



POLITIKA UPRAVLJANJA GRAĐEVINSKIM ZEMLJIŠTEM U JAVNOJ SVOJINI

Analiza politika

2022



Politika upravljanja građevinskim zemljištem u javnoj svojini

Izdavač

Institut za urbane politike / Ministarstvo prostora

Autor analize

Srđan Đurović

Beograd, 2022.

Sadržaj

Uvod i kontekst 4

Dominantni trendovi i strateška orijentacija 6

Privatizacija i smanjivanje fonda građevinskog zemljišta u javnoj svojini 7

Javno građevinsko zemljište kao roba - dominacija tržišnog principa u planskim dokumentima 10

Ključni elementi politike upravljanja građevinskim zemljištem u javnoj svojini 12

Evidencija građevinskog zemljišta u javnoj svojini - ko i čime upravlja? 13

Prostorno i urbanističko planiranje - ključni regulatorni mehanizam ostvarivanja javnog interesa u politico upravljanja građevinskim zemljištem 17

Usklađivanje javnih politika - ekonomski rast ili pravedan društveni razvoj? 20

Ključni mehanizmi upravljanja građevinskim zemljištem u javnoj svojini 23

Otuđenje 23

Državna pomoć 26

Ekproprijacija 28

Preporuke za unapređenje politike upravljanja građevinskim zemljištem u javnoj svojini 30

1_Uvod i kontekst

Zemljište je ograničen i stoga izuzetno vredan resurs, naročito u kontekstu ekonomskog i socijalnog razvoja koji bi što većem broju stanovnika obezbedio kvalitetan život. Uloga države kao organizovane političke zajednice u ovoj oblasti je posebno izražena, upravo zbog činjenice da se radi o specijalnom, ograničenom resursu koji je direktno u vezi sa ekonomskim i društvenim razvojem uopšte. Na zemljištu gajimo hranu, proizvodimo energiju, gradimo kuće i stanove u kojima živimo, ali i gradimo puteve i mostove, nasipe za odbranu od poplava, škole i domove zdravlja. Zemljište je svakako **i zajedničko dobro**, iako se nad pojedinim komadima zemljišta uspostavlja privatna svojina i njime se trguje kao i bilo kojom drugom robom. Takođe, ogromne količine zemljišta na globalnom planu nalaze se u nekom obliku javne svojine, te je uloga države u načinu raspolaganjem javnim dobrom u velikoj meri i neposredna-kao titulara prava svojine nad zemljištem.¹ Stoga je jasno zašto se na pitanjima vezanim za zemljište na najočigledniji način otvara pitanje šta je javni interes, koja je uloga države u ostvarivanju javnog interesa i kakav zakonodavni i institucionalni okvir neophodno uspostaviti da bi se on na najbolji način ostvario.

Neupitno je da je upravljanje zemljištem svakako usko povezana sa funkcionisanjem niza ekonomskih sektora - poljoprivrede, šumarstva, rudarstva, građevinarstva itd. U tom smislu, država i lokalne zajednice moraju uskladiti sopstvene prioritete ekonomskog razvoja u svakom od pojedinačnih sektora, koji su neretko međusobno suprotstavljeni. Na primer, jedan od velikih globalnih problema povezanih sa ubrzanim ekonomskim rastom i nekontrolisanim urbanim razvojem je smanjenje ograničene količine obradivog zemljišta, čime se ugrožava prehrambena bezbednost, ali se i povećava ekološka degradacija. Takođe, ekonomsku funkciju zemljišta je neophodno uskladiti i sa prioritetima vezanim za zaštitu životne sredine i borbom protiv klimatskih promena. Granicu ekonomskog rasta svakako predstavlja imperativ očuvanje životne sredine, biodiverziteta, vodnog i šumskog fonda, smanjenje zagađenja vode, vazduha i zemlje, kao i borba protiv klimatskih promena.

Dalje, kvalitet vazduha, vode i samog zemljišta su direktno povezani i sa javnim zdravljem, ali i ostvarivanjem socijalnih, ekonomskih i kulturnih prava. O tome svedoči i činjenica da je 5 od 17 ciljeva održivog razvoja UN², usvojenih 2015. godine kao globalna razvojna agenda, u direktnoj vezi sa zemljištem i državnim politikama upravljanja zemljištem. Na primer, jedan od ciljeva koji se odnosi na smanjivanje siromaštva se direktno odnosi i na zemljišnu politiku: da se do 2030. obezbedi svim ženama i muškarcima, a posebno siromašnim i pripadnicima ranjivih grupa da imaju jednaka prava na ekonomske resurse, kao i pristup osnovnim uslugama, vlasništvu i upravljanju zemljištem, odnosno drugim oblicima svojine, nasledstvu, prirodnim bogatstvima, itd.

Upravljanje zemljištem se često posmatra kao integralni deo prostornog planiranja i urbanog razvoja, imajući u vidu da obuhvata zakonodavni okvir i mere koje su usko povezane sa prostornim i urbanističkim planiranjem. U tom smislu, **klasifikacija zemljišta** predstavlja

¹ Izuzetno je teško dati globalnu procenu zemljišta koje se nalazi pod kontrolom države zbog različitih pravnih sistema i klasifikacija, izuzetno slabih državnih registara, ali i činjenicom da velike površine zemljišta, naročito na Globalnom jugu uopšte nisu registrovane. Ali na primer, u SAD, federalna država je vlasnik skoro 30% ukupne površine. Ti podaci ne obuhvataju zemljište koje je u vlasništvu pojedinačnih država (*Federal Land Ownership: Overview and Data*, <https://climatechange.lta.org/wp-content/uploads/cct/2016/03/R42346.pdf>). U Kini gotovo da ne postoji apsolutno privatno vlasništvo nad zemljištem, već je ono zamenjeno dugoročnim pravima eksploatacije i u nekim slučajevima trgovine zakupnim pravima (*Who Owns China's Land? Policies, Property Rights and Deliberate Institutional Ambiguity*, <https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/11448873.pdf>).

² UN, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2015. (<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf?OpenElement>)

osnovni mehanizam države za usklađivanje različitih ekonomskih, društvenih i ekoloških prioriteta vezanih za korišćenje i raspolaganjem zemljištem. Prostornim i urbanističkim planovima, koje usvaja svaka država se definiše vrsta zemljišta (poljoprivredno, šumsko, vodno, građevinsko), čime se ograničavaju apsolutna prava svojine u smislu načina na koji se neko zemljište može koristiti, ali i predstavlja osnovu na kojoj se pojedinačne politike mogu planirati.

Građevinsko zemljište je u monetarnom smislu najvrednije zemljište³ i ima najveći udeo u ukupnoj ekonomiji jedne zemlje, ali je takođe od ključnog značaja i za ostvarivanje mnogo širih društvenih ciljeva. Dostupnost usluga obrazovanja, zdravstvene nege, javnih prostora za rekreaciju, zelenih površina itd. u velikoj meri zavisi od urbanističkih i prostornih planova. Međutim, uloga države u smislu politike građevinskog zemljišta prevazilazi prostorno i urbanističko planiranje. U literaturi se uloga politike upravljanja građevinskim zemljištem vidi i u: poboljšanju ekonomske i urbane konkurentnosti; maksimizaciji efekata korišćenja zemljišta; rastu efikasnosti i vrednosti građevinskog zemljišta; uticaju na privredni ambijent; podršci rastu aktive; obezbeđenju sigurnosti investicija; smanjenju komunalnih troškova; ograničenju bespravne i neformalne izgradnje; podršci urbane obnove i revitalizaciji braunfilda; stvaranju boljih fiskalnih efekata u gradskom budžetu; prevenciji korupcije, spekulacija i „otimanja” javnog gradskog zemljišta.⁴

Upravljanje građevinskim zemljištem je u Srbiji posebno značajna iz još jednog razloga. Srbija je iz socijalističkog uređenja dugo zadržala ustavno i zakonodavno rešenje po kojem je ukupno građevinsko zemljište u društvenoj, odnosno državnoj svojini. Tokom tranzicije, putem konverzije, restitucije i otuđenja, ukupan zemljišni fond nad kojim je titular država Srbija, pokrajina ili lokalna samouprava se okrnjio, ali država i dalje upravlja velikim površinama građevinskog zemljišta. Stoga politika upravljanja građevinskim zemljištem u srpskom kontekstu svakako obuhvata regulaciju vezanu za prostorno i urbanističko planiranje, ali i zakonodavni okvir i institucionalne aranžmane za upravljanje zemljištem koje se nalazi u javnoj svojini. Država ovim resursom treba da raspolaže u ime i za interes građana kao dobar domaćin, uz poštovanje principa legitimnosti, odgovornosti, pravednosti i participacije.⁵ Međutim, usled totalne prevlasti tranzicionog diskursa i neoliberalne paradigme superiornosti privatne svojine, ne iznenađuje da su se u opštoj, pa i stručnoj javnosti⁶ zemljišna politika i građevinsko zemljišta pominjali najčešće upravo u kontekstu privatizacije i restitucije, dok je ceo korpus pitanja vezanih za zemljišnu politiku uopšte, kao i za upravljanje javnim građevinskim zemljištem ostajao u zapečku i samo se povremeno otvarao pri kontroverznim procesima otuđenja (najčešće posebno vredne) imovine ili zemljišta u javnoj svojini. Takvi su na primer bili privatizacija PKBa i pripadajućeg poljoprivrednog zemljišta, ili Luka Beograd i projekat Beograd na vodi, kada se radi o građevinskom zemljištu. Ono što je zajedničko ovakvim slučajevima je da postoje ozbiljne sumnje da se država nije javnom imovinom

³ Pored komunalne opremljenosti, koja gradskom zemljištu već bar desetak puta podiže cenu u odnosu na komunalno neopremljeno zemljište, bitne su i velika gustina i koncentracija aktivnosti u gradu koje omogućavaju i širok izbor namena pojedine lokacije. Videti: Milićević, G. 1990. *Urbana ekonomika*. Beograd: Ekonomski fakultet.

⁴ Zeković, S. i M. Vujošević (2018) Uticaj kontekstualnih faktora na politiku građevinskog zemljišta i urbanog razvoja u Srbiji, U: Bolay, J.C., T. Maričić, S. Zeković (ur.) *Podrška procesu urbanog razvoja*, Beograd, IAUS & EPFL, str. 28–56.

⁵ Zimmerman, W. 2008. „Effective and Transparent Management of Public Land Experiences, Guiding Principles and Tools for Implementation“ (https://www.fig.net/resources/monthly_articles/2008/december_2008/december_2008_zimmermann.pdf)

⁶ Videti: Nedović-Budić, Z., Zeković, S. & Vujošević, M. 2012. „Land privatization and management in Serbia – Policy in limbo“. *Journal of Architectural and Planning Research* 29:4.

raspolagala na odgovoran način i u javnom interesu, i da uspostavljanje privatne svojine nad građevinskim zemljištem ne podrazumeva i ostvarivanje javnog interesa.

Kako bi se obezbedilo ostvarivanje javnog interesa u oblasti upravljanja građevinskim zemljištem u javnoj svojini prvenstveno je neophodno **identifikovati dominantne trendove u ovoj oblasti i usvojiti stratešku orijentaciju**. Strateška orijentacija treba da da opštu smernicu za dalje razvijanje strategije i politike upravljanja javnim građevinskim zemljištem. Ona prvenstveno treba da definiše pretežnu ulogu države u konkretnoj oblasti, obezbedi funkcionalan pravni režim vlasničkih prava i prava raspolaganja nad zemljištem, proklamuje šta se smatra javnim interesom u ovoj oblasti i odredi opšte ciljeve, odnosno željene efekte politike na društvo.

Drugo, neophodno je uspostaviti adekvatan **zakonski i planski okvir kojim bi se omogućilo vođenje javne politike upravljanja građevinskim zemljištem i njegovo usklađivanje sa drugim javnim politikama**. Politika upravljanja građevinskim zemljištem ima dve distinktivne dimenzije, koje korespondiraju sa dve uloge države. Kao prvo, država se pojavljuje kao vlasnik zemljišta, te politika upravljanja zemljištem podrazumeva uspostavljanje adekvatnog okvira za domaćinsko i odgovorno upravljanje javnom svojinom, uključujući procese evidencije i procenu vrednosti zemljišta koje se nalaze u javnoj svojini, ali i uspostavljanje kontrolnih mehanizama, transparentnosti i uslova za široku građansku participaciju. Drugo, regulacija obuhvata propise i kojima se obezbeđuje ostvarivanje javnog interesa, prvenstveno preko instrumenata prostornog planiranja i politika urbanog razvoja, ali i uspostavljanje funkcionalnog katastra, obezbeđivanje pravne sigurnosti i zaštita prava svojine, obezbeđivanje funkcionalnog tržišta nekretnina i tržišta zakupnih prava nad građevinskim zemljištem, održiv mehanizam opremanje građevinskog zemljišta, sprečavanje zemljišne spekulacije, itd.

Konačno, treći segment politike **predstavlja upravljanje građevinskim zemljištem u javnoj svojini u užem smislu, odnosno institucionalna arhitektura i propisi koji omogućavaju ostvarivanje ciljeva usvojene politike**. Ovaj segment podrazumeva jasne odgovore na pitanja: ko je nadležan za sprovođenje politike-upravljanje građevinskim zemljištem (institucionalni aranžman)? Koji su ključni mehanizmi upravljanja-otuđenje, razmena, promena oblika svojine, državna pomoć, eksproprijacija itd. Kojim mehanizmima se štiti deklarirani javni interes? Kakvi su mehanizmi kontrole – interna i eksterna i odgovornosti za upravljanje?

Fokus ove analize su zakonski okvir, institucionalni aranžmani i dosadašnja praksa Republike Srbije i Grada Beograda u oblasti upravljanja građevinskim zemljištem u javnoj svojini.

