супротна плану.

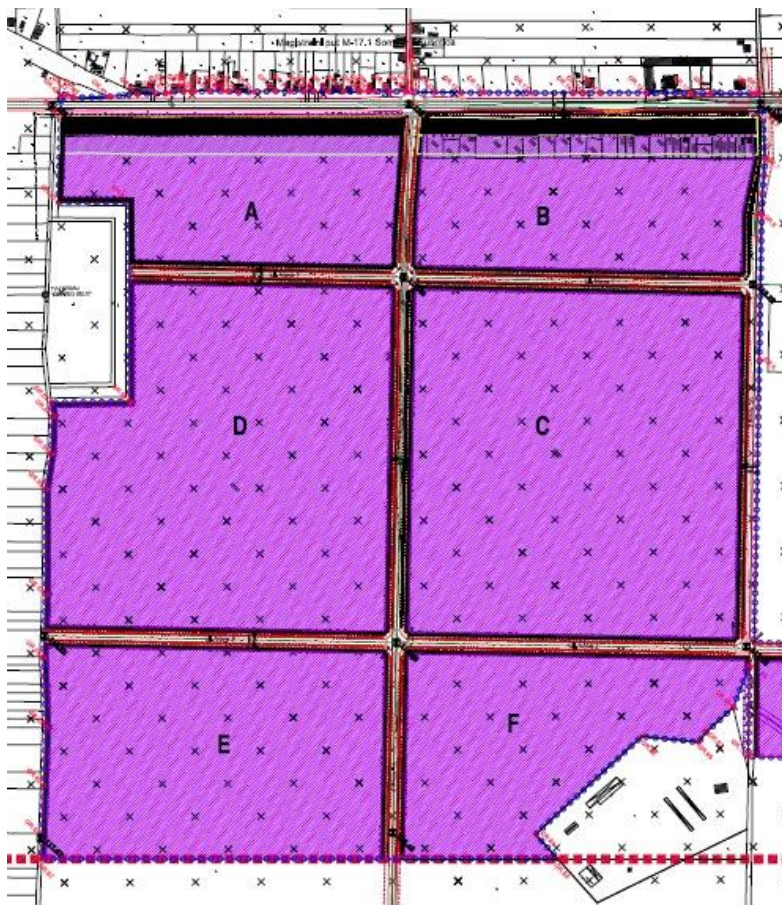
ОвOME су најмање криви урбанистички планери. Основни проблем заправо лежи у недостатку других правних инструмената (осим експропријације) који би локалним

властима омогућили спровођење оваквог плана, односно нову парцелацију у складу са планом, а потом и инфраструктурно опремање оваквих подручја.

Наведену проблематику објаснићемо на основу два примера из Суботице, један везан за планирану комерцијалну зону, други за проширење стамбеног реона.

### **8.1.1.Проблем реализације два изабрана урбанистичка плана у Суботици**

На прилазу Суботици из правца Сомбора са десне стране пута пружа се нова индустријска зона у којој су своје погоне изградили и граде фирме као што су: „Сименс“, „Континентал“, „Калцедонија“, „Сваровски“итд. Парцеле на којима се налазе фабричке хале су правилног облика а цела индустријска зона инфраструктурно је опремљена свом неопходном инфраструктуром. Нова индустријска зона налази се на подручју обухваћеном Планом детаљне регулације за део простора у МЗ Мали Бајмок намењен за комерцијалне функције на потезу јужно од Магистралног пута М17.1. Суботица-Сомбор у Суботици (ГС, 2010в) донесеним пре шест година, и скоро већ у потпуности реализованим.



Слика 35: План детаљне регулације за јужну привредну зону „Мали Бајмок“ (ГС, 2010в). Намена површина и регулација

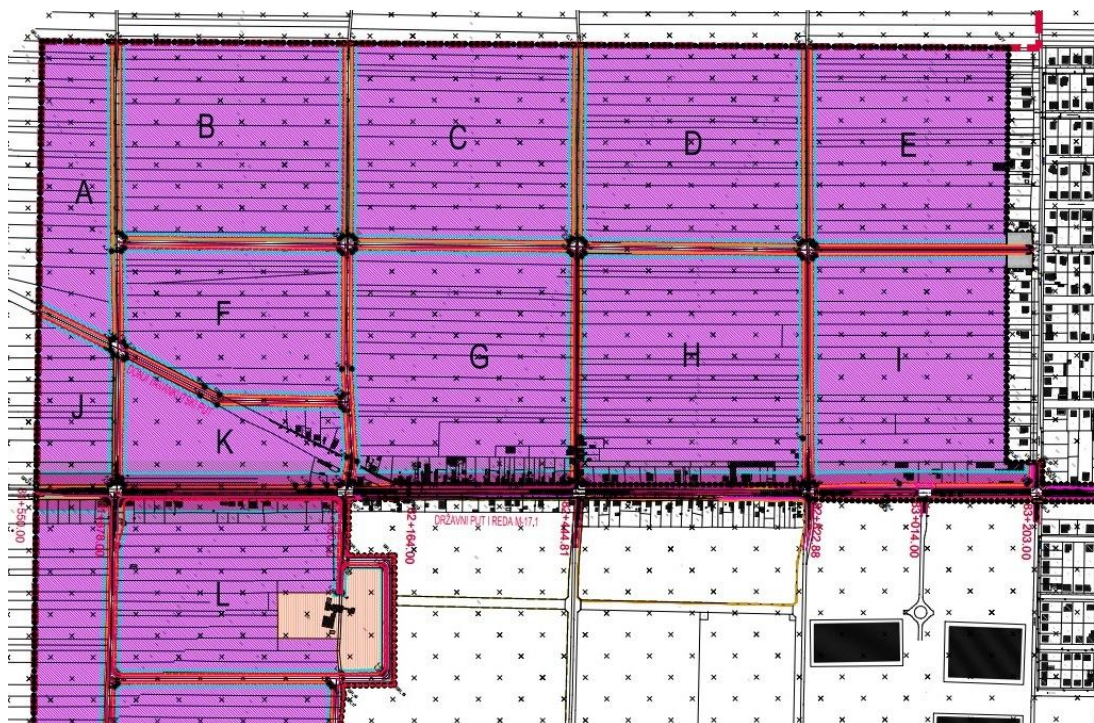
Извор: ЈП „Завод за урбанизам“ Суботица. Доступно на:

<http://www.urbansu.rs/sr/index/adetail/ls/55>. (Приступљено 20.07.2014.)

Са леве стране пута, тачно наспрам нове индустријске зоне пружају се њиве. Међутим, иако се земљиште користи у пољопривредне сврхе оно је такође предвиђено за индустријско.комерцијалне намене сходно Плану детаљне регулације за део блока 8.7. у Месној заједници Мали Бајмок намењен за комерцијалне функције на потезу северно и и јужно од државног пута I реда М17.1. Суботица-Сомбор у Суботици (ГС, 2011б) донесеним, дакле, само годину дана после претходног плана.

Међутим, за разлику од савремене индустријске зоне која се простира јужно од магистралног пута М17.1., северно од пута, на подручју обухваћеним другим планом нема ни назнаке да ће се земљиште користити за планиране намене. Нема просечених улица,

нема изграђене инфраструктуре, постојећа парцелација је и даље карактеристична за пољопривредно земљиште (слика 36.).



Слика 36: План детаљне регулације за северну привредну зону „Мали Бајмок“(ГС, 20116).Намена површинаи регулација ЈП „Завод за урбанизам“ Суботица. Доступно на: <http://www.urbansu.rs/sr/index/adetail/ls/90>. (Приступљено 20.07.2014.)

У чему је основна разлика, између ова два подручја која су планирана за исте намене али се и даље користе на потпуно другачији начин? Разлика је једноставна, са јужне стране се радило о 53 ха пољопривредног земљишта у **државном** власништву које Република пренела на Град, а Град потом своје земљиште испарцелисао, инфраструктурно опремио и понудио инвеститорима. Са северне стране налази се, међутим, пољопривредно земљиште у **приватном** власништву.



Слика 37: Јужна и северна привредна зона „Мали Бајмок“ -стање на терену.Северно је земљиште у приватној, јужно у јавној својини

Извор: Googlemaps. Доступно на:

<https://www.google.rs/maps/@46.0793156,19.633575,2350m/data=!3m1!1e3?hl=sr>.

(Приступљено 20.07.2014.)

Слободно тржиште није довело до саморганизовања многобројних власника парцела у циљу добровољне препарцелације и самосталног комуналног опремања у складу са чланом 94. Закона о планирању и изградњи (РС, 2009).<sup>20</sup> Град са друге стране,

<sup>20</sup> „Лице из става 1. овог члана подноси надлежном органу јединице локалне самоуправе, односно привредном друштву, јавном предузећу односно другој организацији из члана 91. овог закона предлог о финансирању изградње комуналне инфраструктуре. Ако орган, односно организација из става 2. овог члана утврди да је предметна зона, односно локација у обухвату плана генералне регулације, односно плана детаљне регулације и да је подносилац власник, односно закупац грађевинског земљишта сачиниће услове

нити има финансијска средства нити жели да их употреби за експропријацију у циљу просецања улица и инфраструктурног опремања ове зоне. Разлози Града су разумљиви, Град би у оваквој операцији био на чистом финансијском губитку, а потенцијалне финансијске бенефите убрали би власници земљишта. Друго, све и кад би Град извршио просецање улица и инфраструктурно опремио земљиште не постоји механизам који би власнике парцела мотивисао да постојеће парцеле пољопривредног земљишта прегрупишу у планом прописане грађевинске парцеле.

Други карактеристичан пример тиче се проширења стамбеног реона на истогу града сходно Плану детаљне регулације за део простора МЗ „Кертварош“ између улица Банијске, Кирешке, Партизанских база и улице Антона Ашкерца, (ГС, 2010а) (сл 37. и 38.) Иако је план усвојен пре четири године још није корак није спроведен у циљу његове реализације. Ситуација је слична као и са претходним планом. Град не жели да троши буџетска средства, односно средства свих грађана на експропријацију, пошто би тиме власницима парцела била учињена двострука корист. Као прво, отварањем улица постојеће катастарске парцеле добиле би излаз на јавни пут и тиме постале и грађевинске парцеле чиме би им се вредност аутоматски увећала, а са друге стране власници би кроз одштету у поступку експропријације били додатно финансијски награђени.

Односно, прибављање земљишта за формирање улица путем експропријације, међутим, представља веома скуп начин, уједно и неправичан. Земљишта, па чак и

---

о финансирању изградње комуналне инфраструктуре, који нарочито садржи: податке о локацији, односно зони, податке из урбанистичког плана и техничке услове за изградњу комуналне инфраструктуре, податке из програма уређивања грађевинског земљишта, границе локације која се опрема са пописом катастарских парцела, рок изградње, обавезу јединице локалне самоуправе као инвеститора за прибављање локацијске, грађевинске и употребне дозволе, као и обавезу да обезбеди и финансира стручни надзор у току извођења радова, обавезу власника земљишта за финансирање израде техничке документације, стручне контроле техничке документације, извођења радова, обавезу власника грађевинског земљишта да изврши избор извођача радова, обавезу предаје изграђених објеката комуналне инфраструктуре и других објеката јавне намене у својину јединице локалне самоуправе, стварне трошкове изградње комуналне инфраструктуре, као и висину умањења накнаде за уређивање грађевинског земљишта за инвеститора објекта који ће бити грађен на тој локацији, односно зони. За објекте који ће се градити на локацији, односно зони која се комунално опрема средствима власника, односно закупца накнада за уређивање грађевинског земљишта се умањује за стварне трошкове комуналног опремања, а највише до 60% од висине накнаде утврђене према мерилима за обрачун за ту локацију, односно зону. Лицима из става 1. овог члана који су власници на грађевинском земљишту на коме је по важећем планском документу планирана изградња комуналне инфраструктуре, може се признати тржишна вредност тог земљишта као стварни трошак комуналног опремања земљишта“.(РС, 2009, чл.94.)

објекта које треба експроприсати да би се овај план реализовао у суми има пуно, што и суму потребну за експропријацију на целом подручју плана чини великом за локални буџет . Са друге стране отвара се и питање правичности плаћања власнику земљишта за део његове парцеле планом предвиђене за улицу имајући у виду да се после просецања улице подиже вредност остатка парцеле, поготово имајући у виду да је улица основни предуслов за изградњу комуналне инфраструктуре, што све, у крајњој линији, диже цену поседа власника парцеле. Ово локалне политичке актере заиста ставља у дилему да ли је смислено и правично неке плаћати за део поседа да би по извршеној експропријацији вредност неекспроприсаног остатка поседа порасла.

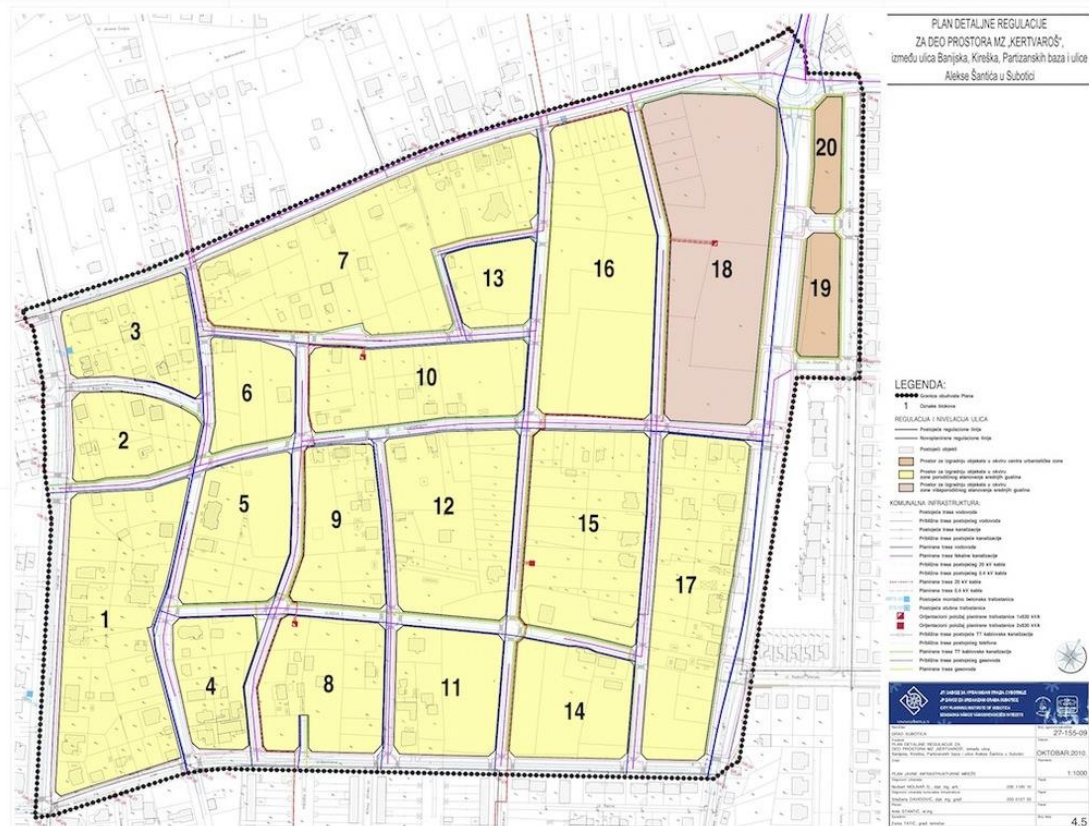
Како власника парцела има пуно, међусобни договор међу њима је практично немогућ тако да и овај план остаје нереализован.



Слика 37: Стамбена зона у МЗ «Кертварош».Геодетска подлога.

Извор: ЈП „Завод за урбанизам“ Суботица. Доступно на <http://www.urbansu.rs/sr/index/adetail/ls/48>. (Приступљено 21.07.2014.)