2_Dominantni trendovi i strateška orijentacija

Srbija nema zvaničnu opštu zemljišnu politiku u vidu bilo kakvog konkretnog dokumenta javne politike, te je teško govoriti o usvojenoj strateškoj orijentaciji ili ciljevima države u ovoj oblasti. Pitanje zemljišne politike, uopšte, pa i politike upravljanja građevinskim zemljištem se u javnosti u Srbiji, pa čak i među stručnim krugovima veoma retko otvaralo na sveobuhvatan način. Procesi tranzicije i privatizacije su u potpunosti premestili fokus sa opštih

pitanja zemljišne politike i načina na koje se u ovoj oblasti ostvaruje javni interes na proces privatizacije društvene svojine i prelaska iz društvene u privatnu svojinu. Takav trend odražava i studija pod nazivom "Zemljišna politika i građevinsko zemljište", koja prati Nacrt GUPa 2041 za Beograd, u kojoj se navodi da iako zemljišna politika ima razna značenja, u teoriji i praksi je najvažnija privatizacija (sic!) koja se ostvaruje kroz dva oblika - konverzija prava korišćenja na građevinskom zemljištu u pravo svojine i povraćaj (restitucija) zemljišta.⁷ Međutim, istorijski i globalno gledano kategorija *vlasništvo nad zemljištem* nije jednoznačna i rigidna kategorija. Dihotomija državno-privatno, koja vrlo često dominira javnim diskursom u stvari ne predstavlja adekvatnu refleksiju kompleksnosti pravnih odnosa koje podrazumeva javno zemljište. Tako na primer, čak 65% od ukupnog ruralnog zemljišta globalno gledano obrađuju lokalne zajednice i pojedinci po osnovu običajnih prava i to vrlo često u obliku zajedničkog dobra, dok je samo izuzetno mali procenat regulisan konkretnim ugovorima između države i pojedinaca ili grupa u smislu prava korišćenja, zakupa i sl⁸.

Zemljišnu politiku Srbije pre svega karakteriše **nedostatak sistemskog pristupa i veliki broj ad hoc intervencija u ovoj oblasti, kao i česte izmene zakonodavnog okvira**. Pravna nesigurnost, nerešeni pravni status javne svojine (društvena, državna, javna), česte izmene zakonodavnog okvira, slabost institucija i raširena korupcija, kao i nedovršeni pravni okvir i visok nivo političkog uticaja se i u literaturi i u zvaničnim strateškim dokumentima prepoznaju kao ključni izazovi u ovoj oblasti. Značajnu ulogu u donošenju čestih izmena i dopuna zakona ima upravo nekritičko nastojanje države da stvori urbanističko i drugo zakonodavstvo koje će investitorima omogućiti subvencionisanje u domenu građevinskog zemljišta, brz i efikasan pristup jeftinim i atraktivnim lokacijama, kao i brzo dobijanje građevinske dozvole.⁹ Iako je, na primer Nacrtom Generalnog urbanističkog plana za Grad Beograd (GUP) tek 2022. godine, vrlo stidljivo pomenuto da je generalna orijentacija Grada Beograda u ovoj oblasti u stvari značajno umanjenje ukupnog fonda zemljišta u javnoj svojini, analiza činjenja i (ne)činjenja države u ovoj oblasti, kao i niza planskih dokumenata i prateće dokumentacije poslednjih 30 godina, u stvari razotkrivaju linije kontinuiteta u ovoj oblasti: **privatizacija zemljišnog fonda i posmatranje zemljišta isključivo kroz njegovu tržišnu vrednost**.

2.1. Privatizacija i smanjivanje fonda građevinskog zemljišta u javnoj svojini

Tranzicija koja u Srbiji traje već trideset godina je sa sobom donela i proces transformacije svojinskog režima nad građevinskim zemljištem. Za razliku od postojanja privatne i zajedničke svojine na poljoprivrednom zemljištu, što je bila specifična odlika jugoslovenskog modela socijalizma, oblici imovinskih prava koji se tiču građevinskog zemljišta bili su veoma različiti. U periodu 1958–1995. godine građevinsko zemljište bilo je u sistemu društvene svojine i, u skladu s principima ovog oblika zajedničke svojine, bilo je izuzeto iz tržišnog prometa. Vlasnici objekata na zemljištu u društvenoj svojini imali su pravo korišćenja

⁷ https://www.beograd.rs/cir/gradski-oglasi-konkursi-i-tenderi/1795801-rani-javni-uviod-izrade-generalnog-urbanistickog-plana-beograda-2041_2/

⁸ Who Owns the World's land? A global baseline of formally recognized indigenous and community land rights, Rights and Resources Initiative September 2015, https://rightsandresources.org/wp-content/uploads/GlobalBaseline_web.pdf

⁹ Zeković, S. i Vujošević, M. 2018. „Uticaj kontekstualnih faktora na politiku građevinskog zemljišta i urbanog razvoja u Srbiji“. U Bolay, J.C., T. Maričić, S. Zeković (ur.) *Podrška procesu urbanog razvoja*. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije; Lausanne: École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), Cooperation and development center (CODEV), str. 28–56.

zemljišta za redovnu namenu objekata. Sa usvajanjem Zakona o građevinskom zemljištu 1995. godine, započet je prenos vlasništva na građevinskom zemljištu iz društvene u državnu svojinu. Gradsko građevinsko zemljište postalo je državna svojina, utvrđena tadašnjim ustavnim okvirom.¹⁰ Od 2003. godine zakonodavstvo o građevinskom zemljištu pripaja se prostorno-urbanističkom zakonodavstvu, tj. izvršeno je mehaničko objedinjavanje pravnih materija prostornog i urbanističkog planiranja, građevinskog zemljišta i izgradnje objekata u jedan zakon (Zakon o planiranju i izgradnji sa 25 podzakonskih akata).¹¹ Ovim zakonom je uvedena privatna svojina na ostalom građevinskom zemljištu, iako je tek Ustav iz 2006. omogućio da građevinsko zemljište može biti i u privatnoj svojini. Zakon je omogućio prodaju i prenos prava korišćenja neizgrađenog zemljišta, a dalje reforme relevantnog zakonodavnog okvira su i dalje kao svoju generalnu orijentaciju imale privatizaciju zemljišta u državnoj svojini.

Institut **konverzije** prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu bez naknade u korist kupaca privatizovanih subjekata uveden je Zakonom o planiranju i izgradnji („Sl. glasnik RS”, br. 72/2009). Na građevinskom zemljištu u državnoj, odnosno javnoj svojini, na kome su nosioci prava korišćenja bila ili jesu privredna društva i druga pravna lica na koja su se primenjivale odredbe zakona kojima se uređuje privatizacija, stečajni i izvršni postupak, kao i njihovi pravni sledbenici, pravo korišćenja može se konvertovati u pravo svojine, uz naknadu tržišne vrednosti tog građevinskog zemljišta u momentu konverzije prava, umanjenu za troškove pribavljanja prava korišćenja na tom građevinskom zemljištu.¹² Prvobitni model je podrazumevao konverziju sa nadoknadom, sa sve odredbom da bi se ta sredstva uplaćivala u Fond za restituciju. Međutim, u periodu od 2011. do 2015. godine grad Beograd je od otuđenja i konverzije građevinskog zemljišta ostvario izuzetno male prihode. Na osnovu konverzije ostvareni su prihodi u vrednosti od oko 400 000 evra.¹³ Situaciju u ovoj oblasti nije popravilo ni usvajanje Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu, koji omogućava konverziju prava na korišćenje u pravo svojine ili pravo dugoročnog zakupa na 99 godina, uz naknadu po tržišnim cenama, kao ni izmena Zakona iz 2020. godine.¹⁴ Međutim, ono što je očigledno da ovako česta menjanja modela razrešavanja imovničkih odnosa– od narušavanja pravičnosti (o čemu se izjašnjavao i Ustavni sud 2013. godine) do fisklane opravdanosti ovog modela. Konačni saldo javnih prihoda je gotovo 100 puta manji od najavljenog 2015. godine kada se Zakon usvajao. Naime, najavljivano je da će se prikupiti 630 miliona evra i to u periodu od samo dve tri godine, dok se sada u javnosti pominje da je taj iznos za ukupni period manji od 10 miliona. Novi ministar građevinarstva u Vladi formiranoj 2022. Goran Vesić, je najavio usvajanje novog zakona kojim bi se napustila ideja nadoknade za konverziju, zbog neefikasnosti i slabog prihoda.

¹⁰ Živanović-Miljković, J. 2018. „Regulativa o korišćenju građevinskog zemljišta u Srbiji: Analiza njenih uticaja na imovinska prava“. U Bolay, J.C., T. Maričić, S. Zeković (ur.) *Podrška procesu urbanog razvoja*. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije; Lausanne: École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), Cooperation and development center (CODEV), str. 124–142.

¹¹ Zeković, S. i Vujošević, M. 2018. „Uticaj kontekstualnih faktora na politiku građevinskog zemljišta i urbanog razvoja u Srbiji“. U Bolay, J.C., T. Maričić, S. Zeković (ur.) *Podrška procesu urbanog razvoja*. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije; Lausanne: École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), Cooperation and development center (CODEV), str. 28–56.

¹² Videti: član 103, stav 1, Zakon o planiranju i izgradnji („Sl. glasnik RS”, br. 72/2009, 81/2009 - ispr. i 64/2010 - odluka US).

¹³ Savet za borbu protiv korupcije, *Izveštaj o raspolaganju nepokretnostima grada Beograda*, 2017. (<http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-3251/izvestaj-o-raspolaganju-nepokretnostima-grada-beograda>)

¹⁴ Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu („Sl. glasnik RS”, br. 64/2015 i 9/2020).

Prave efekte primene instituta konverzije je teško analizirati zbog nedostatka podataka, ali su vrlo indikativni pojedinačni, često zamršeni slučajevi, koji su se završavali na isti način – konverzijom prava na korišćenje u apsolutno pravo svojine nad velikim brojem hektara zemljišta u državnom (javnom) vlasništvu. Izgleda da su, pod plaštom “zdravorazumskog” principa da se uspostavi puno pravo svojine nad građevinskim zemljištem, te da se privatnim vlasnicima objekata da apsolutno pravo svojine nad zemljištem na kome su ti objekti sagrađeni, obavljane mnogo ozbiljnije transakcije razvlašćivanja društva i države, sa dubokim posledicama po građane i zajednice. Nedovršen pravni sistem je omogućio procese privatizacije preduzeća u kojima vrednost nije uključivala valorizovanje građevinskih parcela na kojima su se preduzeća nalazila, kao ni valorizaciju zemljišta (kako građevinskog, tako i poljoprivrednog) na kojoj su ta preduzeća imala pravo korišćenja, te se u stvari umesto privatizacije događala kupoprodaja nekretnina u vidu zemljišta. Najeklatantniji primer je slučaj Luke Beograd, jedna od čuvenih 24 problematičnih privatizacija koje je istraživao Savet za borbu protiv korupcije na čelu sa Vericom Barać još 2008. Vlasnici skoro 94 odsto akcija Luke “Beograd” postali su Milan Beko i Miroslav Mišković, preko firme “Worldfin S.A.” u septembru 2005. godine. Luka im je prodana za 40 miliona evra. Gotovo svaki aspekt u okviru ove privatizacije je sporan: od koncentracije vlasništva u okviru same kompanije, preko sumnjivih procena vrednosti samog preduzeća, preko činjenice da je Luka Beograd bila korisnik prava korišćenja na 200 hektara industrijskog zemljišta, koje je u međuvremenu izmenama urbanističkih planova pretvoreno u građevinsko zemljište, čime mu je višestruko porasla vrednost. Nedavno je Marina Dorćol, koja se prostire na nekoliko hektara u okviru Luke Beograd, prodana za 32 miliona evra češkoj kompaniji “MD Investment”, te je procena da je ukupna vrednost građevinskog zemljišta koje je privatizovano nekoliko milijardi evra.¹⁵

Međutim, opšta orijentacija politike upravljanja građevinskim zemljištem ka privatizaciji građevinskog zemljišta putem konverzije ili otuđenjem, nije samo pitanje koruptivnih praksi, naročito usled nedovršenog i protivurečnog pravnog sistema. Značajno umanjivanje zemljišnog fonda u javnoj svojini se negativno odražava i na održivost politike upravljanja građevinskim zemljištem, naročito u segmentu koji se odnosi na uređivanje građevinskog zemljišta. Tu opasnost na primer, prepoznaje i GUP za Beograd do 2041. godine, i prateća studija “Zemljišna politika i građevinsko zemljište”. U ovoj studiji se zaključuje da su “sredstva za finansiranje programa: doprinos za uređivanje građevinskog zemljišta, cena otuđenja zemljišta i naknada za pretvaranje prava korišćenja u svojinu (konverzija), jednokratnog karaktera, a ostvarivanje prihoda iz otuđenja i konverzije ograničeno je ukupnim fondom građevinskog zemljišta u državnoj, odnosno javnoj svojini, te na ovaj način suštinski nije obezbeđen kontinuiran i pouzdan izvor finansiranja uređivanja građevinskog zemljišta.” Takođe se dodaje da “u momentu potpune privatizacije građevinskog zemljišta, prema ZPI, doprinos za uređivanje građevinskog zemljišta i zakupnina postaju jedini i nedovoljan izvor finansiranja izgradnje saobraćajne i komunalne infrastrukture.”¹⁶

Dakle, iako se prepoznaje da je zakupna cena zemljišta jedan od nosećih instrumenata zemljišne politike u tržišnim ekonomijama, odnosno da prihod od prodaje zemljišta nije

¹⁵ Videti detaljnije u analizi slučaja koju je istražio i objavio Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS) (<https://24slucaja.cins.rs/sr/slucajevi/lukabeograd> i <https://www.istinomer.rs/amezija/afere-luka-beograd-timeline/>)

¹⁶ Videti: Elaborat Generalni urbanistički plan Beograda 2041, objavljen u fazi ranog javnog uvida u junu 2022. godine (<https://www.urbel.com/srp/javni-uvodi/2977/detaljnije/w/0/rani-javni-uvod-u-generalni-urbanisticki-plan-beograda-2041/>)

adekvatan potrebnim sredstvima za programe uređenja građevinskog zemljišta (što je u nadležnosti državnih organa i organa lokalne samouprave), ne ide su pravcu razvoja ovog instrumenta kako bi se obezbedio kontinuirani priliv sredstava za program opremanja građevinskog zemljišta, i to uz očuvanje zemljišnog fonda u javnoj svojini, već se insistira na daljoj privatizaciji i umanjivanju zemljišnog fonda, umesto odgovornoj fiskalizaciji zemljišta u javnoj svojini. Uvođenje tržišnog principa u politiku upravljanja građevinskim zemljištem je posmatrano isključivo kao proces otuđenja građevinskog zemljišta u javnom vlasništvu, a ne kao uspostavljanje tržišta nad zakupnim pravima, što bi bila potpuno legitiman i verovatno održiviji model. Trebalo bi stoga razmotriti na koji način zakup zemljišta, u kombinaciji sa poreskim merama, može obezbediti dovoljno sredstava za opremanje zemljišta u kontinuitetu.

2.2. Javno građevinsko zemljište kao roba – dominacija tržišnog principa u planskim dokumentima

Urbanističko i prostorno planiranje predstavlja osnovnu regulatornu polugu države u upravljanju zemljištem, građevinskim zemljištem. Planiranje namene zemljišta ima za cilj da uspostavi ravnotežu između prava vlasnika da koristi svoje zemljište i javnog interesa.¹⁷ Nizom planskih dokumenata (Prostorni plan Republike Srbije, Regionalni plan administrativnog područja Beograda, Generalni urbanistički plan, itd.) se definiše vrsta zemljišta u smislu katastra (građevinsko, poljoprivredno, šumsko, vodno, ostalo) i namena zemljišta (javno i ostalo). Dok se klasifikacijom zemljišta ograničava pravo raspolaganja svojine, propisujući kako se zemljište može koristiti, klasifikacija namena zemljišta -javna namena i ostale namene – ograničava i samu mogućnost uspostavljanja privatne svojine. Naime, po trenutno važećoj regulativi, postojeće i planirane površine javne namene ne mogu se otuđiti iz javne svojine ili dati u zakup, ako nije donet planski dokument na osnovu kojeg se izdaju lokacijski uslovi odnosno građevinska dozvola¹⁸.

Ovakva regulativa omogućava državi da interveniše u ovoj oblasti imajući u vidu javni interes te je značaj urbanističkog i prostornog planiranja i njegov kvalitet ne samo u tome što usmerava ponašanje privatnih aktera i usklađuje različite ekonomske i društvene prioritete, već i time što raspolaze zemljišnim fondom kojim bi mogla da na adekvatniji način obezbedi ostvarivanje javnog interesa. To podrazumeva postavljanje sveobuhvatnih ciljeva i prioriteta koji odražavaju potrebe zajednice koje prevazilaze tržišnu i ekonomsku logiku. Međutim, ciljevi plana u oblasti zemljišne politike i građevinskog zemljišta, kako su postavljeni, na primer, u Elaboratu za javni uvid Generalnog urbanističkog plana za grad Beograd do 2041.¹⁹ godine u najvećem delu su usmereni na unapređenje uslova za privatizaciju zemljišta, umesto da se bave politikom održivog upravljanja zemljištem u javnoj svojini, koje je važan element planiranja grada u javnom interesu. Tako se recimo u tački 3. u delu "Ciljevi i preporuke"

¹⁷ Živanović-Miljković, J. 2018. „Regulativa o korišćenju građevinskog zemljišta u Srbiji: Analiza njenih uticaja na imovinska prava“. U Bolay, J.C., T. Maričić, S. Zeković (ur.) *Podrška procesu urbanog razvoja*. Beograd : Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije; Lausanne: École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), Cooperation and development center (CODEV), str. 124–142.

¹⁸ Videti: član 99, Zakon o planiranju i izgradnji ("Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - dr. zakon, 9/2020 i 52/2021).

¹⁹ Videti: Elaborat Generalni urbanistički plan Beograda 2041, objavljen u fazi ranog javnog uvida u junu 2022. godine (<https://www.urbel.com/srp/javni-uvidi/2977/detaljnije/w/0/rani-javni-uvid-u-generalni-urbanisticki-plan-beograda-2041/>)

prepoznaje da katastar mora biti ažuriran (premda ne i javno dostupan), samo radi "nesmetanog odvijanja transakcija nekretnina". Takođe, većina smernica se odnosi na podršku investitorima, a ne na javni interes, što neretko može biti suprotstavljeno (npr. zakonodavstvo koje investitorima omogućava subvencionisanje u domenu građevinskog zemljišta, brz i efikasan pristup lokacijama, itd.).

Naglašena tržišna logika, odnosno potenciranje razmenske vrednosti zemljišta, što se može iščitati u većini tekstualnih dokumenata koji prate GUP (uključujući i prateću sektorsku studiju "Zemljišna politika i građevinsko zemljište"), nije nužno i logika javnog interesa. Vođenje tržišnom logikom u upravljanju građevinskim zemljištem može imati izuzetno loše posledice po ravnomerni razvoj grada i distribuciju javnih funkcija prema potrebama svih stanovnika.

U segmentu 2.1. *Opšti ciljevi izrade plana i koncepcija razvoja* tekstualnog dela plana (GUP), u opisu vizije "Pametni grad" pojašnjava se za kakav koncept decentralizacije se plan zalaže. Između ostalog, navodi se da je "u ovom trenutku primetan niži nivo korišćenja nekih od postojećih javnih namena", među kojima se pominju i fakulteti i dečije ustanove u centru, dok se navodi da druge javne funkcije "zbog svog položaja i prostornih kapaciteta nalaze na granici funkcionalnosti", pri čemu se kao primeri navode urgentni centar, hitna pomoći vatrogasne stanice - sve krucijalne javne funkcije za stanovnike grada. Pre svega, nije jasno na osnovu kojih je analiza utvrđena nefunkcionalnost ili nedovoljna iskorišćenost navedenih ustanova, ali je dodatno zabrinjavajuće što se navodi mogućnost njihovog izmeštanja kao mehanizam za njihovu "reaktivaciju i punu funkcionalnost", zbog toga što "mnogi od objekata ili kompleksa u javnoj svojini zauzimaju atraktivne i tržišno vredne lokacije u gradu".

Naime, ovakvo formulisan strateški pravac rasvetljuje da je ekonomska vrednost zemljišta, te potencijalni profit od njegovog otuđenja ili najma kriterijum koji može uzrokovati izmeštanje javnih (neprofitnih) funkcija iz centralnih zona u periferne zone. Neophodno je stoga, potkrepiti relevantnim studijama na koji način je *u javnom interesu* potrebno poboljšati funkcionalnost javnih usluga, imajući u vidu njihovu povezanost sa prostorima stanovanja i potrebama stanovnika, a ne potencijalnu cenu zemljišta na kom su locirane te javne funkcije.

Umesto tržišne logike, fokus u sektoru zemljišne politike i građevinskog zemljišta bi trebao da bude procena kriterijuma za rezervisanje javnog građevinskog zemljišta za buduće potrebe, dugoročne politike obezbeđivanja ravnomerne distribucije različitih javnih objekata i službi, ali i različitih modela stanovanja (profitno/neprofitno), te očuvanje i adekvatno unapređivanje fonda zemljišta u javnoj svojini. U suprotnom, danas otuđeno zemljište će sutra postati predmetom eksproprijacije. U strukturi svih troškova prema Programu uređivanja građevinskog zemljišta za Grad Beograd, koji donosi Skupština grada Beograda, a realizuje Direkcija za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda JP. za 2021. godinu, pripremanje građevinskog zemljišta učestvuje sa ukupno 38%, od čega za rešavanje imovinsko pravnih odnosa za izgradnju objekata komunalne infrastrukture odlazi 32%. I sama studija Zemljišna politika i građevinsko zemljište, ukazuje na veliku opterećenost troškova uređivanja građevinskog zemljišta sa troškovima rešavanja imovinsko pravnih odnosa (eksproprijacije) i čak identifikuje da to direktna posledica svojinske transformacije građevinskog zemljišta koju nije na odgovarajući način i sa odgovarajućom dinamikom pratila transformacija upravljačkih i regulatornih mehanizama zemljišne politike.²⁰

²⁰ Videti: Elaborat Generalni urbanistički plan Beograda 2041, objavljen u fazi ranog javnog uvida, a posebno prateću studiju „Zemljišna politika i građevinsko zemljište“ (<https://www.urbel.com/srp/javni-vidi/2977/detaljnije/w/0/rani-javni-vid-u-generalni-urbanisticki-plan-beograda-2041/>)

Uvođenje javno-privatnog partnerstva (JPP) u oblasti obezbeđivanja komunalne infrastrukture i usluga, koje se planira GUPom takođe nije rešenje koje je nesumnjivo u javnom interesu, kako su međunarodna iskustva pokazala u ovako kontradiktornom modelu (u kom se sučeljavaju javni interes i potreba za profitom), posebno kad se radi o ključnim elementima funkcionisanja grada kao što je komunalna infrastruktura. Prema tekstu plana, cilj grada je da poveća dobit od prodaje zemljišta, ali istovremeno smanji izdavanja za infrastrukturu koja je, osim za investitore, i od javnog interesa za razvoj celog grada. Smernice 17. i 18. jasno upućuju na strateško opredeljenje ka polu- ili punoj privatizaciji saobraćajne i komunalne infrastrukture, što je izuzetno rizično za javni interes. Javno-privatna partnerstva sa sobom nose ozbiljan koruptivni rizik, naročito imajući u vidu opštu slabost institucija i visok nivo političkog uticaja pri sklapanju ugovora o privatno-javnom partnerstvu. Neretko se ispostavljalo da je ukupan rizik za zajednički posao (kao na primer u slučaju Beograda na vodi) snosi država kao partner. Jedan od osnovnih nedostataka u postojećem normativnom okviru i praksi u oblasti JPP je i nedovoljan stepen transparentnosti i dostupnosti podataka o obavezama javnih partnera u ovakvim projektima, naročito kada se ugovori sklapaju sa stranim investitorima na osnovu prethodno potpisanih međunarodnih sporazuma. Iako je transparentnost jedno od osnovnih načela proklamovanih Zakonom o Javno privatnom partnerstvu, ono ne obuhvata uključivanje javnosti u proces donošenja odluka prilikom pripreme i realizacije projekata, odnosno objavljivanje glavnih nalaza, opravdanosti studije izvodljivosti, i sl.²¹ Smatramo da se treba vratiti planiranju poreskih mera i zakupa zemljišta kao ključnim instrumentima za finansiranje izgradnje komunalne i saobraćajne infrastrukture.

3_Ključni elementi politike upravljanja građevinskim zemljištem u javnoj svojini

Imajući u vidu usku povezanost upravljanja javnom svojinom (odnosno javnim građevinskim zemljištem) u javnom interesu i urbanističkog i prostornog planiranja, neophodno je razlikovati tri dimenzije, odnosno elementa politike upravljanja građevinskim zemljištem. Kao prvo, radi se o **upravljanju javnom svojinom** (u vidu građevinskog zemljišta), te je definisanje ciljeva politike odnosno poželjnih efekata po društvo, uspostavljanje sistema za evidencije zemljišta, svrsishodnu fiskalizaciju javne imovine i uspostavljanje mehanizma odgovornosti za učinke upravljanja. Cilj bi trebao da bude uspostavljanje transparentnog, odgovornog i održivog sistema upravljanja građevinskim zemljištem u javnoj svojini. Drugo, **urbanističko i prostorno planiranje**, kao glavna regulatorna poluga države u ovoj oblasti predstavlja takođe važan element zemljišne politike kojim se obezbeđuje javni interes i koji podrazumeva procese usvajanja planskih dokumenata, uključujući izrade analiza i studija na osnovu kojih se donose odluke, ali i široko učešće javnosti u donošenju odluka. Treće, imajući u vidu da procesi planiranja drugih politika za koje je građevinsko zemljište od značaja (stanovanje, kulturna politika, privredni razvoj itd.) procesi planiranja uključuje **proces koordinacije i usklađivanja različitih prioriteta i politika** na nivou pojedinačnih organa vlade i ministarstava, kao i politika na nacionalnom i lokalnom nivou.

²¹ Nicić, J. I Arsenijević-Momčilović, A. 2019. *Javno-privatna partnerstva i pristup informacijama od javnog značaja: pravni okvir i praksa*. Beograd: Partneri za demokratske promene Srbija. ([https://www.partners-serbia.org/public/news/Analiza-Javno-privatna-partnerstva-i-pristup-informacijama-od-javnog-znacaja\(1\).pdf](https://www.partners-serbia.org/public/news/Analiza-Javno-privatna-partnerstva-i-pristup-informacijama-od-javnog-znacaja(1).pdf))

3.1. Evidencija građevinskog zemljišta u javnoj svojini - ko i čime upravlja?

Zakonom o javnoj svojini iz 2015. godine su ustanovljena tri oblika prava javne svojine: javnu svojinu čini pravo svojine Republike Srbije - državna svojina, pravo svojine autonomne pokrajine - pokrajinska svojina i pravo svojine jedinice lokalne samouprave - opštinska, odnosno gradska svojina.²² U tom smislu je i jasno definisano ko može biti titular prava javne svojine. Usvajanjem ovog zakona najveći deo javnog zemljišta u Beogradu je prešlo u svojinu Republike Srbije i Gradu Beogradu. Istim Zakonom je uspostavljena i nadležnost i obaveza vođenja evidencije o stanju, vrednosti i kretanju sredstava u javnoj svojini.