Слика 38: Стамбена зона у МЗ «Кертварош»-План детаљне регулације (ГС, 2010а). Намена површинаи регулација  
 Извор: ЈП „Завод за урбанизам“ Суботица. Доступно на <http://www.urbansu.rs/sr/index/adetail/ls/48>. (Приступљено 21.07.2014.)

У оба случаја, очигледно је да недостаје одговарајући ефикасан и правичан инструмент управљања земљиштем који би омогућио Граду да у целом поступку привођења земљишта намени не буде на губитку, а са друге стране омогућио власницима парцела да на тржиште изнесу грађевинске парцеле намењене изградњи индивидуалних стамбених објеката како је то планом предвиђено.

### 8.1.2. Могући инструменти за решавање проблема

Да бисмо размотрили могућност примене неких од инструмената које смо предочили у претходним поглављима: урбану комасацију, апропријацију и уступање

земљишта јавне намене, морамо да дефинишимо који су то циљеви који доводе до реализације плана детаљне регулације. У оба случаја да би се план реализовао морају се пробити улице а остало грађевинско земљиште преобликовати у грађевинске парцеле.

*Апропријација* се не може применити, пошто не постоје парцеле којима се безусловне парцеле могу придодати с обзиром да су парцеле генерално безусловне пошто немају излаз на улицу, тј. јавни пут.

*Уступање земљишта* за јавне намене без надокнаде такође не би био одговарајући инструмент пошто улице морају бити трасиране и пробијене целом свом дужином да би биле функционалне. Ситуација у којој је један власник вољан да уступи део своје парцеле за будућу улицу а други није, не обезбеђује целовито решење. Такође, и кад би на терену постојале улице парцеле би и даље биле хетерогене по облику и величини те на највећем броју не би била могућа изградња.

Решење које се намеће је *урбана комасација* којом се обезбеђују како све планиране јавне површине, тако се и формирају парцеле условне за градњу. као што је већ објашњено, поступак би подразумевао проглашење комасационог подручја, издвајање површина за улице, тзв. издвојених површина, формирање комасационе масе од преосталог земљишта, формирање нових парцела по пројекту комасације и потом доделу новоформираних парцела власницима земљишта било по критеријуму сразмерне унете површине, било по критеријуму сразмерно унетих вредности.

По окончању поступка комасације, на овај начин би се у радној зони «Мали Бајмок-север» формирале парцеле погодне за комерцијалну и производну намену, а на подручју ПДР-а у МЗ «Кертварош» би се формирале правилне, величином и обликом сличне, парцеле за индивидуалну стамбену изградњу сходно планском документу.

Од финансијских инструмената које смо разматрали потребно је размотрити имплементацију «доприноса за пренамену и уређење грађевинског земљишта, као и коригован порез на имовину.

Наиме, после извршене препарцелације уз помоћ предложеног инструмента-урбане комасације, да би се грађевинско земљиште привело намени, односно да би се на новоствореним грађевинским парцелама заиста и могло градити потребно је изградити неопходну комуналну инфраструктуру (коловоз, тротоар, јавна расвета, водовод, канализација, итд.). Да би се комунална инфраструктура изградила потребно је обезбедити неопходна финансијска средства. С обзиром да се парцеле неће приводити намени редом, у низу, него како се појави интересовање власника за градњу,

спорадично, на целом подручју, потребно је претходно изградити сву неопходну инфраструктуру.

Градске власти се, међутим, неће лако определити да уложи знатна финансијска средства уколико нису сигурне и да ће се та средства заиста и вратити у градски буџет.

Друго, неће постојати ни политичка воља да се инфраструктуром опрема земљиште у приватној својини, и тако му се диже цена, уколико градске власти не би могле као да изнесу аргумент да ће у целој операцији општина и зарадити, пошто ће кроз наплату доприноса за комуналну инфраструктуру не само повратити уложена средства него остварити и додатну зараду за општину захваћањем вредности грађевинског земљишта настале захваљујући планској пренамени истог.

Из наведених разлога као инструмент којим се испуњавају сви предуслови за изградњу комуналне инфраструктуре на предметном подручју био би предложени «допринос за пренамену и уређење грађевинског земљишта». Како је предлог да се укупан допринос дефинише као збир суме потребне за инфраструктурно опремање и суме која би се плаћала за извршену пренамену земљишта у циљу захваћања дела пораста вредности грађевинског земљишта у корист локалне самоуправе, овај инструмент би обезбедио испуњавање неопходних предуслова за привођење земљишта планираној намени.

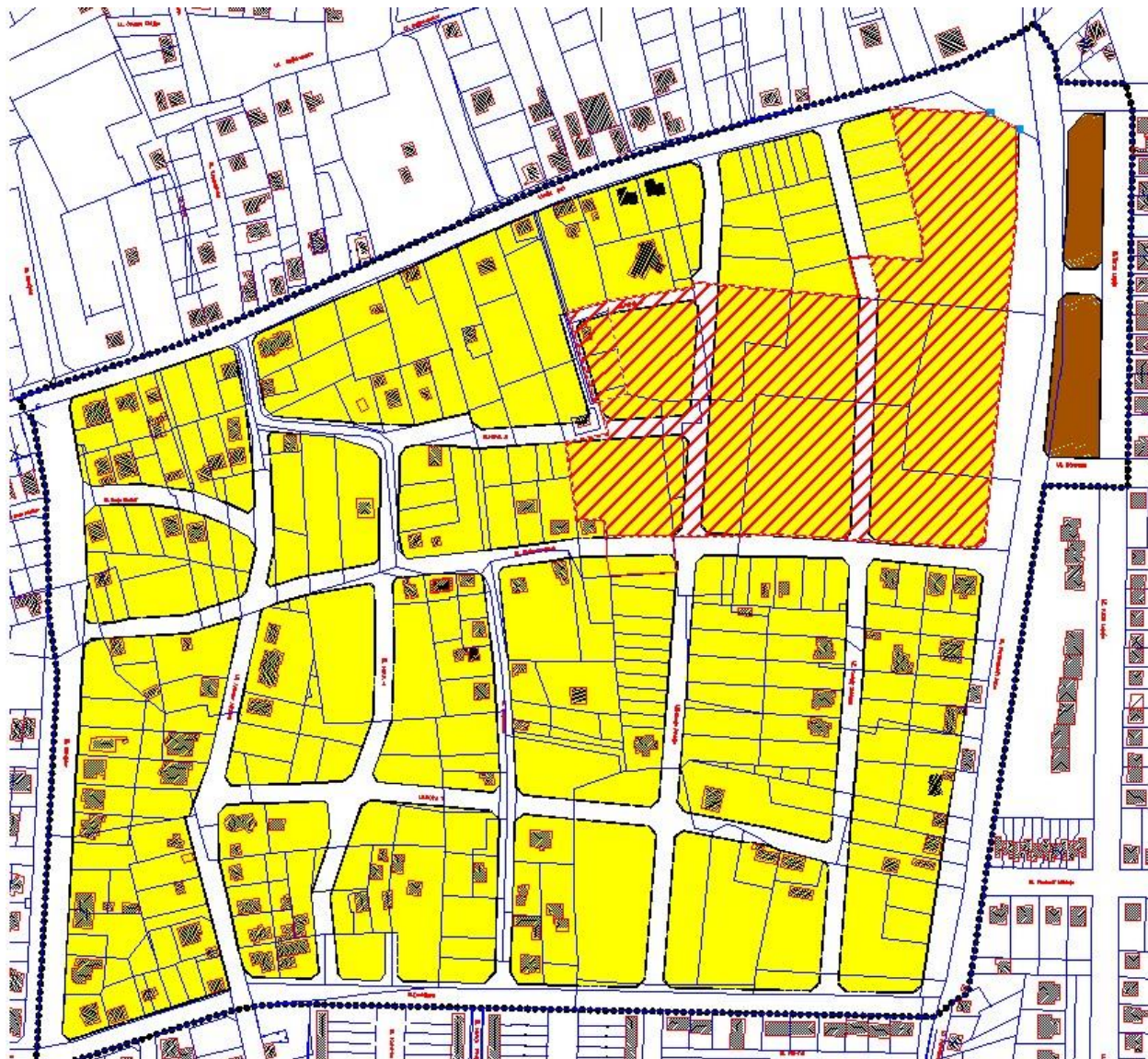
Као други потенцијални проблем претпоставка је би се појавило спекулисање земљиштем и повлачење истог са тржишта док се не постигне жељена цена земљишта. Наиме, како су у зони индивидуалног породичног становања парцеле углавном мање од 10 ари оне не би биле опорезоване те њихови власници не би имали стимуланс да парцеле изнесу на тржиште. Уколико би, међутим, и парцеле површине мање од 10 ари биле опорезоване њихови власници би били стимулирани да изнесу своје парцеле на тржиште. Ово би као потенцијалне исходе имало и већу понуду грађевинског земљишта, те самим тим и његову мању цену, што би, у крајњој линији омогућило и бржи поврат уложених средстава у буџет локалне самоуправе.

Табела 2.

Инструмент	Ситуација:Проширење грађевинског реона
Урбана комасација	X
Апропријација	
Уступање земљишта	
Допринос за планирање и уређење грађ. зем.	X
Допринос за накнадну изградњу инфраструк.	
Кориговани порез На имовину	X

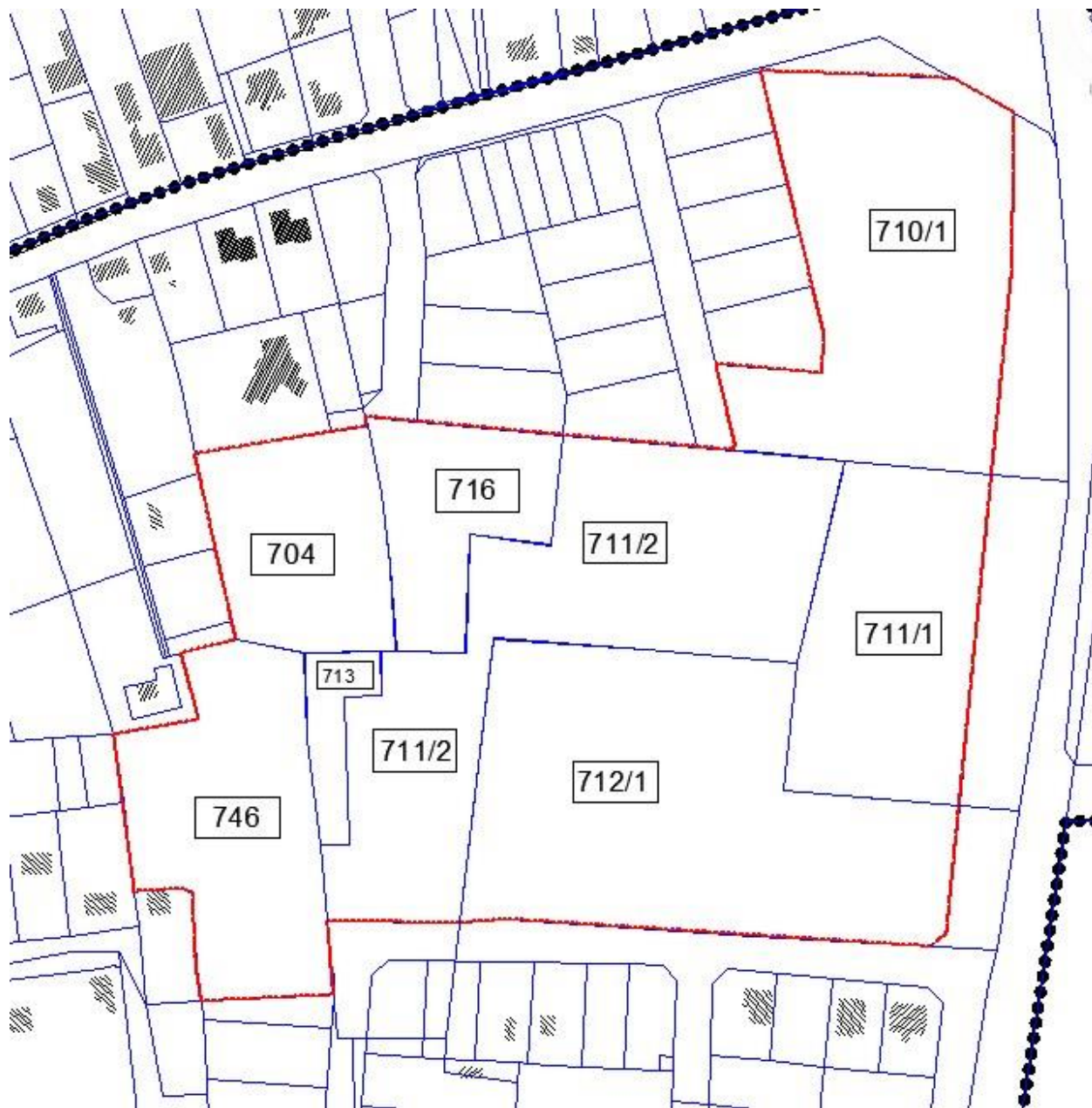
У табели 2..дат је сумарни предлог предложених техничких и финансијских инструмената потребних за решавање проблема проширења грађевинског реона на пољопривредно земљиште.

### 8.1.3. Провера предложеног модела проширења грађевинског реона



Слика 39. Обухват Плана детаљне регулације за део простора МЗ „Кертварош“ између улица Банијске, Кирешке, Партизанских база и улице Антона Ашкерца са назначеним обухватом комсаоног подручја (црвено, шрафирано).

Извор: архива аутора



Слика 40. Обухват комасационог подручја са постојећим парцелама.

У овом случају обухват комасационог подручја је идемтичан комасационој маси

Извор: архива аутора



Слика 41: Приказ власништва по парцелама које улазе у комасациону масу

Извор: архива аутора



Слика 42: Приказ издвојених површина (сиво) и масе за расподелу (жуто)

Извор: архива аутора

Табела 3.



	Парцела постојећа	Власник парцеле	Површина парцеле
1	710/1	ГК	9008м2
2	711/1	ИН	5732м2
3	711/2	ЖВ	10278м2
4	716	ЖВ	3000м2
5	712/1	БТ	11442м2
6	713	ЖВ	892м2
7	746	ЉМ	5662м2
8	704	ЛМ	3709м2

Пкм=површина комасационе масе

Пип=површина издвојених површина

Пмр=површине масе за расподелу

Табела 4.

Пкм	49862м2
Пип	5735м2
Пмр	44127м2

$$\text{Пмр/Пкм}=44127/49862=0,885=88,5\%$$

Претпостављена вредност земљишта пре комасације: 10евра/м2

Претпостављена вредност земљишта после комасације: 12 ера/м2

Укупна вредност земљишта пре комасације (В1ук)=Пкм x10е=49862м2 x 10е/м2=498.620 е

Укупна вредност земљишта после комасације (В2ук)=Пмр x 12е=44127м2 x 12е/м2=529.524 е

Табела 5.

	Власник парцеле	Укупна постојећа површина (П1)	Унета вредност земљишт П1x10е/м <sup>2</sup> (В1)	Постотак у односу на укупну вредност (В1ук)	Остварене површине после комасације (П2).	Вредност земљишта после комасац. П2x12е/м <sup>2</sup> (В2)	Постотак у односу на укупну вредност (В2ук)	Даје новац (-) Добија новац (+)
1	ГК (маген)	9008м <sup>2</sup>	90.080е	18,03%	7839м <sup>2</sup>	94.068е	17,15%	+4659е
2	ИН (циан)	5732м <sup>2</sup>	57.320е	11,50%	5160м <sup>2</sup>	61,920е	11,59%	-476
3	ЖВ (жута)	14710м <sup>2</sup>	147.100е	29,00%	12973м <sup>2</sup>	155,676е	29,20%	-1059
4	БТ (зелен)	11442м <sup>2</sup>	114.420е	22,65%	10275м <sup>2</sup>	123,300е	23,08%	-2277
5	ЉМ (црвен)	5662м <sup>2</sup>	56.620е	11,36%	5104м <sup>2</sup>	61,248е	11,50%	-636
6	ЛМ (плава)	3709м <sup>2</sup>	37.090е	7,4%	3328м <sup>2</sup>	39,936е	7,48%	-424

Да објаснимо на једном примеру: власник БТ је пре комасације располагао са 22,65% укупне вредности земљишта пре комасације. После комасације располаже са 23,08% укупне вредности земљишта после комасације. Стога је дужан општини да врати  $(23,08-22,65)\% = 0,43\%$  укупне вредности земљишта после комасације, односно: 0,43% од 529.524е, што износи 2.277е. У суми износи који се дају општини износи које општина даје морају као збир да дају нулу.