Evidencija zemljišta u javnoj svojini je temeljno pitanje, bez kojeg se ne može govoriti ni o kakvom planiranju, ostvarivanju ciljeva, niti o odgovornosti i dobrom upravljanju. Neophodno je raspolagati preciznim i sveobuhvatnim popisom-bazom podataka o ukupnom fondu zemljišta koji se nalazi u javnoj svojini kako bi se na adekvatan način mogla planirati politika upravljanja zemljištem uopšte, a posebno i građevinskim zemljištem koje se nalazi u javnoj svojini.

Zakonodavni okvir i institucionalni aranžman treba da omogući sveobuhvatan, precizan i javno dostupan popis imovine u javnoj svojini. U tom smislu regulativa koja se odnosi na ovu oblast obuhvata opštu regulativu koja uređuje zemljišne knjige odnosno katastar, kao i posebnu regulativu, odnosno podzakonske akte koji se odnose isključivo na evidenciju, procenu vrednosti i uopšteno upravljanje građevinskim zemljištem. Zakonom o javnoj svojini je uspostavljena nadležnost i obaveza vođenja evidencije o stanju, vrednosti i kretanju sredstava koja koriste.²³ Organi Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave vode evidenciju o stanju, vrednosti i kretanju sredstava u javnoj svojini koje koriste. Javno preduzeće, društvo kapitala, zavisno društvo kapitala, ustanova ili drugo pravno lice čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave vodi evidenciju nepokretnosti u javnoj svojini koje koristi.

Vlada Srbije je Uredbom o evidenciji nepokretnosti u javnoj svojini, u skladu sa zakonom propisala sadržinu i način vođenja evidencije o stanju, vrednosti i kretanju nepokretnosti u javnoj svojini koju vode korisnici i nosioci prava korišćenja, definisala rokove za dostavljanje podataka Republičkoj direkciji za imovinu Republike Srbije i način vođenja jedinstvene evidencije nepokretnosti u javnoj svojini, koju vodi Direkcija. Posebnu evidenciju nepokretnosti korisnici, odnosno nosioci prava korišćenja, u skladu sa ovom uredbom, vode za: 1) zemljište u javnoj svojini (građevinsko, poljoprivredno, šumsko i drugo zemljište); 2) službenu zgradu, poslovni prostor i delove zgrade; 3) stambenu zgradu, stan, garažu i garažno mesto; 4) nepokretnost za reprezentativne potrebe; 5) nepokretnost za potrebe diplomatskih i konzularnih predstavništava; 6) druge građevinske objekte. Ovi posebni izveštaji treba da sadrže i 1) nabavnu vrednost nepokretnosti; 2) ispravku vrednosti nepokretnosti; 3) sadašnju knjigovodstvenu vrednost po poslednjem godišnjem popisu u trenutku sastavljanja bilansa stanja korisnika, odnosno nosilaca prava korišćenja, odnosno po poslednjem izvršenom popisu (u slučajevima statusne promene, promene pravne forme, otvaranja odnosno

²² Videti: član 2, Zakon o javnoj svojini („Sl. glasnik RS”, br. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 - dr. zakon, 108/2016, 113/2017, 95/2018 i 153/2020).

²³ Videti: član 64, Zakona o javnoj svojini („Sl. glasnik RS”, br. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 - dr. zakon, 108/2016, 113/2017, 95/2018 i 153/2020).

zaključenja postupka redovne likvidacije i stečaja, kao i u drugim slučajevima predviđenim zakonom); 4) kretanje, odnosno promene na nepokretnosti u stanju i vrednosti, koje su rezultat raspolaganja nepokretnostima (davanje na korišćenje, davanje u zakup, prenos prava javne svojine na drugog nosioca javne svojine uključujući i razmenu, otuđenje, zasnivanje hipoteke, ulaganje u kapital), pribavljanje, dogradnja, promena namene i sl.²⁴

Regulatornim okvirom je ustrojen i institucionalni aranžman i podela nadležnosti vezana za evidenciju i procenu vrednosti zemljišta u javnoj svojini. Ključni akteri u procesu su: Republički geodetski zavod, Sektor za katastar nepokretnosti za vođenje katastra, poljoprivredno zemljište je u nadležnosti Uprave za poljoprivredno zemljište koje je u sastavu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Javno preduzeće Srbijašume su nadležne za šumsko zemljište i državne šume. Za građevinsko zemljište u javnoj svojini, što je fokus naše analize, nadležan je Sektor za evidenciju i poslove upisa javne svojine Republike Srbije, odnosno Republička direkcija za imovinu RS Sektor za evidenciju i poslove upisa javne svojine RS, kao i za vođenje centralnog elektronskog registra javne svojine nad nepokretnostima.

	Institucija	Nadležnosti
Republički nivo	Sektor za katastar nepokretnosti, Republički geodetski zavod (RGZ)	Katastar
	Sektor za evidenciju i poslove upisa javne svojine Republike Srbije, Republička direkcija za imovinu RS	Građevinsko zemljište u svojini RS
	Uprava za poljoprivredno zemljište, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	Poljoprivredno zemljište u svojini RS
	Srbijašume	Šumsko zemljište i državne šume i stručno-savetodavni poslovi u šumama sopstvenika-fizičkih lica
Gradski nivo	Sekretarijat za imovinske i pravne poslove (oblast zemljišta), Gradska uprava grada Beograda Direkcija za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda	Javna imovina Grada Beograda

Tabela 1. Pregled institucionalne infrastrukture nadležne za evidenciju i procenu vrednosti zemljišta u javnoj svojini

Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova. Ovim zakonom uređuju se pravila postupka upisa u katastar nepokretnosti i katastar vodova u njihovom održavanju, predmet i vrste upisa u tom postupku i pravila postupka izdavanja izvoda iz navedenih registara, kao i druga pitanja od značaja za održavanje katastra nepokretnosti i katastra vodova. Odredbe ovog zakona koje uređuju predmet i vrste upisa primenjuju se i na postupak obnove katastra, ako zakonom nije drukčije određeno.

https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/Zakon%20o%20postupku%20upisa%20u%20katastar%20nepokretnosti%20i%20vodova_0.pdf

²⁴ Uredba o evidenciji nepokretnosti u javnoj svojini, ("Sl. glasnik RS", br. 70/2014, 19/2015, 83/2015 i 13/2017).

Zakon o državnom premeru i katastru. Ovim zakonom uređuju se stručni poslovi i poslovi državne uprave koji se odnose na državni premer, katastar nepokretnosti, katastar vodova, osnovne geodetske radove, adresni registar, topografsko-kartografsku delatnost, procenu vrednosti nepokretnosti, geodetsko-katastarski informacioni sistem i Nacionalnu infrastrukturu geoprostornih podataka i geodetski radovi u inženjersko-tehničkim oblastima.

<https://www.mgsi.gov.rs/lat/dokumenti/zakon-o-drzavnom-premeru-i-katastru>

Pravilnik o katastarskom premeru i katastru nepokretnosti. Ovim pravilnikom propisuju se tehnički normativi, metode i način rada koji se primenjuju u katastarskom premeru, obnovi i održavanju katastra nepokretnosti.

<https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik-katastarskom-premeru-katastru-nepokretnosti.html>

Uredba o digitalnom geodetskom planu. Ovom uredbom uređuju se sadržina, tehnički normativi, način formiranja i arhiviranja digitalnog geodetskog plana (u daljem tekstu: DGP), način održavanja i distribucije baze podataka digitalnog katastarskog plana i digitalnog plana katastra vodova u okviru funkcionisanja geodetskog informacionog sistema, kao i obezbeđivanje zaštite podataka, u skladu sa Zakonom o državnom premeru i katastru i upisima prava na nepokretnostima

<https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/UREDBA%20O%20DIGITALNOM%20GEODETSKOM%20PLANU.pdf>

Pravilnik o izradi i održavanju katastra nepokretnosti. Ovim pravilnikom uređuje se priprema za izlaganje na javni uvid podataka o nepokretnostima i pravima na njima, izlaganje na javni uvid podataka o nepokretnostima i pravima na njima, formiranje i održavanje katastra nepokretnosti.

<https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/PRAVILNIK%20O%20IZRADI%20I%20ODRZAVANJU%20KATASTRA%20NEPOKRETNOSTI.pdf>

Uredba o evidenciji nepokretnosti u javnoj svojini. Ovom uredbom propisuje se sadržina i način vođenja evidencije o stanju, vrednosti i kretanju nepokretnosti u javnoj svojini koju vode korisnici i nosioci prava korišćenja, rokovi za dostavljanje podataka Republičkoj direkciji za imovinu Republike Srbije i način vođenja jedinstvene evidencije nepokretnosti u javnoj svojini, koju vodi Direkcija.

<https://www.paragraf.rs/propisi/uredba-evidenciji-nepokretnosti-javnoj-svojini.html>

Tabela 2. Regulatorni okvir relevantan za evidenciju i procenu vrednosti imovine u javnoj svojini

Uspostavljanje centralne evidencije imovine u javnom vlasništvu je jedan od ključnih problema u oblasti upravljanja javnom svojinom (u svim njenim oblicima-društvenoj, državnoj, itd.) u poslednjih tri decenije. Državna revizorska institucija je nakon obavljene revizije 2015, zaključila: „Republika Srbija nema tačne podatke o broju i vrednosti svoje nepokretne imovine, zbog nepostupanja nadležnih organa i korisnika i manjkavosti propisa. Republička direkcija za imovinu Republike Srbije (RDI) nije uspostavila jedinstvenu evidenciju nepokretnosti u svojini Republike Srbije, zbog neusaglašenosti zakona koji regulišu oblast nepokretnosti, odsustva napora da zahteva od organa da postupaju u skladu sa svojom obavezom o izveštavanju o

nepokretnostima, grešaka pri unosu podataka o nepokretnostima i odsustva kontrole tačnosti unetih podataka.“ Kao najopštiji zaključak izveštaja DRI kaže da “dvadeset godina neuspostavljanja evidencije i nepostojanja kontrole nad raspolaganjem nepokretnostima Republike Srbije dovelo je do propuštanja prilika za uvećanje prihoda.”²⁵

Od izdavanja ovog izveštaja DRI, što je do sada jedini pokušaj sistemskog sagledavanja sistema upravljanja nepokretnostima u javnoj svojini, sigurno je došlo do daljih unapređivanja samog mehanizma vođenja centralne evidencije imovine u javnom vlasništvu. Tako su na primer, Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o javnoj svojini, koji je stupio na snagu 18.12.2017.godine, predviđene i novčane kazne za prekršaj za odgovorno lice u organu Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, pravno lice i odgovorno lice u pravnom licu ako ne vodi evidenciju o stanju, vrednosti i kretanju sredstava u javnoj svojini koje koriste i u propisanom roku ne dostavi Direkciji podatke iz evidencije koju vodi u cilju vođenja jedinstvene evidencije nepokretnosti u javnoj svojini, sve u skladu sa odredbom člana 64 Zakona²⁶. Međutim, čini se da problem sa dostavljanjem ažurnih podataka od strane korisnika opstaje i pored kaznene politike, ako je suditi po praksi RDI da objavljuje obaveštenja o korisnicima čiji podaci su bili manjkavi, a kojih ima nekoliko stotina.²⁷

Takođe, da li zbog neažurnosti korisnika javne svojine ili iz nekog drugog razloga, **evidencije RGZ-a, Republičke direkcije za imovinu RS i grada Beograda su neusaglašene i značajno se razlikuju**, što ne bi smeo biti slučaj. Izveštaji Saveta za borbu protiv korupcije i Državna revizorska institucije su utvrdili da su evidencije o nepokretnostima u Republici Srbiji nepouzdana (Izveštaji o evidenciji i raspolaganju nepokretnostima grada Beograda, 2017, Savet za borbu protiv korupcije; Izveštaj br. 400-1634/2014-08, 2014, Državna revizorska institucija).

Međutim, ključni problem u ovoj oblasti je činjenica da, suprotno zakonskim odredbama **podaci o nepokretnostima u javnoj svojini nisu transparentni i javno dostupni**. Jedinstvenu evidenciju nepokretnosti u javnoj svojini, u skladu sa zakonom vodi Direkcija kao javnu i elektronsku bazu podataka²⁸. Međutim, ova baza (Registar jedinstvene evidencije nepokretnosti u javnoj svojini) nije javna, već je pristup obezbeđen samo korisnicima javne svojine. Na osnovu Izveštaja o javnosti u radu Republičkog geodetskog zavoda Saveta za borbu protiv korupcije, iz 2017 godine, identifikovano je da su važni podaci o raspoloživom statusu zemljišta i statusu svojine nad zemljištem u Republici Srbiji posmatraju kao poslovna tajna. Savet za borbu protiv korupcije je tokom izrade svog izveštaja poslao zahtev za informaciju od javnog značaja, tražeći podatke o ukupno raspoloživom zemljišnom fondu RS (građevinsko, poljoprivredno, ostalo; po JLS; izraženo u ha), podatke o statusu svojine nad zemljištem u RS (po vrstama zemljišta, po JLS, izraženo u ha), podatke o statusu svojine na zemljištu svih privatizovanih poljoprivrednih kombinata i preduzeća, a sada društava (po nazivu), i naziv zemljišnih zadruga u RS koje su uknjižile zadružnu svojinu kao i njihovu uknjiženu površinu. Nakon toga, bilo je pokušaja da se uz pomoć Poverenika dođe do informacije, koji je ustanovio da je po zakonu to validna informacija od javnog značaja, međutim neuspešno.²⁹ Apsurdni epilog ovog pokušaja sticanja uvida u stanje stvari je bilo da

²⁵ Državna revizorska institucija, *Izveštaj o reviziji svrsishodnosti Državne revizorske institucije, Raspolaganje nepokretnostima u svojini Republike Srbije*, broj 400-1634/2014-08 (14. jul 2015, Beograd).

²⁶ Videti: član 64, stav 10, Zakon o javnoj svojini ("Sl. glasnik RS", br. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 - dr. zakon, 108/2016, 113/2017, 95/2018 i 153/2020).

²⁷ Videti: Obaveštenje o dostavi izveštaja o strukturi i vrednosti nefinansijske imovine Republike Srbije na SVI 1 i SVI2 obrascima sa stanjem na dan 31.12.2021. godine (<https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2014/65/1/reg>)

²⁸ Videti: član 64, stav 10, Zakon o javnoj svojini ("Sl. glasnik RS", br. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 - dr. zakon, 108/2016, 113/2017, 95/2018 i 153/2020).

²⁹ Savet za borbu protiv korupcije, *Izveštaj o javnosti u radu RGZ-a*, 2018.

je Direktor RGZ-a čak zvao Savet tražeći da se prethodni izveštaj o radu skine sa sajta. Ovakav otpor jednog državnog organa prema jednom od tela Vlade, u vidu Saveta za borbu protiv korupcije je suprotan osnovnom proklamovanom načelu reforme državne uprave i demokratije u upravljanju – transparentnosti. Nepostojanje javno dostupne evidencije i preglednih izveštaja onemogućava bilo kakvu internu ili eksternu kontrolu, a posebno kontrolu javnosti (vidi deo o transparentnosti i odgovornosti), ali svakako onemogućava i celishodno planiranje, kako na nivou republike tako i na lokalnom nivou.

Republički geodetski zavod bi trebalo da ima ne samo podatke o imovini koja je u javnom vlasništvu, već i podatke u svim katastarskim parcelama, kao i o postojećem svojinskom režimu nad tim parcelama, što je i osnovna svrha centralnog i objedinjenog zemljišnog registra, odnosno katastra. Osim pravne sigurnosti i obezbeđivanja ustavom garantovanih prava, jedan od suštinskih razloga za uspostavljanje ovakvog registra je, posmatrano iz ugla države, obezbeđivanje osnove za procesa planiranja i razumevanja trendova u oblasti zemljišne politike, kako bi se osigurao javni interes. Zahtev za informaciju od javnog značaja, koji su autori ove analize uputili RGZ-u 2022. godine tražeći podatke o 10 najvećih privatnih vlasnika zemljišta u Beogradu (građevinskog, poljoprivrednog, šumskog) po površini i po broju parcela, je odbijen, sa argumentacijom da po Zakonu o pristupu informacijama od javnog značaja RGZ nije dužan da nam odgovara na pitanja, jer ne poseduje dokument sa traženom informacijom. RGZ je na osnovu odredbe člana 33. Zakona o ministarstvima Republički geodetski zavod obavlja stručne poslove i poslove državne uprave koji se odnose na: državni premer i katastar i upis prava na nepokretnostima i njihovu obnovu i održavanje. Takođe, na osnovu Zakona o državnom premeru i katastru direktor Zavoda je ovlašćen za donošenje podzakonskih akata kojima propisuje sadržaj, formiranje i održavanje geodetsko-katastarskog informacionog sistema, kao i način čuvanja, uvida i izdavanja podataka, te je teško zamislivo da je ova vrsta podataka zaista nedostupna RGZ.³⁰

3.2. Prostorno i urbanističko planiranje - ključni regulatorni mehanizam ostvarivanja javnog interesa u politici upravljanja građevinskim zemljištem

Značaj urbanističkog i prostornog planiranja za razvoj grada i ostvarivanje osnovnih ljudskih prava i poboljšanje kvaliteta života građana je teško preceniti. Politika upravljanja građevinskim zemljištem kao javnim resursom predstavlja jedan od stubova efektivnog urbanističkog i prostornog planiranja. Planiranje namene zemljišta, kao pravni instrument države u cilju ostvarenja šireg javnog/opšteg interesa ima za cilj da uspostavi ravnotežu između prava vlasnika da koristi svoje zemljište i opšteg, odnosno javnog interesa.

Republički nivo

Zakon o planiranju i izgradnji. Ovim zakonom uređuje se: uslovi i način uređenja prostora, uređivanje i korišćenje građevinskog zemljišta i izgradnja objekata; vršenje nadzora nad primenom odredaba ovog zakona i inspekcijski nadzor; druga pitanja od značaja za uređenje prostora, uređivanje i korišćenje građevinskog zemljišta i za izgradnju objekata.

https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_planiranju_i_izgradnji.html

³⁰ Videti: član 181, stav 2, Zakon o državnom premeru i katastru ("Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 18/2010, 65/2013, 15/2015 - odluka US, 96/2015, 47/2017 - autentično tumačenje, 113/2017 - dr. zakon, 27/2018 - dr. zakon, 41/2018 - dr. zakon i 9/2020 - dr. zakon).

Pravilnik o objektima na koje se ne primenjuju pojedine odredbe zakona o planiranju i izgradnji. Ovim pravilnikom bliže se propisuje na koje objekte se ne primenjuju odredbe Zakona o planiranju i izgradnji o izvođaču radova, odgovornom izvođaču radova, obavezi određivanja stručnog nadzora u toku građenja i tehničkom pregledu objekta, prema klasi i nameni objekta.

https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik_o_objektima_na_koje_se_ne_primenjuju_pojedine_odredbe_zakona_o_planiranju_i_izgradnji.html

Pravilnik o opštim pravilima za parcelaciju, regulaciju i izgradnju

https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik_o_opstim_pravilima_za_parcelaciju_regulaciju_i_izgradnju.html

Pravilnik o klasifikaciji namene zemljišta i planskih simbola u dokumentima prostornog i urbanističkog planiranja

<https://www.mgsi.gov.rs/lat/dokumenti/pravilnik-o-klasifikaciji-namene-zemljista-i-planskih-simbola-u-dokumentima-prostornog-i>

Gradski nivo

Odluka o odeljivanju zona na teritoriji grada Beograda

https://www.beoland.com/wp-content/uploads/zemljiste/propisi/02_81-2015.pdf

(poslednja dopuna: https://www.beoland.com/wp-content/uploads/zemljiste/propisi/Odluka-o-dopuni-Odluke-za-odredjivanje-zona_Sluzbeni-list-BGD-118.pdf)

Tabela 3. Regulatorni okvir relevantan planiranju i izgradnju u kontekstu upravljanja zemljištem

Iz ugla politike upravljanja **javnim građevinskim zemljištem**, imajući u vidu postojeća zakonska rešenja, najvažnija je činjenica da se upravo planskim okvirom uspostavljaju uslovi za otuđenje ili pribavljanje zemljišta u javnu svojinu. Zakon o planiranju i izgradnji, uz Zakon o javnoj svojini, predstavlja okosnicu zakonodavnog okvira koji se odnosi na upravljanje zemljištem u javnoj svojini, dok širi planski okvir (vidi tabelu) predstavlja glavni mehanizam sprovođenja ovog normativnog okvira, naročito preko mehanizma kategorizacije zemljišta. **Kategorizacija vrste (namene) zemljišta u smislu katastra** - građevinsko, poljoprivredno, šumsko, vodno, i ostalo – definiše koji pravni režim se odnosi na konkretne parcele, čime predstavljaju ograničenje i svojinskih prava vlasnika privatne svojine. **Kategorizacija namene zemljišta u urbanističkom planiranju** - javno (javne ustanove i površine) i ostalo (komercijalne delatnosti, stanovanje, mešoviti gradski centri, itd.) u skladu sa važećim zakonodavnim rešenjima, definiše i vlasnika nad konkretnim zemljišnim parcelama. Naime, postojeće i planirane površine javne namene ne mogu se otuđiti iz javne svojine. Drugim rečima, javni interes u oblasti zemljišne politike se dominantno operacionalizuje definisanjem namene zemljišta. Takođe, građevinsko zemljište u javnoj svojini ne može se otuđiti ili dati u zakup, ako nije donet planski dokument na osnovu koga se izdaju lokacijski uslovi, odnosno građevinska dozvola.³¹ Sa druge strane, građevinsko zemljište se i pribavlja u javnu svojinu u skladu sa odredbama Zakona o javnoj svojini koje se odnose na pribavljanje drugih nepokretnosti u javnu svojinu, ali je takvo ponašanje države načelno ograničeno planskim dokumentima. Pribavljanje neizgrađenog građevinskog zemljišta u javnu svojinu za potrebe uređenja površina javne namene, može se, osim u postupku propisanim zakonom kojim se uređuje eksproprijacija, sprovesti i sporazumom sa vlasnikom građevinskog zemljišta,³² i na način i u postupku koji se

³¹ Videti: član 99, stav 7, Zakon o planiranju i izgradnji ("Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - dr. zakon, 9/2020 i 52/2021)

³² Član 3 Uredbe o uslovima pribavljanja i otuđenja nepokretnosti neposrednom pogodbom i davanja u zakup stvari u javnoj svojini, odnosno pribavljanja i ustupanja iskorišćavanja drugih imovinskih prava, kao i postupcima javnog

uređuje opštim aktom jedinice lokalne samouprave³³ ili Uredbom Vlade o uslovima pribavljanja i otuđenja nepokretnosti neposrednom pogodbom i davanja u zakup stvari u javnoj svojini, odnosno pribavljanja i ustupanja iskorišćavanja drugih imovinskih prava, kao i postupcima javnog nadmetanja i prikupljanja pismenih ponuda.

Dakle svi izvršni mehanizmi vlasti u smislu prometa zemljištem (otuđenje i pribavljanje) su u principu uslovljeni usvajanjem planskih dokumenata. Ovako, naglašena uloga države kao regulatora je svakako neophodna u kontekstu generalnog trenda povlačenja države iz vlasništva nad zemljište, te privatizovanja zavidnog zemljišnog fonda u javnoj svojini. Međutim, regulatorna uloga države takođe otvara prostor za široko rasprostranjen politički uticaj i arbitrarno donošenje odluka povodom svakog pojedinačnog pravnog posla koji uključuje građevinsko zemljište. Naknadne izmene planskog okvira, procedure legalizacije bespravno sagrađenih objekata, kao i promene namene zemljišta koje omogućavaju izdavanje građevinskih dozvola, su sve procesi u kojima se javljaju različiti oblici korupcije koja erodira javni interes. U smislu planiranja politike i razmatranje efekat nesumnjivo je da mere koje se odnose na suzbijanje korupcije u sebe moraju uključivati suzbijanje koruptivnih praksi u okviru institucionalnih aranžmana sa izvršnim ovlašćenjima, uvođenje sistema interne i eksterne kontrole i revizije i tome slično. Uspostavljanje vladavine prava i efikasnih institucija je ključni izazov za Srbiju u poslednjih 30 godina, i predstavlja i okosnicu i drugih strateških procesa uključujući i proces pregovora Srbije sa EU.

Međutim, trgovina političkim uticajem može presudno uticati i na **usvajanje regulatornog okvira koji nije u javnom interesu**. Krajnji efekat se u političkom smislu u literaturi često označava kao zarobljena država.³⁴ *Zarobljavanje države* predstavlja stanje u kome privatni interesi moćnih aktera presudno utiču na usvajanje regulatornog okvira koji ide u na štetu opštem interesu, a u korist pojedinačnih interesnih grupa ili pojedinaca.

Projekat Beograda na vodi predstavlja eklatantan primer zarobljene države. Gotovo svaki korak u ostvarivanju ovog javnog partnerstva je izveden kao neka vrsta izuzetka od važećih Zakona i propisa. Tako je, na primer, Sporazuma o saradnji između Vlade Republike Srbije i Vlade Ujedinjenih Arapskih Emirata, de fakto omogućio sklapanje ugovora sa investitorom o javno-privatnom partnerstvu suprotno Zakonu o javno privatnom partnerstvu. Zbog projekta je, na osnovu zaključka Vlade kojim se Projekat uređenja dela priobalja Beograda -"Beograd na vodi" utvrđuje kao projekat od značaja za Republiku Srbiju", što je paralelno sa izmenom GUPa i donošenjem prostornog plana otvorilo prostor za pribavljanje potrebnog zemljišta. Dalje je ovaj projekat uključivao i usvajanje *lex specialis*-a³⁵ kojim se

nadmetanja i prikupljanja pismenih ponude glasi: Nepokretnosti se mogu pribaviti u javnu svojinu neposrednom pogodbom, ali ne iznad od strane nadležnog organa procenjene tržišne vrednosti nepokretnosti, ako u konkretnom slučaju to predstavlja jedino moguće rešenje, pod kojim se podrazumeva: 1) slučaj kada nepokretnost koja se pribavlja u javnu svojinu po svojim karakteristikama jedina odgovara potrebama vlasnika, korisnika, odnosno nosioca prava korišćenja, s tim da predlog akta, odnosno akt o ovakvom raspolaganju sadrži obrazloženje razloga opravdanosti i celishodnosti pribavljanja sa aspekta ostvarenja interesa Republike Srbije, autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave i razloge zbog kojih se pribavljanje ne bi moglo realizovati javnim nadmetanjem, odnosno prikupljanjem pismenih ponuda; 2) slučaj kada se radi o međusobnom raspolaganju između nosilaca prava javne svojine; 3) slučaj pribavljanja nepokretnosti u javnu svojinu putem razmene, ako je ta razmena u interesu Republike Srbije, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, uz ispunjenje svih uslova.