Слика 43. Нова парцелација после извршене комасације

Извор: архива аутора



Слика 44: Расподела власништва над парцелама оформљеним у поступку комасације

Извор: архива аутора

Даље, за обезбеђивање финансијских средстава за изградњу инфраструктуре предложен је допринос за планирање и уређење грађевинског земљишта.

Укупна дужина улица које треба инфраструктурно опремити у посматраном подручју износи 590 м (напомена: за граничне улице је узета само половина дужине улице)

Предложили смо да се укупан допринос рачуна по формули:

$Дук=Дои+Дми+Дпз$ , где је:

Дук-укупана допринос

Дои-допринос за основну инфраструктуру

Дми-допринос за магистралну инфраструктуру

Дпз-допринос за планирану пренамену земљишта

Допринос за основну инфраструктуру би морао да покрије трошкове изградње предметне инфраструктуре за посматрано подручје. По ценама добијеним од ЈП „Привредно технолошки паркови Града Суботице“ оквирни трошак за инфраструктурно опремање износио би 470.000 евра

Рецимо да је набавна вредност земљишта износила 2Е/м<sup>2</sup> (укупно Пкм x 2 еур/м<sup>2</sup> = 49.862 м<sup>2</sup> x 2 еур/м<sup>2</sup>=99.724 еур, а да би вредност земљишта после инфраструктурног опремања износила 25еур/м<sup>2</sup>, што значи да би укупна вредност земљишта износила 25е x Пмр= 25 x 44.127=1.103.175 еур, што значи да би власницима и после плаћања набавне цене земљишта и доприноса за основну инфраструктуру власницима остало 1.103175-99.724-470.000=533.451 евра, што је вредност настала искључиво акцијама и улагањима јавног сектора.

Колики поврат од овако створене вредности наплатити а да се истовремено не заустави и трговање грађевинским земљиштем политичко је питање. Рецимо да би опредељење локалне самоуправе у овом случају било да поред накнаде за основну инфраструктуру наплати и 25% укупне вредности земљишта за Дмз и Дпз , односно 0,3x 1.103.175, односно око 330.000 еур, што значи да би укупан допринос износио 470.000+330.000=800.000 еур.

Власницима земљишта би остала зарада у износу од око 300.000 еур.

На овај начин, локална самоуправа би имала интерес да улаже у инфраструктурно опремање грађевинског земљишта у приватној својини, јавни сектор би захватио највећи део новостворене вредности остварене захваљујући одлукама и улагањима јавног сектора а приватни капитал би и даље имао интерес да тргује земљиштем.

## **8.2. Проблем реализације планских докумената у зонама нелегалне изградње**

Проблем нелегалне градње је сталан проблем који се непрестано поставља пред урбанисте, законодавце и локалне самоуправе у Србији. Поготово у другој половини двадесетог века у периоду убрзане индустријализације и урбанизације, односно масовног прилива становништва у градове. Предмет рада, међутим није проблем уписа нелегално изграђених објеката у јавну евиденцију о непокретностима-чиме су се у последње две деценије бавила четири закона са половичним или малим успехом (зашто је то тако, заслужује посебну анализу), већ спровођење планова, односноукупна проблематика обезбеђивања елементарних инфраструктурних погодности грађанима који живе у нелегално изграђеним насељима <sup>21</sup> односно изградње основне комуналне инфраструктуре, водовода, атмосферске и фекалне канализације и коловоза у таквим насељима.

Зашто се врло често овакви пројекти спровођење плановапоказују као немогући за спровођење у пракси анализира се на примеру нелегално изграђеног насеља у Суботици. Случај који се обрађује ни по чему није специфичан. Проблеми, пре свега, правне, финансијске и политичке природе упоредиви са другим, сличним насељима у Србији што говори о недостатку адекватних законских механизма у Србији за решавање проблема регулације нелегалних насеља и изградње инфраструктуре у њима.

### **8.2.1. Нелегална градња у Суботици**

Нелегално изграђена насеља у Суботици су настала, мање-више, у истом периоду као и у остатку Србије, односно од краја 50-их до краја 70-их, у периоду убрзане индустријализације и урбанизације у бившој СФРЈ, односно масовног прилива руралног

---

<sup>21</sup>Између многобројних назива: «дивља насеља», «неформална насеља» и сл. у овом раду ће се употребљавати термин «нелегално изграђена насеља», под коме се подразумевају насеља изграђена без урбанистичког плана или у супротности са планом.

становништва у градове Србије. Популациони прираст у Суботици био је мањи у односу на друге српске градове, који су нарасли вишеструко, али се и у Суботици у периоду од 30-ак година број становника ипак увећао за 50%, од цца. 66.000 становника почетком педесетих на цца. 100.000. почетком осамдесетих. (Напомена: подаци се односе на насеље Суботицу а не на Општину Суботицу коју чине насеље Суботица и околна села).

Табела 3. Кретање броја становника Суботице у другој половини XX века

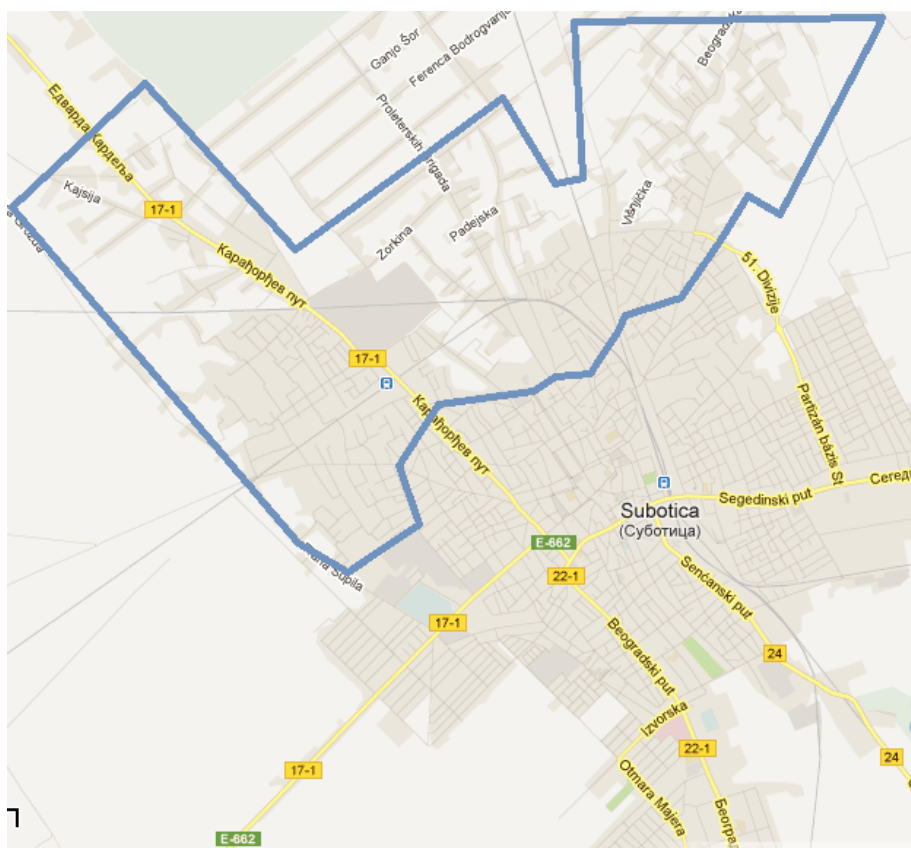
Извор: Википедија, одредница „Суботица“. Доступно на <http://sh.wikipedia.org/wiki/Subotica>. (Приступљено 02.05.2014.)

Година	Становника
1948.	63.048
1953.	66.057
1961.	74.999
1971.	88.769
1981.	100.472
1991.	100.386
2002.	102.712
2012.	99.879

Генерално, узроке настанка нелегалних насеља у овом периоду од почетка 60-их до почетка 80-их година прошлог века можемо тражити у немогућности и неспремности власти у том периоду да постојећим средствима обезбеде довољан број станова и комунално опремљеног испарцелисаног грађевинско земљишта, у идеолошким разлозима који су бранили уређивање и промет грађевинског земљишта у приватној својини и, напослетку, у политичком опортунитету који је на нелегалну грању давао прећутну сагласност.

За Суботицу је карактеристично да је нелегална градња и промет парцела ван тадашњег грађевинског реона, одређеног Директивним урбанистичким планом из 1952. године, а потом и Генералним урбанистичким планом из 1963. године прећутно

дозвољена на северним ободима града, на пешчаном тлу, док је са јужне стране где се град граничи са обрадивом црницом такав процес био стриктно онемогућен.



Слика 39: Зона нелегалне градње у Суботици.

Извор: Приватна архива

Потребно је и напоменути да се, барем у првим таласима миграната, почетком 60-их, радило о сиромашном живљу мађарске националности које је мигрирало из Баната и налазило посао у тадашњој суботичкој индустрији у развоју, те је социјални и национални моменат имао значајну улогу у прећутном одобравању нелегалне градње на уситњеном и нерегулисаном пешчаном земљишту. Прве куће су и биле веома скромно грађене, од инфраструктуре су добиле само прикључак на струју, питка вода се обезбеђивала бушењем бунара, отпадне воде су завршавале у септичким јамама. Град није радио регулационе планове за та подручја, улична мрежа је формирана спонтано, претежно у виду уских, кривудавих пролаза (сл. 40.-42.).



Оно што је, међутим, веома значајно за да сви ти пролази и „улице“ ни данас правно, односно катастарски и не постоје у већини случајева, него земљиште између ограда и кућа правно-формално припада парцелама на којима су и изграђени објекти. Ово земљиште није дакле парцелисано у уличне парцеле и у приватном је власништву, што нас и уводи у проблем регулације улица и изградње комуналне инфраструктуре у оваквим насељима.

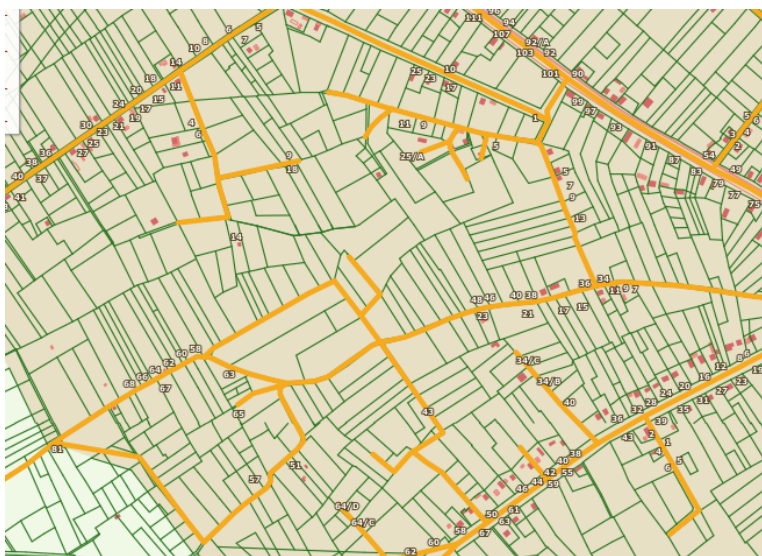


Слика 40: “Улица“ у зони нелегалне градње.

Извор: Сајт «Град Суботица». Доступно на <http://www.gradsubotica.co.rs/gde-se-rasula-subotica/> (Приступљено 07.07.2014.)



Слика 41: Непланско ширење града. Извор: Сајт «Град Суботица». Доступно на:<http://www.gradsubotica.co.rs/suboticka-naselja-bez-smisla/>. (Приступљено 07.07.2014.)

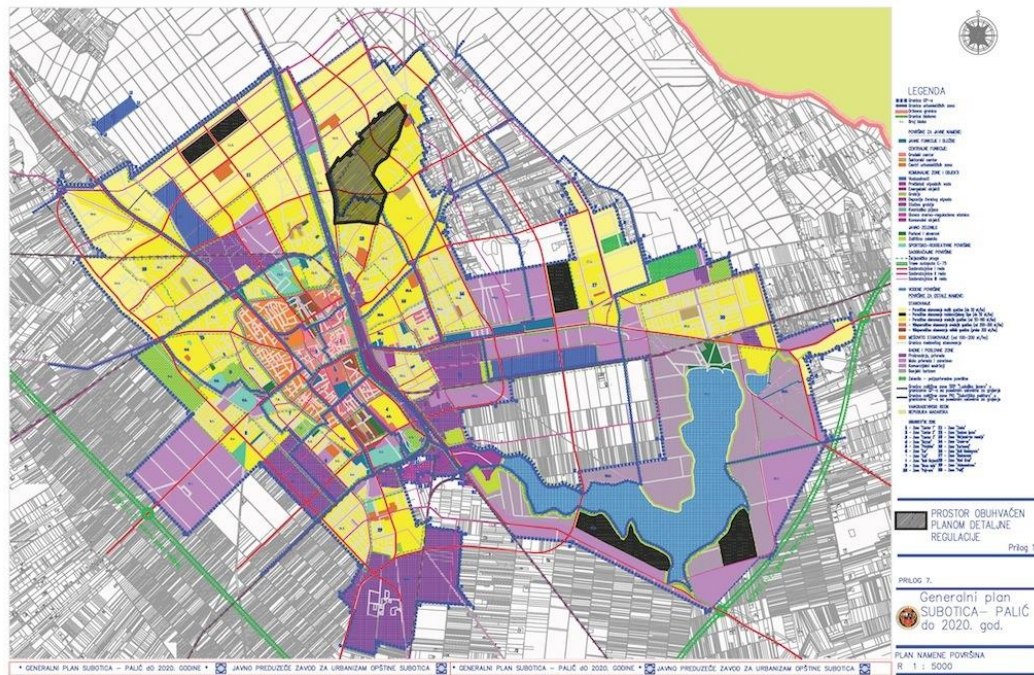


Слика 42: Типична постојећа парцелација у зонама нелегалне градње.  
Извор: ГИС Суботица. Доступно на: [www.suboticagis.rs](http://www.suboticagis.rs). (Приступљено 07.07.2014.)

### 8.2.2. Предметна локација у Суботици и постојећи проблеми који онемогућавају реализацију плана

Изrada регулационих планова, односно планова детаљне регулације за зоне нелегалне градње у Суботици почиње тек 2006. године по доношењу генералног плана по Закону о планирању и изградњи из 2003., односно Генералног план „Суботица Палић до 2020. године“ .