³³ Videti: član 99, stav 21, Zakon o planiranju i izgradnji ("Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - dr. zakon, 9/2020 i 52/2021)

³⁴ Videti: Hellman, J. S., Jones, G. & Kaufmann, D. 2000. "Seize the State, Seize the Day": State Capture, Corruption, and Influence in Transition", Policy Research Working Paper No. 2444. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19784>

³⁵ Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacija i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta „Beograd na vodi“ ("Sl. glasnik RS", br. 34/2015, 103/2015 i 153/2020).

ovaj projekat izuzeo od važenja Zakona o ekproprijaciji i Ustava RS. Zakonom je na poseban način regulisan postupak eksproprijacije (iako je po sredi komercijalni projekat) i izdavanja građevinskih dozvola, vezanih za realizaciju projekta. Ceo projekat je paralelno bio praćen netransparentnošću i odbijanjem da se objave ugovori sa investitorom, lažnim navođenjima dobiti od projekta za Grad Beograd i Srbiju, a bio je krunisan i protivzakonitim, noćnim rušenjem objekata u Sava maloj, koji su predstavljali konačnu prepreku za izgradnju planiranog projekta.³⁶ Ono što je zajedničko svakom od pojedinačnih koraka u okviru sage o izgradnji projekta Beograd na vodi je da je politička volja „pregazila“ i pravo i zakone i sve druge pravne mehanizme zaštite javnog interesa – ili direktnim izigravanjem zakona ili usvajanjem posebnog zakona koji je to omogućio.

Upravo se u tome i nalazi ključna razlika između zarobljene države i različitih oblika korupcije - da se zarobljavanje države često sprovodi u potpunosti legalnim metodama, te pravna odgovornost i sudska zaštita u potpunosti neefikasna. Zarobljavanje države često obuhvata i presudan uticaj na pravosuđe, te se stoga radi o ozbiljnom društveno političkom problemu, čije rešenje ne može počivati samo na insistiranju na vladavini prava i efikasnim institucijama, već zahteva i uspostavljanje mehanizama političke odgovornosti i jačanje uloge javnosti i građana u uspostavljanju kontrole nad svojim izabranim predstavnicima. Stoga ne čudi da su građani sopstveno nezadovoljstvo projektom i ponašanjem državnih organa danima iznosili na ulice.

3.3. Usklađivanje javnih politika – ekonomski rast ili pravedan društveni razvoj?

Kao što u prvom delu analize obrazložili, zemljište se više posmatra kao vrlo specifičan i poseban resurs, čija je uloga u ostvarivanju funkcija institucionalizovane političke zajednice-države od izuzetnog značaja u nizu oblasti-od ostvarivanja ciljeva niza drugih javnih politika - smanjivanja siromaštva, smanjivanja nejednakosti, ostvarivanja prava, funkcionalne infrastrukture, zaštite od nepogoda, prilagođavanja klimatskim promenama, zaštite životne sredine. Gotovo da ne postoji nijedna politika koja na neki način nije povezana sa zemljišnom politikom. Globalna debata o siromaštvu se često vrti oko tema otimanja zemljišta, i razvlašćivanje lokalnih zajednica (land grabs and land dispossession). Tako na primer, preko 65% ukupne površine zemaljske kugle obrađuju lokalne zajednice i porodice na osnovu nekog oblika običajnog prava, dok je tek delić toga obuhvaćeno pravnom regulacijom (u vidu svojinskih prava, prava korišćenja, ugovora o zakupu, itd.) Takođe, činjenica da je intenzivna urbanizacija generalno povezana sa ekonomskim rastom i opštim društvenim razvojem, i da su to dva konvergentna procesa, postavila je pitanja vezana za urbanizam i građevinsko zemljište u sam centar globalnih debata o razvoju. Pojave poput umanjivanja ukupnog fonda poljoprivrednog zemljišta i smanjivanje efektivnosti upotrebe zemljišta koje se nalazi u javnoj svojini predstavljaju prateće efekte nekontrolisane i intenzivne urbanizacije, sa razornim efektima po druge potrebe lokalnih zajednica i gradova.

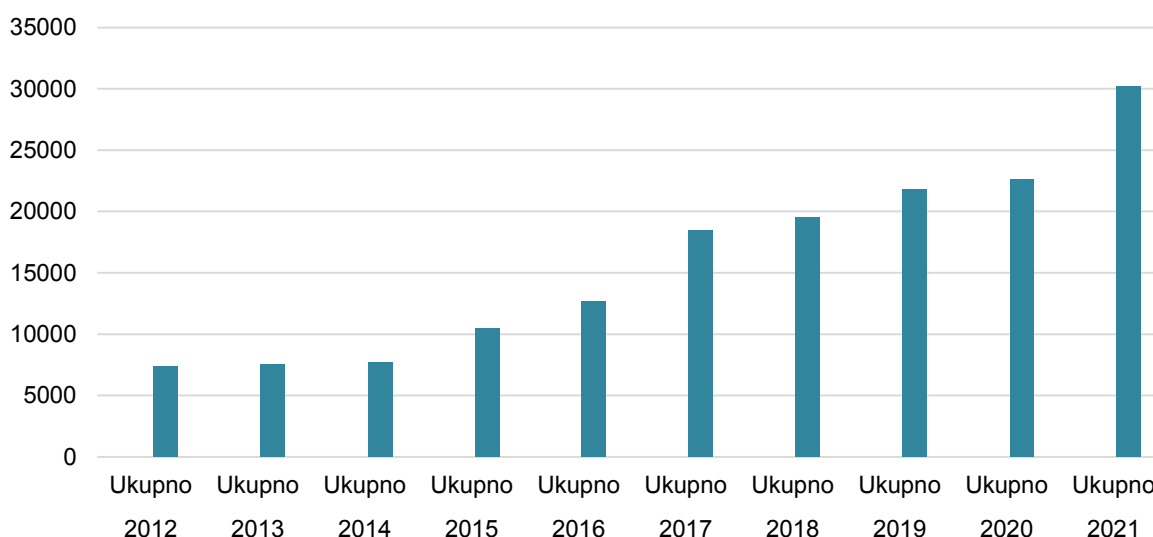
Kontinuiran rast broja izdatih građevinskih dozvola na teritoriji Grada Beograda upravo svedoči o intenzivnoj urbanizaciji. Poseban uzlet u broju dozvola, je naročito vidljiv upravo od usvajanja Zakona o planiranju i izgradnji 2015. godine i imao je kontinuiranu stopu rasta (Vidi

³⁶ Za detaljnu genezu slučaja videti: Transparentnost Srbija, *Beograd na vodi – geneza slučaja* (https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Beograd_na_vodi_medijska_geneza_slucaja_epi_log.pdf)

grafikon 1) čak i uslovima pandemije Kovid19. Rast ukupne vrednosti građevinskih radova se vrlo često predstavlja kao priča o uspehu građevinske industrije i njenom doprinosu BDPu.

Zvuči paradoksalno, ali pomenuto povećavanje vrednosti građevinskih radova u Beogradu je praćeno pravom krizom u oblasti stanovanja. Prema Analizi uslova za održivi razvoj stanovanja u Republici Srbiji (prateći dokument uz Nacionalnu stambenu strategije, 2019), samo 10% populacije Srbije može da kupi stan po tržišnim uslovima. Prema EU-SILC studiji iz 2016. godine, oko trećine stanovništva (28.2%) trošilo je više od 40% prihoda domaćinstva na stambene troškove, dok je to bio slučaj za čak 71.9% domaćinstava koja su ispod linije siromaštva. Nepriuštivost stambenog prostora je i jedan od važnih faktora koji uzrokuju negativna migratornih kretanja mladih ljudi, te je takođe jedan od pokazatelja siromaštva. Povećavanje broja prisilnih iseljavanja, praktično nepostojeći sistem socijalnog stanovanja, džentrifikacija i ukazuju na potrebu za napuštanjem ovakve politike urbanog razvoja.

Tako je na primer i u slučaju Beograda primetan trend umanjivanja ukupnog fonda poljoprivrednog zemljišta na račun urbanih zona i građevinskog zemljišta. Oko 70% teritorije Grada Beograda je u stvari poljoprivredno zemljište, te poljoprivreda predstavlja jedan od najvažnijih sektora za ekonomski i društveni razvoj, koja često izvlači deblji kraj u susretu sa intenzivnom i **nekontrolisanom urbanizacijom**.



Grafik 1. Ukupni broj izdatih građevinskih dozvola na teritoriji Republika Srbije

Upravo zbog ovakvih trendova, značaj planiranja javnih politika razvoja i njihovog usklađivanja sa drugim ciljevima je od ključnog značaja. Naravno, strateška orijentacija države je uvek oblikovana političkim procesima. Prevlast neoliberalne paradigme je u ovoj oblasti doveo do fenomena investitorskog urbanizma. Trka za investicijama i komodifikacija zemljišta je globalno raširen fenomen, gde se zemljište svodi na njegovu sposobnost da generiše profit, dok se sve ostale važne funkcije ovog resursa za ostvarivanje javnog interesa u potpunosti zanemaruju. Ovaj fenomen nema direktnu vezu sa koruptivnim praksama i slabim institucijama u smislu integriteta (iako se ponekada javljaju u sprezi) već sa negativnim posledicama stavljanja interesa privatnog sektora i profita ispred svih drugih ciljeva i ustrojavanja politike upravljanja građevinskog zemljišta iz ugla tržišne ekonomije, ali i zbog nekoordiniranosti različitih politika.

Ogroman prostor za unapređivanje nalazi upravo u procesu planiranja i koordinacije javnih politika strateških ciljeva. U tom smislu kapaciteti i sposobnost države da uskladi ciljeve

ekonomskog razvoja sa drugim potrebama zajednicama, kroz procese planiranja politika i intervencija u nizu oblasti su od izuzetne važnosti. Uspostavljanje i jačanje ovih kapaciteta države je i deo strategije reforme državne uprave, čija je poslednja verzija važi za period 2021.-2030 godine, a praćena je i posebnim akcionim planom koji se upravo odnosi na unapređivanje upravljanja javnim politikama.³⁷ Proces usklađivanja i koordinacija javnih politika obuhvata horizontalnu koordinaciju i planiranje sektora (ministarstva na nivou vlade, odnosno sekretarijata na nivou jedinica lokalne samouprave), tako vertikalnu (nacionalni nivo, regionalni nivo, opštinski/gradski nivo). Što se tiče horizontalne koordinacije, Zakonom o ministarstvima³⁸ iz 2014. godine uspostavljena i organ u sastavu vlade - Republički Sekretarijata za javne politike³⁹

Naravno, od uspostavljenog normativnog okvira za koordinaciju i izradu javnih politika na osnovu podataka je dugačak put, naročito onih koje se odnose na *ex ante* i *ex post* analizu efekata. Sudeći po aktivnostima Sekretarijata i javno dostupnih izveštaja i analiza, ovaj proces je posebno problematičan i predstavlja jedan od osnovnih problema usvajanja javnih politika. Tako ni tekuća rasprava o GUPu za Grad Beograd ni niz dokumenata ne uključuje ovakvu vrstu analiza.

Proces usklađivanja javnih politika, u skladu sa zakonodavnim okvirom i nadležnostima RSJP bi trebao da izgleda na sledeći način:

- **Identifikacije problema na osnovu činjenica i podataka** – Resorno ministarstvo ili zainteresovane strane pokreću inicijativu za utvrđivanje javne politike. Istovremeno se prikupljaju svi relevantni podaci i počinje konsultativni proces u kom učestvuju ciljne grupe na koje će se sprovođenje neke javne politike uticati.
- **Analiza efekata** – prethodna (*ex ante*) analiza efekata javne politike služi kako bi se utvrdile prednosti i slabosti razmatranih opcija javnih politika, odnosno troškovi i koristi za budžet, ekonomiju, društvo, životnu sredinu i javnu administraciju.
- **Formulisanje politike** – kroz odabrani dokument javne politike (strategija, program, akcioni plan, koncept politike).
- **Sprovođenje mera** – najvažniji deo života javne politike u kome se sprovodi i primenjuje ono što je planirano kako bi se ostvarili ciljevi.
- **Vrednovanje – naknadna (*ex post*) analiza efekata politika**, pokazuje da li su primenjene mere dale očekivane rezultate i ukoliko ne - zašto.

Analize efekata na društvo su posebno važan element procesa usvajanja i sprovođenja javnih politika, i to ne samo iz ugla imperativa da se javne politike zasnivaju na podacima i dokazima. Ove analize predstavljaju i vezu između ekspertske-tehničke dimenzije javnih politika i širih političkih procesa, uključujući ostvarivanje demokratskog prava građana da učestvuju u procesima donošenja odluka. U dosadašnjim praksama participacije i učešća javnosti, što je jedan od zahteva principa dobrog upravljanja, proces učešća je u principu svođen na učešće struke, a ne široku participaciju. Nerazumno je očekivati da građani

³⁷ Republički sekretarijat za javne politike RS, *Akcionni plan za period od 2021. do 2025. godine za sprovođenje programa unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom* (https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/AP_Program_UJP_RR_FINAL_nakon-misljenja_01_11_pdf.pdf)

³⁸ Zakon o ministarstvima ("Sl. glasnik RS", br. 128/2020 i 116/2022).

³⁹ Izvor: veb stranica Republičkog sekretarijata za javne politike Republike Srbije (<https://rsjp.gov.rs/sr/o-nama/>)

učestvuju u procesima pisanja amandmana na zakone ili da poznaje sve tehničke aspekte neke politike. Predmet javne rasprave treba da budu efekti politika i njihov uticaj na društvo u širem smislu, te ovakve studije mogu značajno doprineti ne samo kvalitetu, već i povećavanju demokratičnosti samih politika. Takođe, na osnovu procene efekata nekih mora se može i doneti sud o učincima konkretnih donosioca odluka, kao i konkretnih politika koje se sprovede.

Sprovođenje mera javne politike, odnosno implementacija predstavlja ključni deo javne politike i podrazumeva uspostavljanje adekvatnih institucionalnih aranžmana, adekvatnih nadležnosti, mehanizma kontrole, nadzora i odgovornosti kako za učinke, tako i propuste u smislu upravljanja, što nas dovodi do trećeg dela ove analize – institucionalnih aranžmana za sprovođenje politike upravljanja zemljištem u javnoj svojini i ključnih poluga upravljanja koji su na raspolaganju nadležnim državnim organima u ovoj oblasti.