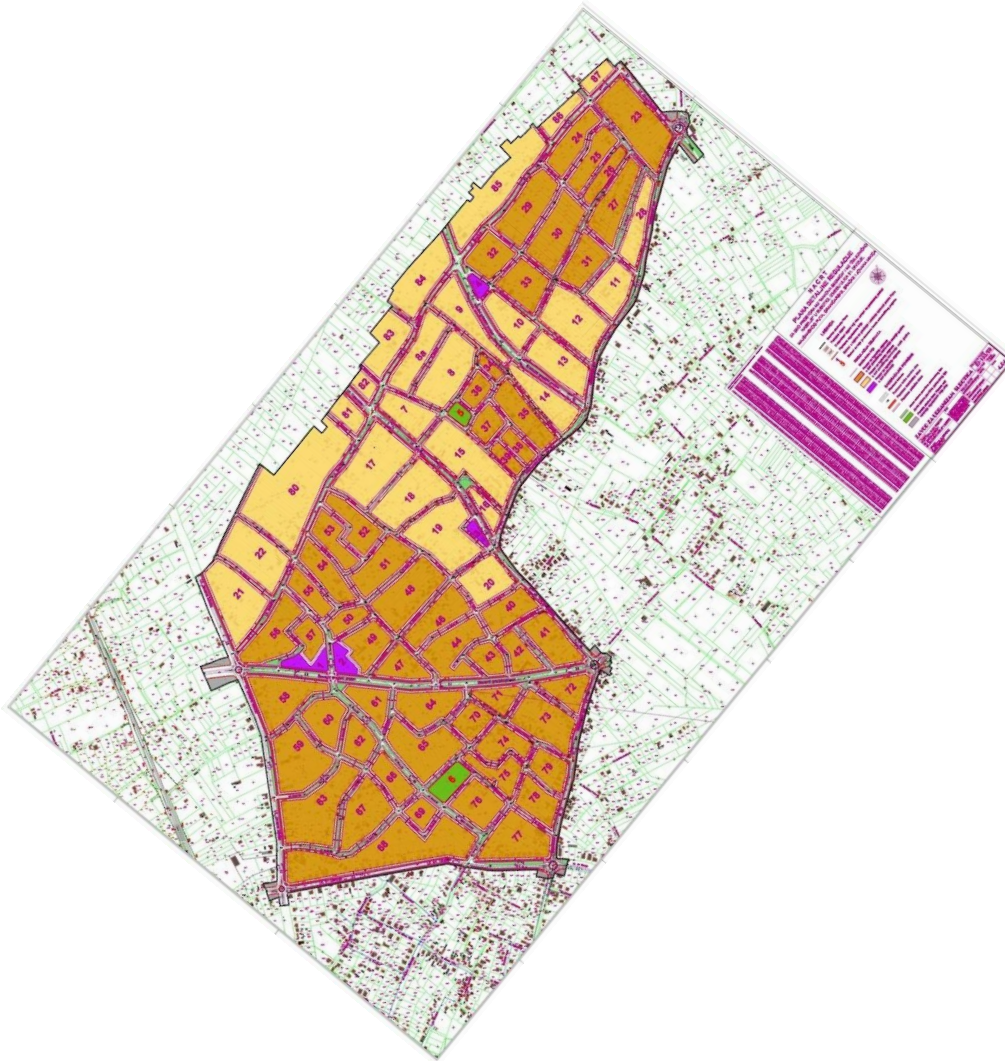
Предметна рада је локација која обухвата североисточни део града, односно делове месних заједница Железничко насеље и Макова седмица за које је 2010. донет „План детаљне регулације за део простора МЗ „Макова седмица“ и МЗ „Железничко насеље“ у Суботици, између улица 51. Дивизије, Мајшанског пута, Граничарске, Брачке и улице Јована Микића (ГС, 2010б).



Слика 43:Обухват ПДР-а (ГС, 2010б) унутар Генералног плана.

Извор: ЈП «Завод за урбанизам» Суботица. Доступно на

<http://www.urbansu.rs/sr/index/adetail/ls/49>. (Приступљено 07.07.2014.)



Слика 44: План детаљне регулације (ГС, 2010б), карта регулације и намене површина.  
Извор: ЈП «Завод за урбанизам» Суботица. Доступно на  
<http://www.urbansu.rs/sr/index/adetail/ls/49>. (Приступљено 07.07.2014.)

План детаљне регулације је врло амбициозан у погледу планиране саобраћајне инфраструктуре (будућих улица), као и у погледу захтева за инфраструктурно опремање, „Постојеће кориговане и планиране регулације улица (41ха) унутар којих је је планирана изградња саобраћајне инфраструктуре (коловоз, тротоар, бицикличка стаза, хортикултурна уређења слободних површина-јавне зелене површине) у складу са рангом саобраћајнице, као и комуналне инфраструктуре (електроенергетска, гасна и телекомуникациона мрежа са објектима, водоводна и канализациона мрежа) димензионисана је у односу на утврђене урбанистичке параметре...у складу са Генералним планом“ (ГС, 2010, поглавље 2.1.1.1.)

План је један у низу амбициозно постављених планских докумената донетих од 2006. године у циљу регулације и урбане обнове нелегално насталих насеља. Заједничка карактеристика свих ових планских докумената је, међутим, управо то да се у последњих осам година на реализацији свих ових планских докумената није скоро ништа предузело, односно скоро ниједна улица није проширена, ниједна планирана улица није просечена те нису обезбеђени коридори за планирану комуналну инфраструктуру, нити се приступило изградњи комуналне инфраструктуре.

Најлакше би, наравно било лоцирати проблем у недостатку политичке воље и недостатку финансијских средстава за реализацију плана. Чињеница је, међутим, да политичка воља постоји. Оно што недостаје, међутим, на нивоу националног законодавства су одговарајући правни инструменти за правично и ефикасно прибављање земљишта за јавне површине и финансирање изградње инфраструктуре у оваквим зонама.

Оваква ситуација, свакако, доводи у питање смисленост израде и доношења урбанистичких планова за већ формиране зоне нелегалне изградње. Ове планове, пре свега треба тумачити као акцију локалних власти која за циљ има да створи код грађана, односно бирача привид да се нешто ради и предузима на решавању њихових нарасталих комуналних проблема. Не треба, међутим, сметнути са ума да Закон о експропријацији, као тренутно једини правни инструмент за спровођење оваквих планова, постојање плана детаљне регулације на основу кога је могуће идентификовати парцеле или делове парцела поставља као предуслов за проглашење јавног интереса и експропријацију земљишта у циљу формирања катастарски дефинисаних улица у нелегалним насељима.

Прибављање земљишта за формирање улица у неформалним насељима путем експропријације, међутим, представља, као што је већ речено, веома скуп начин, уједно и неправичан. Земљишта, па чак и објекта које треба експроприсати да би се један план реализовао у суми има пуно, што и суму потребну за експропријацију на целом подручју плана чини недостижном за локалне буџете.

Са друге стране отвара се и питање правичности плаћања власнику земљишта за део његове парцеле планом предвиђене за улицу имајући у виду да се после просецања улице подиже вредност остатка парцеле, поготово имајући у виду да је улица основни предуслов за изградњу комуналне инфраструктуре, што све у крајњој линији диже цену поседа власника парцеле. Ово локалне политичке актере заиста ставља у дилему да ли је смислено и правично неке плаћати за део поседа да би по извршеној експропријацији вредност неекспроприсаног остатка поседа порасла.

Из овог разлога локалне самоуправе често пред становнике нелегалних насеља постављају услов да се одрекну дела земљишта без накнаде и измакну ограде о свом трошку уколико желе да им се испред кућа изгради улица са асфалтом, водоводом, гасом, итд. Како, међутим, оваква ситуација није регулисана законом довољно је да се само један у низу становника једне улице побуни и затражи надокнаду па да цео подухват остане нереализован.

### **8.2.3.. Могући инструменти за решавање проблема**

У претходним поглављима елаборирали смо неколико инструмената који за циљ имају да отклоне недостатке слободног тржишта грађевинског земљишта у приватној својини и, консеквентно омогуће и реализацију урбанистичких планова.

Циљ реализације урбанистичког плана у зонама нелегалне градње је да се реализују планом предвиђене улице, односно да земљиште на површинама намењеним улицама пређе из приватне у јавну својину што је предуслов за инфраструктурно опремање земљишта основним јавним, комуналним добрима-коловозом, тротоаром, канализацијом, водоводом, јавном расветом.

Апропријација земљишта није инструмент који је примењив у овом случају.

Могућа су два сценарија: један радикалнији, свеобухватнији и примењив на цело подручје и други мање радикалан који adhoc, од случаја до случаја решава ситуацију.

Први, радикалан, приступ би се извео применом инструмента **урбане комасације**: Скупштина града би донела одлуку да се на целом подручју ПДР-а или његовом делу спроведе поступак урбане комасације. Подручје на коме се спроводи овај поступак је комасационо подручје. По дефинисињу комасационог подручја издвајају се издвојене површине (земљиште планом намењено за улице). Остало грађевинско земљиште би се објединило у комасациону масу и по изради и усвајању пројекта комасације власницима земљишта доделиле нове парцеле које би, с обзиром да се ради о изграђеном земљишту, односно о земљишту на коме већ постоје објекти, морале минимално да одступају од првобитних парцела с обзиром да се на том земљишту налазе куће, засади, формиране окућнице и сл. Уколико би се спровео принцип да свако добија парцелу сразмерну величини унетог земљишта могао би се појавити проблем дефинисања нових међних линија. Односно, уколико је неко уступио 15% површине првобитне парцеле, а неко, нпр, само 8%, странка која би унела више би се морала компензовати или на рачун суседа (што је тешко изводиво) или на рачун буџета локалне самоуправе.

Други, мање радикалан приступ би се базирао на инструменту **уступања земљишта без накнаде**. По спроведеној анкети међу становништвом сачинила би се процена где је највећи постотак грађана вољан да уступи земљиште потребну за пуну ширину улице. По доношењу одлуке о спровођењу поступка и дефинисању јавног интереса странкама би се решења о обавези уступања земљишта, као и даља процедура обављала по начелима општег управног поступка. С обзиром да би се већ кроз претходно спроведену анкету извршила сондажа расположења међу странкама, за очекивати би било да грађани у највећој мери пристану на уступању земљишта без накнаде, помере ограде и сл. Станкама које би се противиле оваквом поступку била би дата могућност да исцрпу све правне лекове након чега би општина омеђила и преузела земљиште потребно за улицу.

Недостатак оваквог решења је што не би сви становници у једнакој мери партиципирали у пројекту: неко би уступио 10%, неко можда и свих 25%, а неко можда и ништа. О овоме би требало да воде рачуна планери приликом израде регулационих планова и дефинисања регулације улица у нелегално изграђеним насељима. И уз овај недостатак, међутим, врло је вероватно да би овакав, мање радикалан приступ, по

мањим сегментима било лакше имплементирати од урбане комасације. Овакав модел, наравно, не би био идеалан нити савршено правичан, али у ситуацији кад се решава такав проблем као што је регулација у нелегално изграђеним насељима сматрамо да би одступање од идеалних решења било допуштиво у одређеном степену.

На слици 45. Приказан је исечак из „Плана детаљне регулације за део простора МЗ „Макова седмица“ и МЗ „Железничко насеље“ у Суботици, између улица 51. Дивизије, Мајшанског пута, Граничарске, Брачке и улице Јована Микића». План је донет у циљу регулације нелегално изграђеног насеља. На слици је приказана траса новопланиране улице «14. Нове».

На слици 46. Приказане су постојеће парцеле на траси новопланиране улице. Са слике је јасно да су парцеле неједнаке по величини, неправилне по облику, настале непланском парцелацијом воћњака и винограда на северном ободу Суботице. Из приказа је јасно да није могуће од сваке парцеле издвојити једнаки проценат површине за нову улицу.





Слика.45: Извод из Плана детаљне регулације намењеног за регулацију неплански изграђеног стамбеног насеља. Постојећа парцелација и планирана нова улица.

Извор: <http://www.urbansu.rs/sr/index/adetail/ls/49> (Приступљено 02.09.2016.)



Слика.46: Делови постојећих парцела који су планирани за нову улицу.

Извор: архива аутора

Предложени финансијски инструмент који смо разматрали везано за ову ситуацију, а који би омогућио обезбеђивање финансијских средстава предвиђених планом и неопходан за комфорније становање (коловоз, тророар, канализација, водовод, итд.) је „Допринос за накнадну изградњу инфраструктуре.

Наиме, како смо већ констатовали локалне власти немају ни средстава ни интереса за финансирање изградње комуналне инфраструктуре у нелегално изграђеним стамбеним насељима. Изградња неопходне инфраструктуре захтева средства недостижна за локалне буџете. Такође, уколико и постоје расположива средства у локалном буџету градске власти које би се определиле да их утроше на изградњу комуналне инфраструктуре у нелегално изграђеним насељима потенцијално би биле нападнуте што не троше буџетска средства на пројекте од значаја за целу локалну заједницу и што из буџета који пуне грађани који су инфраструктуру за своје објекте

платили или куповином плаца од општине или кроз месни самодопринос, финансирају изградњу комуналне инфраструктуре становника који је ни на који начин не би платили.

Допринос за накнадну изградњу инфраструктуре би, стога, обезбедио и неопходна финансијска средства неопходна за изградњу инфраструктуре и испунио услов правичне прерасподеле трошкова изградње комуналне инфраструктуре.

У следећој табели дат је преглед предложених техничких и финансијских инструмената за решавање проблема реализације урбанистичких планова у зонама нелегалне изградње:

Табела 4.

Инструмент	Ситуација:Реализација планова у зонама нелегалне градње
Урбана комасација	
Апропријација	X
Уступање земљишта	X
Допринос за планирање и уређење грађ. зем.	
Допринос за накнадну изградњу инфраструк.	X
Кориговани порез На имовину	

#### 8.2.4. Провера предложених инструмената



Слика 47. Нумерација парцела и делови постојећих парцела планираних за нову улицу

Табела 5.

	Почетна површина парцеле (м2)	Површина дела парцеле који се уступа за улицу (м2)	Однос дела парцеле који се уступа и почетне површине парцеле
1	1614	448	27,7%
2	1386	113	8,1%
3	1057	79	7,5%
4	5561	238	4,3%
5	1161	115	9,9%
6	1319	146	11,35%
7	1464	354	24%
8	924	253	27%
9	1106	192	17,3%
10	1927	351	18,2%
11	321	64	19,8%
12	511	85	16,5%
13	1388	96	10,8%
14	1446	140	30,2%

На слици 47. И у табели бр 5. Приказани су односи између почетних површина парцела и њихових делова регулационим планом предвиђеним за нову улицу . Јасно се види да појединачни проценти нису међусобно самерљиви, односно да је се од неких парцела одваја између 4 и 10% њихове почетне површине, а за неке, опет, овај проценат иде и изнад 25, па и 30%. С обзиром на овакве односе, као и на то да су парцеле у највећем делу изграђене, односно да на њима постоје објекти, јасно је да у овом случају није примењив институт комасације већ само уступање земљишта за јавне намене. У овом конкретном случају, с обзиром на преглед постотака у табели било би могуће давати новчenu одштету за онак део земљишта који представља више од 20% од површине почетне парцеле, што значи да би се власнику парцеле 1 исплатило вредност 7,7% почетне површине парцеле од 1614м2, односно вредност 124 м2, исто тако власнику парцеле 7 вредност 59м2 земљишта, власнику парцеле 8 вредност 65м2 земљишта, а власнику парцеле 14 вредност 173м2 грађевинског земљишта у том подручју.

Финансирање инфраструктуре, вршило би се, као што смо већ предложили, путем доприноса за накнадну изградњу инфраструктуре.

Рецимо, нпр. Да би за ову нову улицу вредност инфраструктуре износила, по ценама добијеним од ЈП „Привредно-технолошки паркови“ износила 160.000 евра. Уз

извесне уштеде (пречник канализације, ширина тротоара и коловоза, качење светиљки јавне расвете на електродистрибутивне а не засебне стубове и сл.) ова цифра могла смањити на (апроксимације ради) 100.000 евра. Рецимо да локална самоуправа пристане да учествује у суфинансирању инфраструктуре са 25% њене вредности, односно 25.000 евра. За финансирање остаје 75.000 евра које би се распоредило на власнике непокретности у улици у сразмери са пореском основицом за свако домаћинство (потребно је отклонити и проблем неопорезивих 10 ари грађевинског земљишта). Како не располажемо пореским решењима за ову улицу поделићемо апроксимативно 75.000 евра са бројем парцела и добити цифру од 5357 евра по домаћинству. Рецимо да општина предфинансира већи део од 75% трошкова изградње инфраструктуре и кредитно задужи власнике непокретности на период од 10 година. У овом случају просечан месечни трошак по домаћинству износио би 44,65 евра (уколико би кредит био бескамантан). Период отплате би могао да буде и дужи или краћи у зависности од материјалног статуса домаћинстава. Од средстава прикупљених отплатом кредита могао би се формирати буџетски фонд са средствима стриктно опредељеним за финансирање недостајуће инфраструктуре по овом моделу.

### **8.3. Проблем реализације планских докумената у зонама урбане обнове**

#### **8.3.1. „Урбана обнова“ као замена амортизованог грађевинског фонда**

У Србији, односно СФРЈ, као што је већ и помињано, у периоду од 1958. до 1995. године био на снази правни модел који је градским властима омогућавао да изврше комплетну експропријацију свих објеката у обухвату одређеног Детаљног урбанистичког плана који је третирао урбану обнову одређеног градског подручја, и да, с обзиром да је земљиште било у друштвеном власништву (односноде *факто* у власништву Града) урбану обнову изведу у потпуности у складу са ДУП-ом. Овакав модел реализације ДУП-а је, опет, омогућавао урбанистима да планирају не узимајући у обзир било каква својинска ограничења на земљишту, односно, омогућавао им је да са високом прецизношћу и великим степеном слободе дефинишу сваки будући појединачни објекат, тачну парцелацију за све намене и сву будућу инфраструктуру.

Мора се ипак рећи да је оваква врста урбане обнове била релативно скупа с обзиром да су се морала издвојити знатна финансијска средства за расељавање

постојећег становништава, односно експропријацију објеката. Стога су нова насеља много чешће бивала грађена на ободима градова, на пољопривредном земљишту, него што су грађена на подручјима где је грађевински фонд био реално амортизован и зрео за замену.

Од 1995., као што је већ речено, ова могућност не постоји. Експропријација је могућа само за јавне намене а земљиште намењено стамбено-пословној изградњи остаје у приватној државини, што је правна ситуација која је и данас важећа.

Са друге стране, укидање монопола на изградњу објеката за колективно становање који су имали дотадашњи СИЗ-ови за стамбену изградњу, довео је појаве много нових мањих инвеститора.

Оно што је важно нагласити је да су ти нови, приватни инвеститори били, а и данас јесу, заинтересовани пре свега за градњу нових стамбених објеката у зонама непосредно око центара градова с обзиром да се на таквим локацијама може остварити, с обзиром на погодности локације, и највећа цена, односно зарада.

Карактеристично за све ове градске четврти је да је у њима постојећи стамбени фонд углавном амортизован, чине га приземљуше, „уџерице“, „партаје“, постојећа парцелација је карактеристична за индивидуално становање као и регулација улица. Односно, улице су углавном уске, у сваком случају недовољне ширине да би задовољиле профиле неопходне за нове, вишепородичне стамбене објекте у погледу инсолације, проветравања, паркирања и осталих јавних добара.

### **8.3.2. Проблеми у реализацији модела „урбане обнове“ на примеру Суботице**

Планом детаљне регулације за део простора оивиченог улицама Максима Горког, Београдски пут, Блашка Рајића и Сенћански пут (ГС, 2007) (сл. 47.-49.) који обухвата подручје месне заједнице „Центар III“ у Суботици, у западном делу плана предвиђена је урбана обнова, односно реконструкција овог подручја.

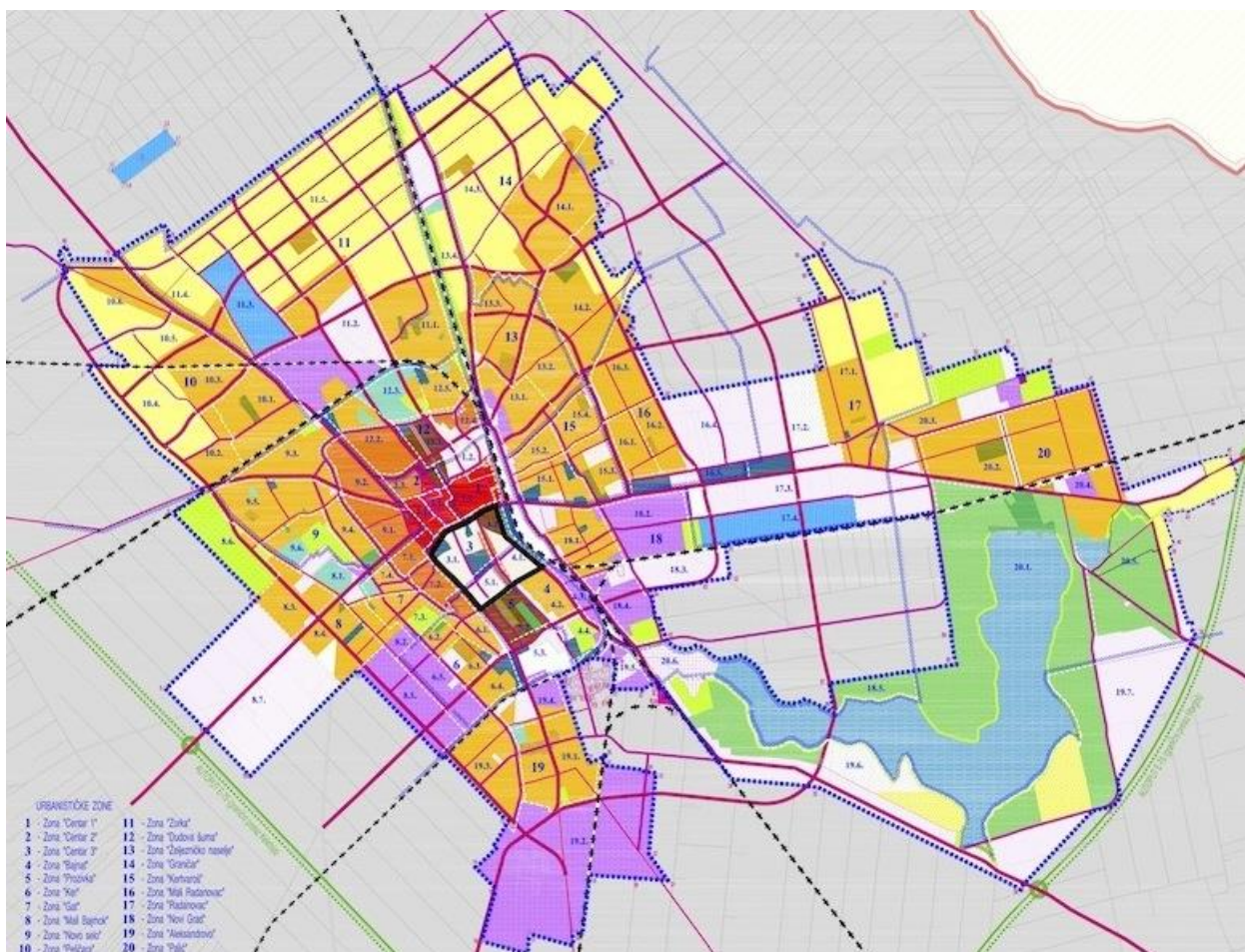
У појмовнику Закона о планирању и изградњи дефинише се да „урбана обнова јесте скуп планских, градитељских и других мера којима се обнавља, уређује или реконструише део града или градског насеља“, при чему се подразумева да је обнова скуп

планских, градитељских и других мера којима се мења урбана морфологија одређеног дела града.

План детаљне регулације предвиђа управо овакву врсту обнове, односно радикалну измену морфолошких карактеристика ове градске четврти, тј.изградњу вишепородичних стамбено-пословних објеката на подручју целог плана, чиме би се извршила замена постојећег грађевинског фонда кога чине приземни објекти грађени пре Другог светског рата, а делом и у XIX веку. Предметно подручје притом нема споменичке вредности нити амбијенталне целине које треба сачувати.Иако се четврт зове „Центар III” у њој нема централних функција од значаја за град већ је месна заједница добила име по томе што се непосредно наслања на четар Суботице, лоциран северно од ње.

Југоисточни део месне заједнице је грађен 50-их и 60-их година и карактерише га вишепородично становање малих густина (подручје је бомбардовано 1944., тако да су трошкови рашћичавања терена били минимални. Североисточни део месне заједнице је у периоду од краја 70-их до средине 80-их трансформисан у зону вишепородичног становања изузетно велике густине, спратности и до П+10 (популарно прозван „Токио“). Западни део месне заједнице (западно од улице Браће Радић-једине амбијенталне целине под заштитом) и даље карактерише једнопородично становање. Трансформација овог подручја из зоне једнопородичних објеката у зону вишепородичних објеката била је предвиђена још Генералним урбанистичким планом Суботице из 1963.године и остаје константа у свим потоњим ГУП-овима. До реализације ове планерске замисли, међутим, не долази и подручје остаје конзервирано све до доношења Генералног плана 2006.године и првог плана детаљне регулације из исте године.





Слика 47: Положај МЗ „Центар III“ унутар Генералног плана. Извор: ЈП „Завод за урбанизам Суботица“. Доступно на: <http://www.urbansu.rs/sr/index/adetail/ls/41> (Приступљено 21.07.2014.)

После 8 година од доношења првог плана детаљне регулације могу се сумирати проблеми које прате његову реализацију:

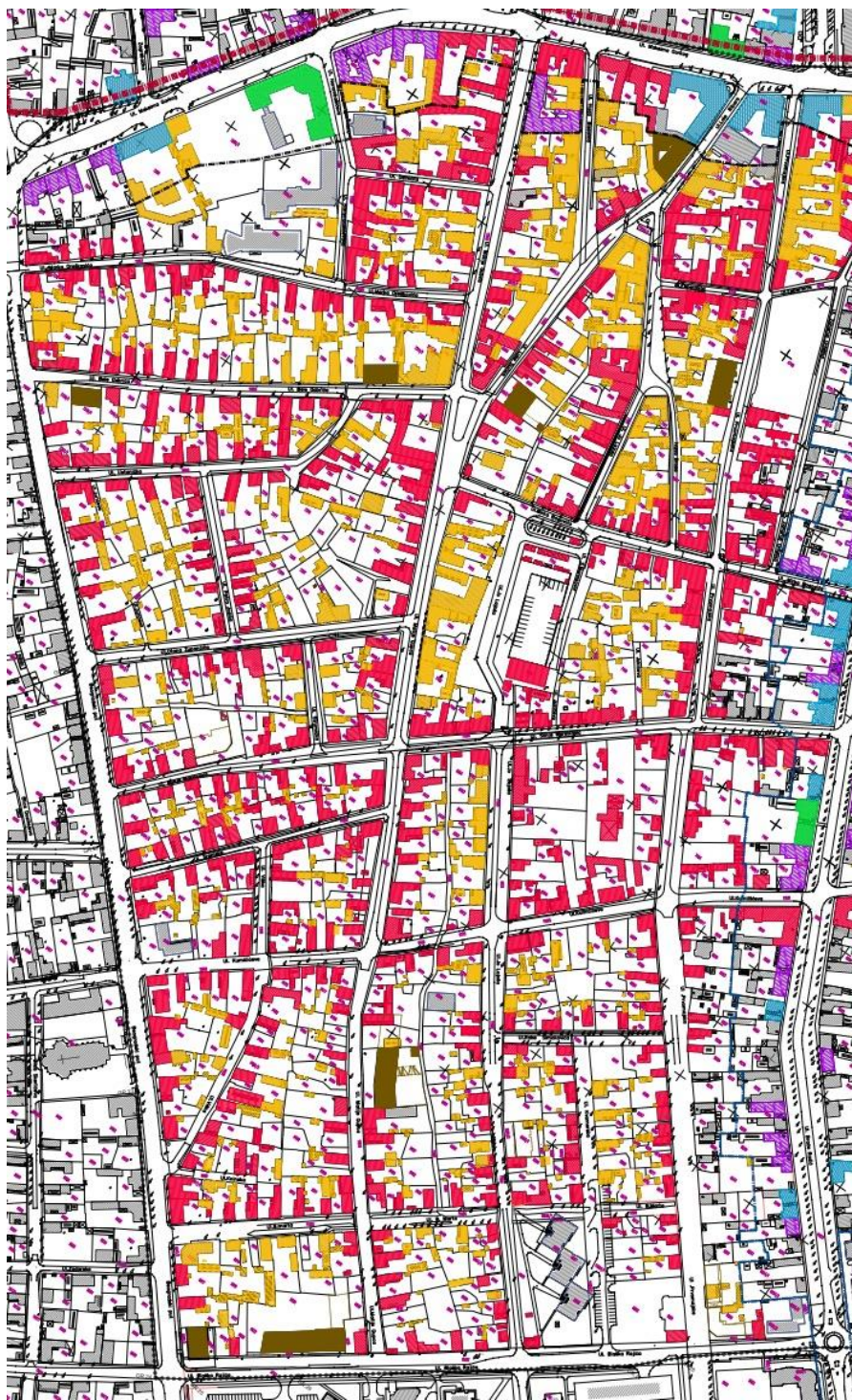
- Не постоји реална тражња за толиком површином грађевинског земљишта планираног за вишепородично становање. Обухват предвиђен за вишепородично становање је прешироко дат. Ово је карактеристично не само за подручје обухваћено овим планом него за цео Генерални план. Узрок овоме треба тражити у томе што су се током израде Генералног плана некритички излазило у сусрет инвеститорима/поседницима, као и томе што су се копирали планска решења из претходних ГУП-ова при чему није вођено рачуна о демографским показатељима који говоре да број

становника Суботице стагнира/опада (и поред „избегличког таласа“ из 90-их, број становника самог насеља Суботице се између 1991. и 2002. није повећао-видети табелу 2.). Чињеница је, међутим, да кад би површина за вишепородично становање била умањена до реалних потреба да би то водило смањењу понуде земљишта и, с обзиром да не постоји адекватан механизам опорезивања вредности земљишта водило би неизоставном расту цене земљишта.

- Постојеће парцеле су мање од парцела прописаних за вишепородично становање. Да би се заокружила парцела довољна за изградњу стамбене зграде потребно је преговарати са више мањих власника земљишта. Често поједини власници објекта односно земљишта имају нереалне финансијске захтеве (појава монополског понашања) што доводи до „прескакања“ тог скупа парцела и градње на другом месту, односно до половичне реализације плана.
- Не постоји одговарајући фискални инструмент којим би се опорезивала вредност грађевинског земљишта. Грађевинско земљиште површине мање од 10 ари није предмет опорезивања, постојећи објекти су изамортизовани тако да је пореска основица мала. Власници земљишта плаћају минималан порез тако да немају никакву мотивацију да у преговорима са потенцијалним инвеститором коригују своју понуду нананиже. Овакав систем води до појаве коју урбанисти популарно називају „бабини зуби“, односно до појаве да се у подручју приземљуша тачкасто појављују објекти спратности и до П+5.
- Регулација предвиђа знатно шире улице с обзиром на нов тип становања у вишеспратним зградама. На терену се, међутим, регулациони план не спроводи. Град не спроводи експропријацију с обзиром да би то захтавало за градски буџет недостижне суме, а са друге стране постоји став да су доношењем плана власници земљишта већ на добитку. Вредност парцеле за објекат нпр П+4+Пк вишеструко премашује вредност земљишта пре доношења плана. Стога је пракса да инвеститори сами изврше

препарцелацију, оформе парцелу за изградњу чија је спољна граница нова регулациона линија. Међутим, у поступку препарцелације јавља се и остатак у виду нове парцеле изван регулационе линије односно на површини планом предвиђеној за улицу. Ова парцела остаје уписана на инвеститора пошто Град не жели да за овакву парцелу плати сматрајући да је инвеститор свакако на добитку јер је присвојио део „планерске добити“, а притом не постоји инструмент који би инвеститора приморао да ову парцелу уступи граду. После усвајања Закона о јавној својини 2011. године којим је земљиште предвиђено за јавне намене доделио у својину локалних самоуправа у Суботици је уведено у праксу условљање инвеститора да уговором о поклону дарује Граду парцелу намењену за улицу. Ово решење, међутим, није нормирано те оставља могућност и за потенцијалне злоупотребе. На пример, правно је могућа ситуација у којој би један инвеститор био условљен да Граду без накнаде дарује парцелу намењену за улицу, док би другом инвеститору за пренос парцеле намењене за улицу у јавну својину Града било плаћено за предметно грађевинско земљиште.