4_Ključni mehanizmi upravljanja građevinskim zemljištem u javnoj svojini

Temeljna funkcionalna analiza ukupnog institucionalnog okvira višestruko prevazilazi okvire i ambicije ovog rada prvenstveno zbog kompleksnosti same oblasti i činjenice da politika upravljanja građevinskim zemljištem u javnoj svojini podrazumeva niz preklapanja sa drugim politikama (upravljanje javnom svojinom, urbanističko i prostorno planiranje, politika ekonomskog razvoja, politike zaštite životne sredine, i mnoge druge), kao i zbog velikog broja organa, tela koji su deo institucionalne arhitekture. Već i mnogo manje ambiciozno mapiranje aktera razotkriva koliko je institucionalna arhitektura relevantna za ovu oblast multi-dimenzionalna i kompleksna (Vidi aneks 1). Stoga su fokus ove analize institucionalni aranžmani i ključni mehanizmi za zaštitu javnog interesa u procesima upravljanja građevinskim zemljištem u javnoj svojini, i to na republičkom nivou, kao i na nivou Grada Beograda.

4.1. Otudjenje

Otudjenje je osnovni način privatizacije građevinsko zemljišta u javnoj svojini. U skladu sa zakonom otudjenje zemljišta može da se izvrši sa ili bez naknade. Naknada može biti jednaka tržišnoj vrednosti ili ispod nje. Najčešće se sprovodi javnim nadmetanjima, a pod određenim uslovima je moguće i neposrednom pogodbom. Otudjenje neizgrađenog građevinskog zemljišta u javnoj svojini sprovodi se javnim nadmetanjem ili prikupljanjem ponuda javnim oglasom, po tržišnim uslovima, u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji (član 99, stav 1, Zakon o planiranju i izgradnji) ili neposrednom pogodbom (član 100, Zakon o planiranju i izgradnji).

Na **republičkom nivou (državna svojina)**, ne postoji nikakva zvanična politika upravljanja građevinskim zemljištem u javnoj svojini. Upravljanje i otudjenje sprovodi Republička direkcija za imovinu Republike Srbije, ali se čini da su odluke donesene *ad hoc* i sa visokim stepenom arbitrarnosti, imajući u vidu da Republička direkcija za imovinu Republike Srbije nema jasno utvrđene smernice svog delovanja.

Postupak, uslove, način i program otudjenja građevinskog zemljišta u javnoj svojini **autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave**, uređuje autonomna

pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave (stav 5, član 99, Zakon o planiranju i izgradnji). Tako i otuđenje građevinskog zemljišta u svojini grada Beograda sprovodi Sekretarijat za imovinske i pravne poslove, uz pomoć Direkcije za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda. Direkcija ima Program dodele građevinskog zemljišta svake godine, kao i Program poslovanja. <https://www.beoland.com/direkcija/program/>.

<p>Republički nivo Zakon o planiranju i izgradnji https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_planiranju_i_izgradnji.html</p> <p>Uredba o uslovima, načinu i postupku pod kojima se građevinsko zemljište u javnoj svojini može otuđiti ili dati u zakup po ceni manjoj od tržišne cene, odnosno zakupnine ili bez naknade, kao i uslove, način i postupak razmene nepokretnosti https://www.paragraf.rs/propisi/uredba-uslovima-nacinu-postupku-kojima-gradjevinsko-zemljiste-javnoj-svojini-otudjiti.html</p> <p>Uredba o uslovima pribavljanja i otuđenja nepokretnosti pogodbom i davanja u zakup stvari u javnoj svojini, odnosno pribavljanja i ustupanja iskorišćavanja drugih imovinskih prava, kao i postupcima javnog nadmetanja i prikupljanja pismenih ponuda https://www.paragraf.rs/propisi/uredba-o-uslovima-pribavljanja-otudjenja-nepokretnosti-u-javnoj-svojini.html</p> <p>Gradski nivo Procedura sprovođenja postupka otuđenja građevinskog zemljišta https://www.beoland.com/wp-content/uploads/zemljiste/lokacije-za-dodelu/Procedure-1.pdf</p>

Tabela 4. Regulatorni okvir i uredbe relevantne za otuđenje zemljišta u javnoj svojini

	Institucija
Republički nivo	Sektor za imovinski postupak, Republička direkcija za imovinu RS
	Sektor za građevinsko zemljište, Republička direkcija za imovinu RS
	Sektor za upravljanje imovinom u državnoj svojini stečenom po sili zakona, Republička direkcija za imovinu RS
Gradski nivo	Sekretarijat za imovinske i pravne poslove (oblast zemljišta), Gradska uprava grada Beograda

Tabela 5. Pregled institucionalne infrastrukture nadležne za postupak otuđenja zemljišta u javnoj svojini

Procedura za sprovođenje otuđenja građevinskog zemljišta u svojini Grada Beograda po tržišnim uslovima je sledeća:

1. Direkcija za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda JP, nakon prikupljene potrebne dokumentacije i prethodno rešenih imovinsko-pravnih i urbanističkih uslovljenosti, podnosi inicijativu Sekretarijatu za imovinske i pravne poslove gradske uprave grada Beograda za pokretanje postupka otuđenja građevinskog zemljišta javnim oglašavanjem;
2. Gradonačelnik donosi rešenje da se pristupi otuđenju zemljišta javnim oglašavanjem u postupku javnog nadmetanja;
3. Javni oglas za otuđenje građevinskog zemljišta priprema i objavljuje Direkcija, u dnevnom listu i na zvaničnom sajtu;
4. Rok za podnošenje prijave za učešće u javnom nadmetanju nije kraći od 30 dana od dana raspisivanja javnog oglasa;

5. Podnosilac prijave za učešće u javnom nadmetanju obavezan je da uplati depozit za učešće, koji iznosi 10% od početnog iznosa cene ili da priloži neopozivu licitacionu bankarsku garanciju „bez prigovora“ i naplativu „na prvi poziv“, sa rokom važnosti do 180 dana od dana dostavljanja prijave;
6. Građevinsko zemljište se otuđuje po tržišnim uslovima onom ponuđaču koji je ponudio najveću cenu za to zemljište. Početnu cenu zemljišta utvrđuje Sekretarijat za javne prihode Gradske uprave grada Beograda;
7. Postupak javnog nadmetanja sprovodi Komisija za građevinsko zemljište i utvrđuje koji je ponuđač ponudio najveći iznos cene, uz stručne i administrativne poslove koje obavlja Direkcija;
8. Po okončanom postupku javnog nadmetanja gradonačelnik donosi rešenje o otuđenju građevinskog zemljišta;
9. Kada se građevinsko zemljište otuđi u prvom postupku javnog oglašavanja, ako se plaćanje vrši jednokratno, uplatom u roku od 15 dana od dana dostavljanja rešenja o otuđenju izlicitirana cena se umanjuje za 30%;
10. U slučaju ponovljenog javnog nadmetanja, kada se na objavljeni oglas ne javi ni jedan ponuđač, početni iznos cene se umanjuje za 20%, a u slučaju sledećeg nadmetanja za 40% u odnosu na utvrđenu cenu;
11. Kada cena građevinskog zemljišta prelazi iznos od 1.200.000,00 dinara, ista se može platiti jednokratno ili na rate i to najviše na 12 mesečnih rata. Učesnik javnog nadmetanja koji je izlicitirao najviši iznos cene u obavezi je da se izjasni o načinu plaćanja potpisivanjem izjave;
12. Ukoliko se plaćanje vrši na rate, plaćanje prve rate u iznosu od 10% od utvrđene cene vrši se na osnovu rešenja o otuđenju, u roku od 15 dana od dana dostavljanje rešenja, dok se preostali iznos plaća u jednakim mesečnim ratama, nakon zaključenja ugovora o otuđenju. Kod plaćanja na rate kao sredstvo obezbeđenja kupac je dužan da, u roku od 30 dana od dana zaključenja ugovora, dostavi neopozivu bankarsku garanciju, naplativu „na prvi poziv“, „bez prigovora“, koja glasi na preostali neplaćeni iznos i koja je izdata na rok koji mora biti duži od tri meseca od dana dospeća poslednje rate, ili da uspostavi hipoteku na drugoj nepokretnosti, koja vredi najmanje 30% više od ukupnog iznosa nedospelih rata, u korist grada Beograda;
13. Ugovor o otuđenju se zaključuje u roku od 30 dana od dana dostavljanja rešenja o otuđenju, a nakon uplate celokupne cene ukoliko se plaćanje vrši jednokratno, odnosno 10% od cene ako se plaćanje vrši na rate;
14. Depozit uplaćen za učešće u javnom nadmetanju predstavlja deo cene, ne smatra se prvom ratom u slučaju plaćanja na rate, a ponuđačima koji nisu dobili zemljište se vraća u roku od 5 dana od dana.

Republika, AP, odnosno JLS, mogu **otuđiti građevinsko zemljište po ceni koja je manja od tržišne cene ili otuđiti građevinsko zemljište bez naknade, uz prethodno pribavljenu saglasnost Vlade, ako se radi o:**

1. ispunjavanju ugovornih obaveza nastalih do dana stupanja na snagu Zakona o planiranju i izgradnji (2009.), po osnovu ugovora u kome je Republika Srbija jedna od ugovornih strana
2. kada se radi o realizaciji projekata za izgradnju objekata od značaja za Republiku Srbiju
3. kada se radi o međusobnom raspolaganju između vlasnika građevinskog zemljišta u javnoj svojini

Predmet otuđenja, odnosno davanja u zakup ispod tržišne cene, odnosno zakupnine ili bez naknade je katastarska parcela, odnosno katastarske parcele neizgrađenog građevinskog zemljišta.⁴⁰ Pod otuđenjem građevinskog zemljišta smatra se i razmena nepokretnosti. U slučaju razmene između vlasnika građevinskog zemljišta u javnoj, zadružnoj i privatnoj svojini, ne sprovodi se postupak javnog nadmetanja ni prikupljanja ponuda javnim oglasom, imajući u vidu pravnu prirodu instituta razmene. Predmet razmene može biti izgrađeno i neizgrađeno građevinsko zemljište (stav 3, član 99, Zakon o planiranju i izgradnji).

4.2. Državna pomoć

Otuđenje građevinskog zemljišta u javnoj svojini u vidu državne pomoći suštinski predstavlja mehanizam za privlačenje stranih investicija. Iako se smatra da cena građevinskog zemljišta obični nije značajan faktor u privlačenju investicija, Jedinica lokalne samouprave može otuđiti neizgrađeno građevinsko zemljište po ceni koja je manja od tržišne cene ili otuđiti građevinsko zemljište bez naknade, uz prethodno pribavljenu saglasnost Vlade, ako se radi o realizaciji investicionog projekta kojim se unapređuje lokalni ekonomski razvoj.⁴¹ Primenjuje se Uredba o uslovima, načinu i postupku pod kojima se građevinsko zemljište u javnoj svojini može otuđiti ili dati u zakup po ceni manjoj od tržišne cene, odnosno zakupnine ili bez naknade, kao i uslove, način i postupak razmene nepokretnosti.⁴² Jedinica lokalne samouprave je dužna da pre pribavljanja prethodne saglasnosti Vlade, podnese prijavu državne pomoći Komisiji za kontrolu državne pomoći, u skladu sa zakonom kojim se uređuje kontrola državne pomoći.

Zakon o kontroli državne pomoći

https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_kontroli_drzavne_pomoci.html

Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama

https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javno_privatnom_partnerstvu_i_koncesijama.html

Zakon o ulaganjima

https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_ulaganjima.html

Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći

<https://www.paragraf.rs/propisi/uredba-pravilima-dodelu-drzavne-pomoci.html>

Pravilnik o metodologiji i proceduri realizacije projekata od značaja za RS

<https://www.mgsi.gov.rs/lat/dokumenti/pravilnik-o-metodologiji-i-proceduri-realizacije-projekata-od-znacaja-za-republiku-srbiju>

⁴⁰ Videti: član 5, stav 3, Uredba o uslovima, načinu i postupku pod kojima se građevinsko zemljište u javnoj svojini može otuđiti ili dati u zakup po ceni manjoj od tržišne cene, odnosno zakupnine ili bez naknade, kao i uslove, način i postupak razmene nepokretnosti ("Sl. glasnik RS", br. 61/2015, 88/2015, 46/2017, 30/2018 i 53/2021).

⁴¹ Videti: član 99, stav 10, Zakona o planiranju i izgradnji ("Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - dr. zakon, 9/2020 i 52/2021).

⁴² Uredba o uslovima, načinu i postupku pod kojima se građevinsko zemljište u javnoj svojini može otuđiti ili dati u zakup po ceni manjoj od tržišne cene, odnosno zakupnine ili bez naknade, kao i uslove, način i postupak razmene nepokretnosti ("Sl. glasnik RS", br. 61/2015, 88/2015, 46/2017, 30/2018 i 53/2021)

Uredba o određivanju kriterijuma za dodelu podsticaja radi privlačenja direktnih ulaganja

<https://ras.gov.rs/uploads/2019/01/uredba-o-odredjivanju-kriterijuma-za-dodelu-podsticaja-radi-privlacenja-direktnih-ulaganja-1.pdf>

Uredba o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija

<https://ras.gov.rs/uploads/2019/02/uredba-2019.pdf>

Tabela 6. Regulatorni okvir i uredbe relevantne za mehanizam državne pomoći

Otuđenje građevinskog zemljišta u skladu sa odredbama ove uredbe može se sprovesti pod uslovom da je to građevinsko zemljište namenjeno za izgradnju, u skladu sa važećim planskim dokumentom, na osnovu kog se mogu izdati lokacijski uslovi i građevinska dozvola za objekat u funkciji realizacije investicionog projekta kojim se **unapređuje lokalni ekonomski razvoj**. Projekti lokalnog ekonomskog razvoja, u skladu sa članovima Uredbe, jesu projekti koji su od posebnog značaja za realizaciju privrednog razvoja Republike Srbije i lokalnog ekonomskog razvoja, čijom se realizacijom povećava broj zaposlenih u privredi za najmanje 1% (0,5 % za devastirane opštine) i srazmerno povećavaju javni prihodi. Iznos umanjenja tržišne vrednosti cene za projekte lokalnog ekonomskog razvoja ne može biti veći od očekivanog iznosa uvećanja javnih prihoda na osnovu realizacije tog projekta, odnosno investicije u periodu od pet godina od početka realizacije projekta, odnosno investicije.