- С обзиром на „тачкасту“ градњу, и нову регулациону линију која час следи старе приземне објекте, час се увлачи тамо где је изграђена нова стамбена зграда, немогуће је приступити целовитом комуналном опремању улице. Сваки инвеститор гради тротоар и паркинг испред свог објекта, али у целини, партерно уређење улице је дисконтинуално.



Слика 48: МЗ „Центар III-западни део, геодетска подлога.

Извор: ЈП „Завод за урбанизам Суботица“. Доступно на:  
<http://www.urbansu.rs/sr/index/adetail/ls/41> (Приступљено 21.07.2014.)



Слика 49: ПДР за МЗ „Центар III-западни део (ГС, 2007). Намене површина регулација

Извор: ЈП „Завод за урбанизам Суботица“. Доступно на:  
<http://www.urbansu.rs/sr/index/adetail/ls/41> (Приступљено 21.07.2014.)

### 8.3.3. Могући инструменти за решавање проблема

С обзиром на комплексност задатка проблем реализације планских докумената урбане обнове у овим случајевима могуће је применити све инструменте које смо набројали: урбану комасацију, апропријацију и уступање земљишта за јавне намене без накнаде.

Да бисмо размотрили који од инструмената применити прво је нужно дефинисати које је циљеве потребно постићи и колико би сами циљеви били захтевни. У зависности од циљева применили би се и одговарајући инструменти.

Први, радикалан циљ је да се приступи свеобухватној реконструкцији целог планираног подручја у целом његовом опсегу или једном његовом делу. Ово би подразумевало уклањање свих старих, приземних објеката, изградњу нових улица у ширини дефинисаној планом детаљне регулације и изградњу нових, вишеспратних објеката у складу са планом у једном, временски ограниченом потезу.

Инструмент који би се применио за спровођење оваквог радикалног решења би могла бити урбана комасација, пошто је исту могуће вршити и на изграђеном грађевинском земљишту. Овакво решење би подразумевало да локална самоуправа земљиште и објекте који су ушли у комасациону масу не надокнађује власницима у земљишту већ у новцу, постане власник свих новоформираних грађевинских парцела и исте потом уступа приватним инвеститорима на лицитацији.

Овај сценарио, међутим, скоро да у старту можемо да опишемо као неизводив пошто би захтевао ангажовање буџетских средстава којима локална самоуправа не располажу. Друго, кључно питање је коју би вредност локална самоуправа исплаћивала власницима непокретности: вредност непокретности пре доношења плана или вредност непокретности после доношења плана који предвиђа изградњу вишеспратница, с обзиром да ова, друга вредност вишеструко надмашује прву?<sup>22</sup>

Уколико би се наплаћивла прва вредност власници непокретности не би имали никакву мотивацију с обзиром да би добили износе с којима не би могли решити поново ни основно стамбено питање. Уколико би се власницима, пак, исплаћивала увећана

---

<sup>22</sup>Ово је, генерално, спорно питање и у развијеним тржишним економијама. Кома припада прираст вредности некретности настао само услед доношења плана а без икаквог удела самог власника некретности отворено је питање које ревазилази оквире овог рада.

вредност у том случају локална самоуправа не би имала никакав интерес да предузима акцију пошто би у том случају вероватно била и на губитку.<sup>23</sup>

Стога, урбану комасацију као начин решавања проблема можемо сматрати само хипотетском и посветити се инструментима који донекле омогућавају реализацију плана, **апропријацији и уступању земљишта без накнаде**, с обзиром да ови инструменти у примени не захтевају буџетска средства.

У поглављу „6.3.2. Проблеми у реализацији модела „урбане обнове“ на примеру Суботице“ назначили смо неке од проблема који се јављају при реализацији поменутог плана детаљне регулације, али и њему сличних.

Циљ који можемо поставити је да отклонимо барем неке од проблема који се јављају.

Као што се да видети на геодетској подлози у обухвату плана постоји много парцела које су неусловне, односно на њима се не могу градити вишеспратни стамбени објекти. Или су премале површине или немају излаз на улицу, односно јавни пут.

За нас су, у овом конкретном случају, интересантне „заробљене“ парцеле, односно парцеле у унутрашњости блока без излаза на улицу. Претпоставимо да постоји много таквих парцела за које су заинтересовани потенцијални инвеститори (пре свега да би обезбедили довољно велико двориште, испунили урбанистичке услове у вези паркирања и сл.). Власници тих парцела знајући да инвестирор не може да гради на суседној парцели за своју парцелу траже износе који премашују тржишну цену грађевинског земљишта на датом подручју.

Ово спада у несавршености тржишта грађевинског земљишта. Стога, теоријски, постоји оправдање за државном интервенцијом. У конкретном случају на захтев инвеститора би се покренуо поступак апропријације, односно принудне купопродаје земљишта неусловног за градњу по реалној тржишној цени, у управном поступку сличном експропријацији с том разликом што би у овом случају финансијска средства за куповину земљишта обезбешивао купац, а не локална самоуправа из буџета.

Други проблем наведен у истом поглављу детаљно је описан и састоји се у томе да је због проширења улице и померања регулационе линије првобитна парцела

---

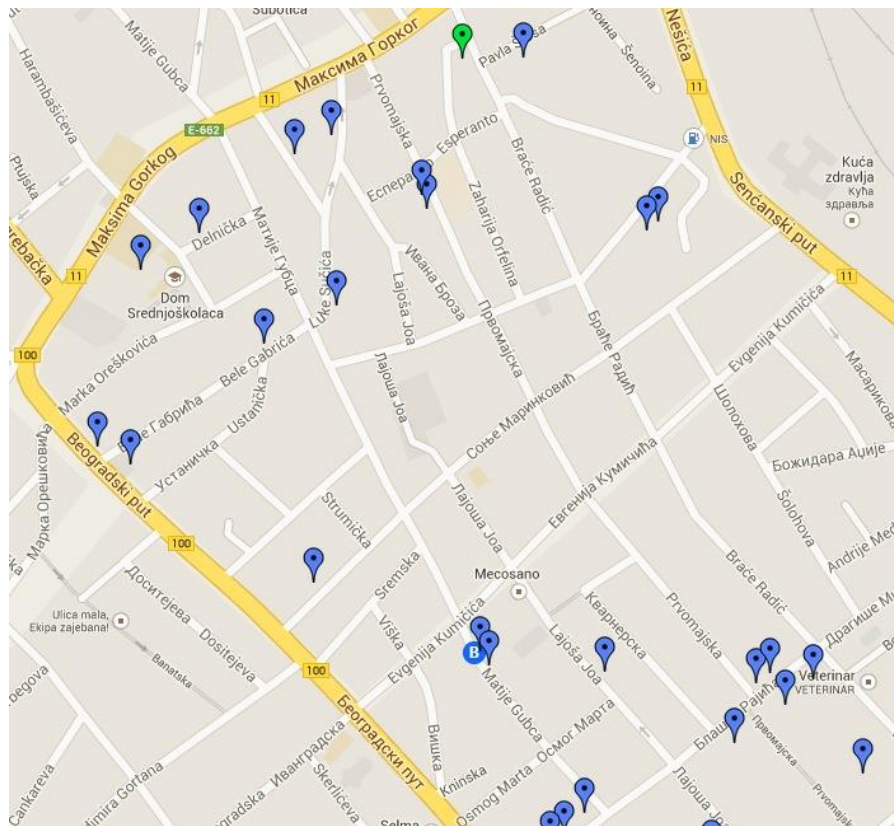
<sup>23</sup> У време социјализма ово је решавано тако што би власници „уџерица“ добили одговарајући стан и ништа преко тога

поцепана на две парцеле али су обе парцеле и даље остале у власништву инвеститора, и парцела унутар регулационе линије (што је логично) али и парцела са „спољне“ стране регулационе линије, односно „на улици“.

Овако уписан власништво над земљиштем онемогућава локалну самоуправу да комунално уређује предметну парцелу, а с обзиром да је проблем генералне природе, локална самоуправа је формално онемогућена да комунално опрема земљиште у целом обухвату плана.

Инструмент који ово решава размотрили у поглављу 5.5. „Уступање земљишта без накнаде“ и детаљније елаборали имплементацију овог инструмента.





Слика 50: .Изградња на подручју ПДР-а (ГС, 2007) од 2006.до 2014.Извор:Архива сајта „Град Суботица“, [www.gradsubotica.co.rs](http://www.gradsubotica.co.rs)



Слика 51: Објекат изграђен подручју предметног ПДР-а.

Извор: Приватна архива



Слика 54: Објекат изграђен на подручју предметног ПДР-а.

Извор: Приватна архива



Слика 53: Објекат изграђен на подручју предметног ПДР-а. Увлачење објекта у односу на постојећу регулациону линију

Извор: Приватна архива



Слика 54: Објекат изграђен на подручју предметног ПДР-а. Постојећа и планирана регулациона линија. Трајно стање

Извор: Приватна архива

Од финансијских инструмената које смо разматрали потребно је размотрити имплементацију **«доприноса за планирање и уређење грађевинског земљишта»**, као и **коригован порез на имовину.**

Наиме, после извршене препарцелације уз помоћ предложеног инструмента-урбане комасације, да би се грађевинско земљиште привело намени, односно да би се на новоствореним грађевинским парцелама заиста и могло градити потребно је у неким случајевим изградити или доградити и реконструисати неопходну комуналну инфраструктуру (коловоз, тротоар, јавна расвета, водовод, канализација, електроенергетски објекти, итд.).

Градске власти се, међутим, неће лако одредити да уложи знатна финансијска средства уколико нису сигурне и да ће се та средства заиста и вратити у градски буџет.

Друго, неће постојати ни политичка воља да се инфраструктуром опрема земљиште у приватној својини, и тако му се диже цена, уколико градске власти не би могле као да изнесу аргумент да ће у целој операцији општина и зарадити, пошто ће кроз наплату доприноса за комуналну инфраструктуру не само повратити уложена средства него остварити и додатну зарату за општину захваћањем вредности грађевинског земљишта настале захваљујући планској пренамени истог.

Из наведених разлога као инструмент којим се испуњавају сви предуслови за изградњу комуналне инфраструктуре на предметном подручју био би предложени «допринос за планрање и уређење грађевинског земљишта». Како је предлог да се укупан допринос дефинише као збир суме потребне за инфраструктурно опремање и суме која би се плаћала за извршену пренамену земљишта у циљу захваћања дела пораста вредности грађевинског земљишта у корист локалне самоуправе, овај инструмент би обезбедио испуњавање неопходних предуслова за привођење земљишта планираној намени.

Као други потенцијални проблем претпоставка је би се појавило спекулисање земљиштем и повлачење истог са тржишта док се не постигне жељена цена земљишта. Наиме, како су у постојећим зонама индивидуалног породичног становања парцеле на којима се налазе објекти индивидуалног становања планирани за уклањање, углавном мање од 10 ари оне нису опорезоване њихови власници немају стимуланс да парцеле изнесу на тржиште. Уколико би, међутим, и парцеле површине мање од 10 ари биле опорезоване њихови власници «уцерица», а заправо вредног грађевинског земљишта, били би стимулирани да изнесу своје парцеле на тржиште. Ово би као потенцијалне исходе имало и већу понуду грађевинског земљишта, те самим тим и његову мању цену, што би, у крајњој линији омогућило већу стамбену доступност као и веће приходе у корист буџета локалне самоуправе.

Такође, и кроз допринос за пренамену и уређење грађевинског земљишта као и кроз порез на земљиште већи део вредности грађевинског земљишта (настале искључиво одлуком локалне самоуправе о усвајању урбанистичког плана којим се у одређеном

подручју дозвољава знатно интензивнија градња од постојеће) припао би локалној самоуправи. Овим би се, са једне стране, испунио захтев за праведнију прераспodelу вредности грађевинског земљишта, а са друге, обезбедила средства локалној самоуправи не само за обезбеђивање инфраструктуре за локацији на којој се гради већ и за инвестирање у објекте од значаја за читаву локалну самоуправу.

Табела.5.

Инструмент	Ситуација: Урбана обнова
Урбана комасација	
Апропријација	X
Уступање земљишта без накнаде	X
Допринос за планирање и уређење грађ. Зем.	X
Допринос за накнадну изградњу инфраструк.	
Кориговани порез На имовину	X

У табели 5. дат је сумарни предлог предложених техничких и финансијских инструмената потребних за решавање проблема урбане обнове, односно замене амортизованог грађевинског фонда.

Зоне „урбане обнове“, односно зоне у којима се, обично, уместо постојећих амортизованих приземних кућа планира изградња вишеспратних стамбених зграда сасвим сигурно и за урбанисте и за градске власти, па и за законодавце представљају најкомплекснији проблем. Да ли се радило о наведеном примеру у Суботици или о Неимару, Црвеном крсту и осталим сличним деловима Београда и других градова, проблем је сличан. Неке од отворених питања покушали смо да разјаснимо у претходном поглављу. Такође, покушали смо и да понудимо неке одговоре.

Јасно је да масовне експропријације као некад више нису решење у понуди. Са једне стране би изискивале огромна финансијска средства с којима градови више не располажу, са друге стране, нису ни решење које је политичко прихватљиво.

Решење овог проблема лежи заправо у увођењу и усавршавању читавог низа финих инструмената управљања грађевинским земљиштем, а са друге стране представљају и највећи изазов за урбанисте у Србији.

#### **8.3.4. Одржив модел изградње у зонама «урбане обнове»**

Да ли ће одређени план бити реализован, и у којој мери, не зависи више од државе која је за време социјализма, у форми СИЗ-а за стамбену изградњу имала монопол на изградњу станова и имала могућност да одређени детаљни урбанистички план у потпуности реализује. Данас је ситуација потпуно другачија. Понуда станова је предмет слободног тржишта на коме учествују стотине мањих инвеститора, који врло ретко граде веће комплексе. Обично се ради о „тачкастој, градњи“ до које ће доћи само ако постоји и предуслов да је цела инвестиција профитабилна у довољној мери. У таквој ситуацији реализација одређеног урбанистичког плана може да потраје деценијама. Уз дисконтинуалну градњу, односно, неповезане новоградње, планови детаљне регулације који предвиђају промену регулације, односно проширење улица да би се задовољили услови инсолације и проветравања за нове објекте велике спратности остаће, у најбољем случају, тек половично реализовани што ће у будућности створити дисконтинуалне регулационе линије.

*Студија становања за Генерални урбанистички план Града Суботице, (Мијатовић и др, 2014) на најбољи начин указује не разлоге који прокламовани систем „урбане обнове“ у Суботици доводи у питање. Наиме, у поглављу „Капацитети простора становања према планској документацији“ констатује се да:*

„Генералним планом утврђене су генералне смернице планског развоја. Приликом разраде поставки ГП у Урбанистичким плановима, којима се детаљније регулишу услови изградње и уређења простора на основу Генералног плана прецизније су утврђени стамбени капацитети за обухваћене делове Града. Плановима генералне регулације покривено је 44% територије града, односно 27% плановима детаљне регулације. Неки делови простора разрађивани су урбанистичким пројектима. Поједини планови су у поступку усвајања, тако да подаци у њима нису званични, али су значајни са аспекта укупних капацитета, будући да су рађени на основу Генералног плана. Капацитети који су дефинисани плановима разраде представљају максимални просторни потенцијал за изградњу који је могуће остварити и доступни су у бази података ЈП "Завод за урбанизам града Суботица". Анализирани су претпостављени минимални, максимални односно оптимални капацитети простора за становање. Капацитети простора становања представљени су табеларно и графички, по урбанистичким зонама и на нивоу града.:

Табела – Број становника–капацитети према ГП Суботица –Палић до 2020 године.

ЗОНЕ СТАНОВАЊА	ha	број становника према ГП Суботица- Палић до 2020 год.	
		минимални планирани капацитет	максимални планирани капацитет
ПОРОДИЧНО СТАНОВАЊЕ			
-становање малих густина (до 50 ст/ha)	1177,86	21200	53000
- стanovaње средњих густина густина (50-100 ст/ha)	1951,04	87800	175600
-резиденцијално стanovaње (до 50 ст/ha)	221,32	4420	11050
МЕШОВИТО СТАНОВАЊЕ (100-200 ст/ha)	185,11	16700	33300
ВИШЕПОРОДИЧНО СТАНОВАЊЕ			
- средњих густина (200-300 ст/ha)	112,64	28000	27000
- великих густина (преко 300 ст/ha)	53,54	17500	12600
укупно	3701,51	168420	312550

Слика 55: минимални и максимални стамбени капацитети по Генералном плану „Суботица Палић 2006-2021.) Напомена: По попису из 2011 подручје ГП-а је имало око 106.000 становника

Извор: *Студија стanovaња за Генерални урбанистички план Града Суботице,* (Мијатовић и др, 2014)

Како и сами аутори студије уочавају: „Планиране максималне капацитете је реално скоро немогуће остварити. У односу на овај податак, тренутно је заузето само 60% укупног планираног минималног, односно 32% максималног капацитета на територији града. Према пројекцијама становништва Републике Србије од 2011-2041. у Суботици као и у Војводини наставиће се негативан демографски тренд. Иако оријентациона, ова анализа је довољно упућујућа при оцењивању задовољења потреба у стамбеном простору на територији града. Чак и са евентуалним непредвиђеним порастом броја становника, као и неопходним резервама, планирани капацитети простора за стanovaње су више него довољни. Посебно је значајно истаћи слободне капацитете по облику стanovaња (породично/вишепородично) по деловима града. Најмање слободних



површина за нову изградњу има унуар зона породичног становања средњих густина, а највише унутар зона вишепородичног становања.“ (Мијатовић и др., 2014, стр 43.-44.).

Овоме треба и додати да се у последње две, три године примећује масиван одлив квалификованог становништва из града захваљујући поједностављеној процедури добијања мађарског држављанства (које дозвољава рад у земљама ЕУ) за све чији су преци рођени у Угарској (Војводина, Славонија, Хрватска без Истре и Далмације, Босна и Херцеговина) до 1921. И у Бачкој у периоду 1941.-1945. Процене говоре да је неколико хиљада људи већ напустило град те да на подручју ГП-а тренутно живи мање од 100.000 људи. Самим тим минимални и максимални стамбени капацитети димензионирани по ГП-у од 168.420, односно 312.550 становника нису били реални ни у тренутку доношења ГП-а 2006., а камоли у данашњој економској и демографској ситуацији.

Имајући ово у виду поставља се питање оправданости планирања објеката високе спратности и увлачења регулационе линије у зонама урбане обнове односно замене грађевинског фонда. На неколико локација у Суботици показало се да је могуће предвидети и нове објекте мање спратности, на пример, П+2 уместо П+5, што, онда, самим тим и не изискује увлачење регулационе линије пошто постојећа ширина улице обезбеђује довољну инсолацију и проветравање нижих зграда. Такође, за вишепородичне објекте ниже спратности много је лакше обезбедити довољан број паркинг места.



Слика 56: Објекти спратности П+2+Пк изграђен у „зони урбане обнове“ без увлачења регулационе линије

Извор:архива аутора



Слика 57: Објекат спратности П+2 изграђен у „зони урбане обнове“ без увлачења регулационе линије

Извор:архива аутора

Проблем није карактеристичан само за Суботицу, већ генерално и за Србију у целини, односно све оне преамбициозно планиране зоне „урбане обнове“ у којима се јављају наведени проблеми у реализацији урбанистичких планова: У подручјима приземних, једнопородичних кућа спорадично се појављују објекти П+4+Пк или чак и П+6+Пк, у зони између постојеће и нове регулационе линије јавља се недефинисана зона која се најчешће нађе у функцији паркинга, тротоар је недефинисан, итд. (Овакав морфолошки тип има и своје колоквијално и пезоративно име „бабини зуби“-и често, на жалост, представља и једини тип до кога досеже данашњи српски урбанизам.

Дакле, детектовали смо основне узроке за појаву овакве урбане морфологије:

- нереално планирана потражња за новим стамбеним јединицама ,
- тачкаста изградња, односно изградња појединачних објеката вишепородичног становања од стране приватних инвеститора на различитим, међусобно удаљеним локацијама унутар подручја једнопородичног становања,
- Непостојање пореских подстицаја власницима амортизованих приземних објеката да објекте и земљиште ставе у промет по реалнијим ценама,
- Законске, политичке и финансијске препреке за спровођење урбане обнове у подручјима амортизованог грађевинског фонда породичних кућа путем свеобухватне експропријације или урбане комасације на целом подручју плана.

С обзиром да је у зонама „урбане обнове“ највећи број објеката амортизован и неуслован, потребно је, ипак, препоручити модел који ће омогућити замену што већег процента постојећег грађевинског фонда новим, имајући у виду како очекивања власника кућа и земљишта да исте продају по цени која би им омогућила куповину квалитетне заменске некретнине, као и додатну зараду, тако и очекивања инвеститора да у целом пројекту остваре адекватну зараду.

У том смислу, основне препоруке су следеће:

- Будуће, вишепородичне стамбене и стамбено-пословне објекте планирати уз постојећу грађевинску линију,
- Планирати висину будућих објеката, примерену постојећој ширини улице, условима инсолације и проветравања нових станова,
- Индексе заузетости и изграђености грађевинске парцеле планирати на начин да је могуће сва нова возила у власништву будућих станара сместити на самој парцели да не би долазило до загушења улица мирујућим саобраћајем.

Сматрамо да само таква врста планирања омогућава задовољење и циљева од општег интереса као што су нпр елиминација становања у безусловним објектима, условно становање у новим објектима, као и , на крају крајева, прихватљив изглед наших градова.

## 9. Закључак

Овај рад се бавио формулисањем модела техничких и финансијских инструмената ради управљања грађевинским земљиштем, односно реализацијом урбанистичких планова у условима приватне својине на грађевинском земљишту. Полазна хипотеза на којој се заснива рад је да данас у Републици Србији одговарајући инструменти не постоје. Наиме, режим својинских односа на грађевинском земљишту предодређује и врсту и ниво интервенција/захвата које држава, односно локална самоуправа може да врши на грађевинском земљишту. У режиму друштвене /општинске својине на грађевинском земљишту властима је био на располагању моћан инструмент свеобухватне експропријације било приватних објеката на грађевинском земљишту у друштвеној својини, било пољопривредног земљишта у приватној својини на рачун кога се ширио грађевински реон. Овако моћан инструмент, опет, омогућавао је урбанистима да планирају практично без ограничења. Овакав систем је омогућавао општинама да „производе“ велике комплексе опремљеног и препарцелисаног грађевинског земљишта било за колективну било за индивидуалну стамбену изградњу.

Године 1995. новим Законом о експропријацији укида се могућност експропријације ради изградње стамбених, пословних и индустријских објеката. Иако још увек *de iure* друштвеној, односно државној својини, над грађевинским земљиштем се већ тада, *de facto*, успоставља систем „параприватне“ својине на земљишту. Укидањем института експропријације 1995. године, осим за изградњу улица и објеката јавне намене, урбанистичка струка се нашла у потпуно другачијој ситуацији. Од „урбанизма без ограничења“ одједном су се пред урбанисте испречила сва ограничења која приватна својина на грађевинском земљишту значи иако је приватна својина на грађевинском земљишту уведена тек 2009.

У режиму друштвене својине на грађевинском земљишту цео раст вредности грађевинског земљишта настао као резултат улагања локалне заједнице враћао јој се у

потпуности. Са увођењем прво „параприватне својине“ на грађевинском земљишту, а потом и својине у пуном обиму јавио се феномен приватног присвајања раста вредности грађевинског земљишта насталог искључиво акцијама јавног сектора, а да истовремено нису прописани и компензаторни механизми који би омогућили да се значајан део раста вредности грађевинског земљишта припадне назад јавном сектору, односно локалним заједницама које су у земљиште улагале. Овај феномен довео је до негативних појава: Са јене стране генератор је корупције а са друге често блокира спровођење урбанистичких планова јер носиоци локалне власти не желе да се излажу политичком ризику који носи улагање буџетских средстава у побољшање квалитета земљишта јер корист од тога, у највећој мери, имају само власници земљишта.

Законодавци, са поновним увођењем приватне својине на грађевинском земљишту, како 1995., тако и 2003. и 2009. нису истовремено прописали и финансијске и техничке инструменте који би омогућили да се урбанистички планови у новом својинском режиму могу и спровести.

Рад, се бави предлагањем и разматрањем одговарајућих техничких и финансијских инструмената. Садржи поглавља кроз која се објашњавају појам и карактеристике својине грађевинског земљишта у приватној својини, праћена и истраживањем на тему „праведности“ у смислу праведне дистрибуције раста вредности грађевинског земљишта. Завршна поглавља разматрају три карактеристичне ситуације у урбанистичкој пракси у Србији:

У првом од поменутих поглавља се разматра реализација урбанистичког плана којом је предвиђено проширење грађевинског реона. У другом од поменутих поглавља се разматра карактеристична ситуација реализације плана детаљне регулације донесеног за потребе регулације нелегално изграђеног насеља. У трећем од наведених поглавља разматра се карактеристичан случај „урбане обнове“ односно реализације плана детаљне регулације који предвиђа замену постојећег амортизованог грађевинског фонда приватних кућа новим вишепородичним становањем и новом регулацијом коју нова врста становања захтева. У сва три поглавља карактеристичне ситуације разматрају се кроз примере у Суботици, одакле је аутор рада и где је аутор био прилици да у органима локалне самоуправе прати процесе имплементације планова; али су карактеристичне и за целу Србију.

У раду су изнети проблеми с којима се сусрећу урбанисти у Србији у дефинисању планских решења, као и локалне самоуправе у управљању грађевинским земљиштем и спровођењем урбанистичких планова. Датесу дефиницију и својства приватне својине уопште, приватне својине на грађевинском земљишту, особености тржишта грађевинског земљишта као приватног ресурса, негативни аспекти тржишта земљишта и могући видови државне интервенције, односно техничке и финансијске инструменте, који би за циљ имали отклањање неких од ових негативних аспеката.

Технички инструменти којису предложени су они Грађевинског закона из 1931. али саображени данашњим условима и окружењу.

Кроз проверу ових инструмената дошло се до могућности за њихову примену у одређеним проблемима спровођења урбанистичких планова. Карактеристични случајеви у спровођењу урбанистичких планова и инструменти, технички и финансијски, потребни за спровођење планова а који недостају у постојећем законодавству су дати у табели 6.

Табела 6. Карактеристични случајеви у реализацији планова и могући инструменти

Карактеристични случајеви у спровођењу урбанистичких планова	Инструменти потребни за спровођење планова а који недостају у постојећем законодавству
Проширење грађевинског реона на земљиште које се користи као пољопривредно, шумско и сл.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Урбана комасација</li> <li>– Допринос за планирање и уређење грађевинског земљишта</li> <li>– Кориговани порез на имовину</li> </ul>
Урбана обнова, замена амортизованог грађевинског фонда. Најчешће планирано вишепородично становање у зонама једнопородичног становања	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Урбана комасација (радикални сценарио)</li> <li>– Уступање земљишта без накнаде за површине јавне намене</li> <li>– Апропријација земљишта</li> <li>– Допринос за планирањеу и уређење грађевинског земљишта</li> <li>– Кориговани порез на имовину</li> </ul>
Обезбеђивање земљишта за улице и	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Урбана комасација (радикални</li> </ul>

остале јавне немене у зонама бесправне градње	сценарио) <ul style="list-style-type: none"> <li>– Уступање земљишта без накнаде за површине јавне намене</li> <li>– Допринос за накнадну изградњу инфраструктуре</li> </ul>
---	--

Сматрамо, самим тим, да је хипотеза на којој се заснива рад и потврђена: Приватна својина на грађевинском земљишту у Републици Србији изискује успостављање новог модела, односно система техничких и финансијских инструмената за управљање грађевинским земљиштем и реализацију урбанистичких планова. који овом тренутку не постоје или их је потребно модификовати. Такође, предложени су технички и финансијски инструменти за управљање грађевинским земљиштем

Ти инструменти, у суштини, нису нови. Историја законодавства на овим подручјима, као што смо видели, познаје инструменте управљања грађевинским земљиштем у приватној својини. О овоме најбоље сведочи Грађевински закон Краљевине Југославије из 1931. Тада када је донет важио је за један од најнапреднијих у Европи.

Чињеница је да је увођењем приватне својине на грађевинском земљишту у српском законодавству дошло до одређеног неразумевања овог феномена.. Законодавци често не располажу знањима о овој области, нити познају компартивно законодавство у развијеним европским земљама.

Надамо се, стога, да ће се и у нашем законодавству наћи одговарајућа решења утемељена како на пракси развијених система управљања грађевинским земљиштем у приватној својини, тако и на на нашем предратном законодавству

У супротном, амбициозно зацртани урбанистички планови остаћенереализовани, док ће у стварности даљи развој градова и насеља у Србији бити нужно неплански и хаотичан.

## Литература

- Андерсон, Џон А. (Anderson, John A.), (2012), *Collecting Land Value Through Public Land Leasing*, Инграм, Грегори К. и Ју Хунг Хонг (Ingram, Gregory K. And Yu Hung Hong) (ed.), *Value Capture and Land Policies*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts;
- Алтерман, Раќел (Alterman, Rachelle), (2007), *More Than Land Assembly: Land Readjustment for the Supply of Urban Public Services*, Ју Хунг Хонг и Бери Нидхам (Yu Hung-Hong and Barrie Needham) (ed.), *Analyzing Land Readjustment, Economics, Law and Collective Action*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts;
- Амберо (Amberolcon), *Унапређење управљања земљиштем у Србији*, (електронска верзија), доступно на <http://www.urbanlandmanagement.rs>, (приступљено 08.07.2014.)
- АПА (APA ,American Planning Association), , *Public Open Space in Subdivisions* (електронска верзија), доступно на: <https://www.planning.org/pas/at60/report46.htm> (приступљено 26.11.2014.), Historic PAS Report Series, Information report-January 1953
- Беговић, Борис, (1995), *Економика урбанистичког планирања*, Београд;
- Беговић, Борис и др., (2006), *Приватизација државног земљишта у Србији*, Центар за либерално демократске студије, Београд;
- Беговић, Борис и др., (2007), *Реформа накнаде за уређење грађевинског земљишта*, Центар за либерално демократске студије, Београд;
- Беневоло, Леонардо, (2004), *Град у историји Европе*, Клио, Београд;
- Бен-Џозеф, Еран (Eran, Ben-Joseph), *Subdivision Regulations: Practices & Attitudes* (електронска верзија), доступно на: <http://web.mit.edu/ej/www/LincolnWP.pdf> (приступљено 10.05.2005.), LincolnInstituteofLandPolicy;
- Браун, Џејмс Х. (Brown, James H.), (1997), *Henry George's Contributions to Contemporary Studies of Land Use and Taxation*, Браун, Џејмс Х. (Brown, James H.) (ed.), *Land Use and Taxation-Applying the Insights Of Henry George*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts;
- Браун, Џејмс Х. и Смолка, Мартин О. (Brown, James H. And Smolka, Martin O.), (1997), *Capturing Public Value from Public Investments*, Браун, Џејмс Х. (Brown, James H.) (ed.), *Land Use and Taxation-Applying the Insights Of Henry George*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts;



- Бромли, Даниел (Bromley, Daniel), (1997), *Private Land and Public Values*, Браун, Џејмс Х. (Brown, James H.) (ed.), *Land Use and Taxation-Applying the Insights Of Henry George*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts;
- Бут, Филип А. (Booth, Philip A.), (2012) *The Unearned Increment: Property and the Capture of Betterment Value in Britain and France*, Инграм, Грегори К. и Ју Хунг Хонг (Ingram, Gregory K. And Yu Hung Hong) (ed.), *Value Capture and Land Policies*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts;
- Ваништа Лазаревић, (2003), Ева, *Обнова градова у новом миленијуму*, Архитектонски факултет, Београд;
- Википедија, одредница «Суботица», доступно на <http://sh.wikipedia.org/wiki/Subotica>, (приступљено 20.07.2014.);
- Волтерс, Лоренс К. (Walters, Lawrence C.), *Land Value Capture in Policy and Practice*, (електронска верзија), доступно на: [http://www.landandpoverty.com/agenda/pdfs/paper/walters\\_full\\_paper.pdf](http://www.landandpoverty.com/agenda/pdfs/paper/walters_full_paper.pdf) (приступљено 08.05.2016.), Annual World Bank Conference on Land and Poverty, April 23-26, 2012
- Вучетич, Лауренз (Vuchetich, Laurenz) (2007), *Праведност и правичност у филозофији права* (електронска верзија), Правник, Вол 41 Но85, стр. 48-76;
- ГБ (Град Београд) (2015), *Одлука о утврђивању доприноса за уређивање грађевинског земљишта* (електронска верзија), доступно на: [http://www.beoland.com/images/zemljiste/propisi/Odluka\\_o\\_doprinosu\\_2015.pdf](http://www.beoland.com/images/zemljiste/propisi/Odluka_o_doprinosu_2015.pdf), (приступљено 18.06.2016.)
- ГНС (Град Нови Сад) (2015), *Одлука о утврђивању доприноса за уређивање грађевинског земљишта* (електронска верзија), доступно на: [http://www.novisadinvest.rs/sites/default/files/vesti/pdf/odluka-o-utvrdjivanju-doprinosa%2011-2015%20i%2033-2015\\_1.pdf](http://www.novisadinvest.rs/sites/default/files/vesti/pdf/odluka-o-utvrdjivanju-doprinosa%2011-2015%20i%2033-2015_1.pdf), (приступљено 18.06.2016.)
- Гргић, И. Тухтан, (2011), *Ограничење права власништва у поступку урбане комасације* (електронска верзија), Зборник Правног факултета Ријека, бр 1., 2011., стр. 633-657;
- ГС (Град Суботица)(2006)*Генерални план Суботица Палић до 2020. Године*, Службени лист општине Суботица број 16/2006, 17/2006. испр. 28/2006.;
- ГС (Град Суботица) (2015), *Одлука о утврђивању доприноса за уређивање грађевинског земљишта* (електронска верзија), доступно на: <http://www.sudirekcija.rs/pdf/odluka-o-utvrdjivanju-doprinosa.pdf> (приступљено 18.06.2016.)

- ГС (Град Суботица) (2007), *План детаљне регулације за део простора оивиченог улицама Максима Горког, Београдски пут, Блашка Рајића и Сенћански пут, 27-60/2010*, Службени лист града Суботице бр. 7/2007, 32/2011;
- ГС (Град Суботица) (2010а), *План детаљне регулације за део простора МЗ „Кертварош“ између улица Банијске, Кирешке, Партизанских база и улице Антона Ашкерца, 27-155/09*, Службени лист града Суботице бр. 35/2010;
- ГС (Град Суботица) (2010б), *План детаљне регулације за део простора МЗ „Макова седмица“ и МЗ „Железничко насеље“ у Суботици, између улица 51. Дивизије, Мајшанског пута, Граничарске, Брачке и улице Јована Микића, 27-153/09*, Службени лист Града Суботице бр. 35/2010;
- ГС (Град Суботица) (2010в), *План детаљне регулације за део простора у МЗ“ Мали Бајмок“ намењен за комерцијалне функције на потезу јужно од Магистралног пута М17.1. Суботица-Сомбор у Суботици 27-165/09 и 31-1319/09*, Службени лист Града Суботице, бр. 19/2010;
- ГС (Град Суботица) (2011б), *План детаљне регулације за део блока 8.7. у Месној заједници Мали Бајмок намењен за комерцијалне функције на потезу северно и и јужно од државног пута I реда М17.1. Суботица-Сомбор у Суботици, 27-126/10* Службени лист града Суботице бр. 46/2011;
- Дејви , Бенцамин (Davy, Benyamin), (2007), *Mandatory Happiness? Land Readjustment and Property in Germany*, Ју Хунг Хонг и Бери Нидхам (Yu Hung-Hong and Barrie Needham) (ed.), *Analyzing Land Readjustment, Economics, Law and Colletive Action*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts;
- Деметер, Габор, (2008), *Развој урбанизма и архитектуре у Сегедину између два светска рата, зборник радова: Развој урбанизма и архитектуре у периоду од 1918. до 1941. године у Темишвару, Сегедину и Суботици*, Међуопштински завод за заштиту споменика културе, Суботица;
- Дерикоњић, Мирослава, *Инжињер Шијан оборио 40 закона пред Уставним судом*, Политика, 12.12.2013;
- Е.С.Л, *Land Value Tax-Why Henry Georg Had a Point*, The Economist, доаупно на: <http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2015/04/land-value-tax>, (приступљено 20.06.2016.).
- Инграм, Грегори К. и Ју Хунг Хонг (Ingram, GregoryK. AndYuHungHong), (2012), *LandValueCapture: TypesandOutcomes*, Инграм, Грегори К. и Ју Хунг Хонг (Ingram,

Gregory K. and Yu Hung Hong) (ed.), *Value Capture and Land Policies*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts;

- Јанић, Миодраг, (2004), *Управљање грађевинским земљиштем у тржишним условима*, Југинус, Београд;
  - Јангмен, Џоан (Youngman, Joan), (1997), *Henry George, Property Rights, and Taxation*, Браун, Џејмс Х. (Brown, James H.) (ed.), *Land Use and Taxation-Applying the Insights Of Henry George*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts;
  - Ју Хунг Хонг (Yu Hung-Hong), (2007), *Assembling Land for Urban Development, Issues and Opportunities*, Ју Хунг Хонг и Бери Нидхам (Yu Hung-Hong and Barrie Needham) (ed.), *Analyzing Land Readjustment, Economics, Law and Collective Action*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts;
  - Ју Хунг Хонг (Yu Hung-Hong), (2007), *Law, Reciprocity, and Economic Incentives*, Ју Хунг Хонг и Бери Нидхам (Yu Hung-Hong and Barrie Needham) (ed.), *Analyzing Land Readjustment, Economics, Law and Collective Action*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts;
  - Кахле, Дарко, (2006), *Грађевински прописи за град Загреб у раздобљу од 1919. До 1931. И Грађевински закон из 1931. године*, (електронска верзија), Простор: зnanствени часопис за архитектуру и урбанизам, бр. 1, јуни 2006, стр. 117- 126;
- 
- Кејс, Карл Е. (Case, Karl E.), (1997), *Volatility, Speculation, and the Efficiency of Land Markets, Capturing Public Value from Public Investments*, Браун, Џејмс Х. (Brown, James H.) (ed.), *Land Use and Taxation-Applying the Insights Of Henry George*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts;
  - КЈ (Краљевина Југославија) (1931), *Грађевински закон, 1931.* (архива аутора)
  - Крталић, Владимир, (2007), *Урбана комасација у Баварској*, (електронска верзија), Хрватска јавна управа, год 7. бр 3., стр. 711-741;
  - Крталић, Владимир, (2000) *Уређење грађевног земљишта, анализа иностраних прописа*, (електронска верзија), Министарство заштите околиша и уређења простора Републике Хрватске;
  - Линг Хин Ли и Ксин Ли (Ling Hin Li and Xin Li), *New Experiments to Solve Urban Renewal problems in China*, Ју Хунг Хонг и Бери Нидхам (Yu Hung-Hong and Barrie Needham) (ed.), *Analyzing Land Readjustment, Economics, Law and Collective Action*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts;
  - Мамфорд, Луис, (2001), *Град у историји*, Боок Марсо, Београд;

- Маруна, Марија, (2013), *Урбанизам Београда: приручник за истраживање процеса производње простора*, Архитектонски факултет, Београд;
- Мијатовић, Драгана и др, (2014), *Студија становања за Генерални урбанистички план Града Суботице*, ЈП Завод за урбанизам Града Суботице, Суботица
- Милићевић, Горан,(1990),*Урбана економика*, Економски факултет, Београд;
- Михаљевић, Гаврило,(1992),*Економија и град*, Архитектонски факултет у Београду, Београд;
- Нидхем, Бери (Needham, Barry), (2007), *The Search for Greater Efficiency: Land Readjustment in The Netherlands*, , Ју Хунг Хонг и Бери Нидхам (Yu Hung-Hong and Barrie Needham) (ed.), *Analyzing Land Readjustment, Economics, Law and Collective Action*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts;
- *Предлог уредбе о условима и поступку урбане комасације, критеријумима за процену вредности земљишта, критеријумима за доделу земљишта, трошковима и обвезницама плаћања трошкова, као и правним дејствима урбане комасације“* предлог Министарства животне средине, рударства и просторног планирања, Сектора за урбанизам, просторно планирање и становање Београд, 2012. (архива аутора);
- Пикети, Тома, (2015), *Капитал у XXI веку*, Академска књига, Нови Сад
- Роси, Алдо, (1996), *Архитектура града*, Агора, Београд;
- РС (Република Србија) (1995а), *Закон о грађевинском земљишту*, Сл. гласник бр.44/95, 16/97, 23/01;
- РС (Република Србија) (1995б),*Закон о експропријацији*, Службени гласник РС, бр. 53/95,23/01 (СУС) и 20/09;
- РС (Република Србија) (1995в),*Закон о изградњи објеката-*; Сл. гласник РС бр. 44/95, 24/96, 16/97, 43/2001
- РС (Република Србија) (2001),*Закон о порезима на имовину*, Службени гласник РС”, бр. 26/01, 45/02 , 80/02 XI, 135/04, 61/07 , 5/09, 101/10, 24/11, и 78/11, 57/2012-одлука УС и 68/2014;
- РС (Република Србија) (2003),*Закон о планирању и изградњи* , Сл. гласник РС, бр. 47/03 и 34/06;
- РС (Република Србија)(2006а),*Закон о финансирању локалне самоуправе*, Сл.гласник РС бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012 и 99/2013;
- РС (Република Србија) (2006б), *Устав Републике Србије*, 2006; доступно на: [http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Ustav\\_Srbije\\_pdf.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Ustav_Srbije_pdf.pdf), (приступљено 18.07.2014.);

- РС (Република Србија) (2009), *Закон о планирању и изградњи*, Сл. гласник РС бр. 72/09, 81/09 - исправка, 64/10 – УС и 24/11;
- РС (Република Србија) (2009б), *Закон о државном премеру и катастру*, Сл. гласник РС бр. 72/09, 18/10, 65/13, 15/05-УС;
- РС (Република Србија) (2009в), *Закон о пољопривредном земљишту*, Сл. гласник РС бр. 62/06, 65/08 и 41/09;
- РС (Република Србија) (2011), *Закон о враћању одузет имовине и обештећењу РС*, Сл. гласник РС бр. 72/11, 108/13;
- РС (Република Србија) (2011б), *Закон о комуналним делатностима*, Службени гласник РС, бр. 88/11;
- РС (Република Србија) (2014), *Закон о планирању и изградњи*, Сл. гласник РС", бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014 и 145/2014
- РС (Република Србија) (2015), *Закон о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта "Београд на води"*, Сл. гласник РС бр. 34/15
- РС (Република Србија) (2015б), *Закон о претварању права коришћења на грађевинском земљишту у право својине*, Сл. Гласник РС, бр. 64/2015
- РХ (Република Хрватска) (2007), *Закон о просторном уређењу и градњи Републике Хрватске (престао важити)*, Народне новине РХ бр., 76, 2007, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12, 55/12, 80/13;
- Соренсен, Андре (Sorensen, Andre), *Consensus, Persuasion and Opposition: Organizing Land Readjustment in Japan*, Ју Хунг Хонг и Бери Нидхам (Yu Hung-Hong and Barrie Needham) (ed.), *Analyzing Land Readjustment, Economics, Law and Collective Action*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts;
- Сагалин, ЛинБ. (Sagalyn, Lynne B.), *Land Assembly, Land Readjustment and Public-Private Redevelopment*, Ју Хунг Хонг и Бери Нидхам (Yu Hung-Hong and Barrie Needham) (ed.), *Analyzing Land Readjustment, Economics, Law and Collective Action*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts;
- СБ (Светска банка-World Bank Group) (2016), *Doing Business-Dealing with Construction Permits Methodology* (електронска верзија), доступно на:

[http://www.doingbusiness.org/methodology/dealing-with-construction-permits,](http://www.doingbusiness.org/methodology/dealing-with-construction-permits)

(приступљено 20.06.2016.)

- Свифт, Адам, (2008), *Политичка филозофија*, Клио, Београд,;
- СРН (Савезна Република Немачка) (2010), *Уредба о начелима утврђивања прометне вредности непокретности (Уредба о утврђивању вредности непокретности-УВН) од 19. маја 2010.*, Службени лист Савезне Републике Немачке, година 2010., први део бр. 25, у Бон, 2010. (архива аутора, превод на српски доступан путем електронске поште);
- СРС (Социјалистичка Република Србија) (1984), *Закон о експропријацији*, Службени гласник СРС, бр. 40/84;
- СРС (Социјалистичка Република Србија)(1968), *Закон о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера*, Службени гласник СРС, бр. 32/68, 17/69, 29/69, 19/71, 16/72, 24/73 и 39/73;
- Станковић, Обрен и Орлић, Миодраг, (1996), *Стварно право*, Номос д.о.о., Београд;
- Номе, Роб, *Land readjustment (n.d.) ,Its Potential for Africa.* (електронска верзија). Доступно на: [www.fig.net/commission7/pretoria\\_2002/slides/SYM\\_LR](http://www.fig.net/commission7/pretoria_2002/slides/SYM_LR),( приступљено: 17.07.2014.);
- Фајнстан, Сусан С.(Fainstein, Susan S.) (2012), *Land Value Capture and Justice*, Инграм, Грегори К. и Ју Хунг Хонг (Ingram, Gregory K. And Yu Hung Hong) (ed.), *Value Capture and Land Policies*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts;
- Findlaw, *KELO et al. v. CITY OF NEW LONDON et al.*, (електронска верзија). Доступно на: <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=000&invol=04-108>, (приступљено 04.04.2015.);
- ФНРЈ (Федеративна Народна Република Југославија) (1958), *Закон о национализацији најмних зграда и грађевинског земљишта*, Службени лист ФНРЈ бр. 52/58, 3/59, 24/59, 24/61 и 1/63;
- ФНРЈ (Федеративна Народна Република Југославија) (1947), *Основни Закон о експропријацији*, Службени лист ФНРЈ бр. 28/47;
- Херис, Лавел (Harriss, Lowell), (1997), *Ethical Issues in Land Policy*, Браун, Џејмс Х. (Brown, James H.) (ed.), *Land Use and Taxation-Applying the Insights Of Henry George*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts;
- Џејкобс, Харви и Басет, Елен (Jacobs Harvey and Basset, Ellen), (2010), *After „Kelo“ - Political Rhetoric and Policy Responses*, Land Lines, April 2010, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts;

- Шапиро, Пери (Shapiro, Perry) (2012), *Takings and Givings: The Analytics of Land Value Capture and Its Symmetries with Taking Compensation*), Инграм, Грегори К. и Ју Хунг Хонг (Ingram, Gregory K. And Yu Hung Hong) (ed.), *Value Capture and Land Policies*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts;
- Шустер, Ханс Ф., *Поступак урбане комасације у складу са чл. 45. и.д. Грађевинског законика Савезне Републике Немачке*, презентација, GIZ (доступно путем електронске поште);
- Шустер, Ханс Ф., *Преглед утврђивања прометне вредности изграђеног и неизграђеног земљишта у Савезној Републици Немачкој*, GIZ (доступно путем електронске поште);