Ako se otuđenje građevinskog zemljišta vrši neposrednom pogodbom, pre podnošenja zahteva za davanje prethodne saglasnosti za otuđenje tog građevinskog zemljišta, jedinica lokalne samouprave je dužna da sačini elaborat o opravdanosti. Vlada Srbije odlučuje o zahtevu za davanje prethodne saglasnosti na predlog komisije, koja ima predsednika i šest članova. Predsednik komisije je ministar nadležan za poslove građevinarstva. Elaborat o opravdanosti sadrži osnovne informacije o zemljištu, lokaciji, nacrt ugovora, procenu ekonomskih efekata, itd. Vlada Srbije odlučuje o zahtevu za davanje prethodne saglasnosti Vlada Srbije odlučuje o zahtevu za davanje prethodne saglasnosti na predlog komisije, koja ima predsednika (Ministar nadležan za poslove građevinarstva) i šest članova.

Elaborat kao jedan od elemenata obuhvata ekonomsku analizu očekivanih troškova i ekonomsku analizu očekivane koristi od realizacije projekta, odnosno investicije, kao i analizu očekivanih socijalnih efekata. Međutim, analiza rešenja koja izdaje Komisija za kontrolu ukazuje da je primarni kriterijum za dodelu državne pomoći u vidu građevinskog zemljišta u javnoj svojini najčešće samo broj otvorenih radnih mesta, bez detaljnije analize ekonomskih efekata. Primer dodeljivanja državne pomoći u obliku građevinskog zemljišta je fabrika Toyo kod Indije, za potrebe izgradnje fabrike guma, predmet državne pomoći je građevinsko zemljište. Dodela javnih sredstava se vršila na osnovu Uredbe o uslovima, načinu i postupku pod kojima se građevinsko zemljište u javnoj svojini može otuđiti ili dati u zakup po ceni manjoj od tržišne cene, odnosno zakupnine ili bez naknade, kao i uslove, način i postupak razmene nepokretnosti. Državna pomoć je dodeljena u vidu člana 3, stav 4., tačka 6 Zakona o kontroli državne pomoći - prodaja ili korišćenje imovine u javnoj svojini po ceni nižoj od tržišne, u ovom slučaju bez naknade.

Linglong je sa druge strane dobio zemljište kao državnu pomoć oko 95-96 ha, i finansijsku pomoć (subvencije).⁴³ Zemljište je otuđeno po istoj Uredbi kao i za Toyo, s tim što se pominje član 8. i član 21. stav 2. Uredbe, po kojima se građevinsko zemljište u javnoj svojini

⁴³ Videti: Rešenje Komisije za kontrolu državne pomoći br. 401-00-00049/2020-01/7: <https://www.kkdp.gov.rs/doc/odluke/2020/Linglong-sken.pdf>

može otuđiti po ceni koja je manja od tržišne ili bez naknade kada se radi o realizaciji projekta za izgradnju objekta od značaja za Republiku Srbiju i to neposrednom pogodbom bez obaveze izrade elaborata o opravdanosti.⁴⁴ Nejasno je zbog čega Vlada samu sebe izuzima od obaveze izrade elaborata, te na osnovu čega onda donosi procenu opravdanosti dodeljivanja državne pomoći.

4.3. Eksproprijacija

Eksproprijacija predstavlja pravni institut koji dozvoljava prinudni prelaz nepokretnosti iz privatne u javnu svojinu uz naknadu, zbog postojanja javnog interesa. U skladu sa članom 20 Zakona o eksproprijaciji⁴⁵ Vlada može utvrditi javni interes za eksproprijaciju ako je eksproprijacija nepokretnosti neophodna za izgradnju objekata u oblasti: obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite, kulture, vodoprivrede, sporta, saobraćajne, energetske i komunalne infrastrukture, objekata za potrebe državnih organa i organa teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, objekata za potrebe odbrane zemlje, kao i za izgradnju stanova kojima se rešavaju stambene potrebe socijalno ugroženih lica. Vlada može utvrditi javni interes i u slučaju kad je eksproprijacija nepokretnosti neophodna za eksploataciju mineralnih sirovina, za obezbeđenje zaštite životne sredine i zaštite od elementarnih nepogoda, uključujući i izgradnju objekata i izvođenje radova za ove potrebe, kao i za pribavljanje neizgrađenog zemljišta potrebnog radi raseljavanja naselja ili dela naselja, ako je na području tog naselja ili dela naselja utvrđen javni interes za eksproprijaciju nepokretnosti radi eksploatacije mineralnih sirovina, kao i u drugim slučajevima predviđenim zakonom.

Eksproprijacija se može vršiti za potrebe Republike Srbije, autonomne pokrajine, grada, grada Beograda, opštine, javnih fondova, javnih preduzeća, privrednih društava koja su osnovana od strane javnih preduzeća, kao i za potrebe privrednih društava sa većinskim državnim kapitalom osnovanih od strane Republike Srbije, autonomne pokrajine, grada, grada Beograda, ili opštine. Nadoknada za eksproprijisanu imovinu ne može biti manja od tržišne, a tržišnu cenu utvrđuje Poreska uprava.

Zakon o eksproprijaciji

https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_eksproprijaciji.html

Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju

<https://www.mgsi.gov.rs/lat/dokumenti/zakon-o-posebnim-postupcima-radi-realizacije-projekata-izgradnje-i-rekonstrukcije>

Tabela 7. Regulatorni okvir i uredbe relevantne za mehanizam eksproprijacije

Važno je napomenuti da samo Vlada može doneti odluku o eksproprijaciji, i to na osnovu predloga koji podnosi lice koje u skladu sa zakonom može biti korisnik eksproprijacije.

⁴⁴ Videti: član 21, Uredba o uslovima, načinu i postupku pod kojima se građevinsko zemljište u javnoj svojini može otuđiti ili dati u zakup po ceni manjoj od tržišne cene, odnosno zakupnine ili bez naknade, kao i uslove, način i postupak razmene nepokretnosti ("Sl. glasnik RS", br. 61/2015, 88/2015, 46/2017, 30/2018 i 53/2021).

⁴⁵ Zakon o eksproprijaciji ("Sl. glasnik RS", br. 53/95, "Sl. list SRJ", br. 16/2001 - odluka SUS i "Sl. glasnik RS", br. 20/2009, 55/2013 - odluka US i 106/2016 - autentično tumačenje).

Sadržaj predloga za utvrđivanje javnog interesa za eksproprijaciju, koji se podnosi Vladi preko ministarstva nadležnog za poslove finansija je definisan Zakonom⁴⁶: sadrži podatke o nepokretnosti za koju se predlaže utvrđivanje javnog interesa, vrstu objekta, odnosno vrstu radova, čija je izgradnja, odnosno izvođenje predviđeno na određenom zemljištu, kao i podatke o zemljištu koje se pribavlja radi davanja naknade ranijim sopstvenicima eksproprijisanih nepokretnosti koji se raseljavaju zbog eksploatacije mineralnih sirovina, odnosno o zemljištu koje se pribavlja radi obezbeđenja nenovčanog uloga Republike Srbije za osnivanje privrednog društva i druge podatke od značaja za utvrđivanje javnog interesa. Uz predlog se podnosi i izvod iz odgovarajućeg planskog akta, a u slučaju pribavljanja nepokretnosti radi obezbeđenja nenovčanog uloga Republike Srbije društva, ako iz ovog stava - izvod iz ugovora o zajedničkom ulaganju, odnosno zajedničkom osnivanju privrednog ne postoji odgovarajući planski akt. Na osnovu predloga Vlada donosi rešenje koje se objavljuje u Službenom glasniku. Imajući u vidu da se pri konkretnom postupku imovinskih prava predviđena je i mogućnost žalbe na rešenje vlade pred nadležnim sudom. Nakon dobijenog rešenja, sledi sprovođenje postupka eksproprijacije.

Očigledno je da sam Zakon nije dao precizne kriterijume za utvrđivanje javnog interesa. Vlada na osnovu predloga treba da da subjektivnu ocenu o postojanju javnog interesa. Zakon uspostavlja da je osnov za utvrđivanje javnog interesa **odgovarajući planski dokument**, ali nije definisao o kojim konkretno planskim dokumentima se tačno radi.⁴⁷ Dodatno, Vlada može utvrditi javni interes za eksproprijaciju nepokretnosti koje su prema ugovoru o zajedničkom ulaganju u privredno društvo, odnosno o zajedničkom osnivanju privrednog društva, koji je zaključila Republika Srbija, neophodne za obezbeđenje nenovčanog uloga Republike Srbije u to društvo, a koje su obuhvaćene tim ugovorom ili odgovarajućim planskim aktom. U tom slučaju, planski dokument ne predstavlja kriterijum za procenu javnog interesa, već prethodno sklopljen ugovor Vlade, čime se dolazi do paradoksa- vlada je **već utvrdila šta je javni interes** kada je sklopila ugovor o zajedničkom ulaganju, odnosno zajedničkom osnivanju privrednog društva, a u postupku za utvrđivanje javnog interesa taj se ugovor tumači kao osnov za njegovo utvrđivanje, odnosno kao dokaz da on postoji. Time se Zakonom propisan postupak utvrđivanja javnog interesa u potpunosti zaobilazi. Ako se takođe uzme u obzir praksa da se ugovori sklopljeni sa stranim kompanijama smatraju poslovnom tajnom te nedostupnoj javnosti dobili smo ogroman prostor za arbitrarno donošenje odluke bez bilo kakve vrste kontrole. Mehanizam eksproprijacije je svakako posebno značajan za oblast rudarstva, te je u tom svetlu često i pominjan u javnosti, naročito povodom aktivnosti Rio Tinta i namere eksploatacije litijuma u Jadru. Situacija je najčešće takva da kompanija zainteresovana za rudarstvo osnuje lokalnu ispostavu i počne sa otkupljivanjem zemljišta od lokalnih privatnih vlasnika godinama unapred. Kad ostane manji broj parcela koje vlasnici ne žele da prodaju, država kao nosilac udela vlasništva u kompaniji (koji je često veoma mali), sprovodi eksproprijaciju. Ključna zamerka u slučajevima eksproprijacije zemljišta u ime i za račun privatnih kompanija je eksproprijacija privatnog vlasništva u ime i za račun drugog privatnog vlasnika (investitora), te se postavlja pitanje da li se u suštini radi o zloupotrebi javnog interesa.

⁴⁶ Videti: član 20, Zakon o eksproprijaciji („Sl. glasnik RS”, br. 53/95, “Sl. list SRJ”, br. 16/2001 - odluka SUS i “Sl. glasnik RS”, br. 20/2009, 55/2013 - odluka US i 106/2016 - autentično tumačenje).

⁴⁷ Radosavljević, Z. i Školjević, O. 2010. *Analiza mogućnosti davanja ovlašćenja jedinicama lokalne samouprave da utvrđuju javni interes za objekte od lokalnog značaja*. Užice: SKGO.

5_Preporuke za unapređenje politike upravljanja građevinskim zemljištem u javnoj svojini

Strateška orijentacija

- Uputno bi bilo usvojiti kao stratešku orijentaciju **očuvanje zemljišnog fonda u javnoj svojini i njegovu odgovornu fiskalizaciju**, kako bi se omogućila dugoročna održivost sistema finansiranja opremanja građevinskog zemljišta, i smanjila poreska opterećenja za građane. To podrazumeva uobličavanje zemljišne politike koja se ne zasniva na pravnom dogmatizmu prevlasti apsolutnog prava svojine, već uzima u obzir i razvija ceo spektar mogućih rešenja za vlasničke odnose (npr. zakupna prava).
- Neophodno je **preispitati generalnu orijentaciju da se građevinsko zemljište u javnoj svojini posmatra isključivo kroz njegovu (trenutnu) tržišnu vrednost**. Fokus u sektoru zemljišne politike i građevinskog zemljišta u javnoj svojini bi trebao da bude procena kriterijuma za rezervisanje javnog zemljišta za buduće potrebe, dugoročne politike obezbeđivanja ravnomerne distribucije različitih javnih objekata i službi, ali i različitih modela stanovanja (profitno/neprofitno).

Evidencija i planiranje politika

- **Podaci o nepokretnostima u javnoj svojini, uključujući građevinsko zemljište treba da budu pouzdani i javno dostupni**. Jedinственu evidenciju nepokretnosti u javnoj svojini, u skladu sa zakonom vodi Direkcija kao javnu i elektronsku bazu podataka, međutim, ova baza (Registar jedinstvene evidencije nepokretnosti u javnoj svojini) nije javna, već je pristup obezbeđen samo korisnicima javne svojine, što je direktno suprotno postojećem zakonodavnom rešenju.
- Neophodno je uspostaviti bolje mehanizme, kako **interne** (unutar institucionalnih aranžmana u ovoj oblasti), tako i **eksterne kontrole u procesima upravljanja zemljištem u javnoj svojini**.
- Unaprediti procese urbanističkog i prostornog planiranja, sa posebnim akcentom na mehanizme i načine učešća građana (Videti detaljnije preporuke u studiji „Urbanističko planiranje i upravljanje građevinskim zemljištem u javnoj svojini“)
- Obezbediti horizontalnu (između ministarstava) i vertikalno (vlada-lokalne samouprave) usklađivanje relevantnih politika za ovu oblast, a naročito politika privrednog razvoja i politika prostornog i urbanog planiranja. U tom smislu je važna i uloga Republičkog sekretarijata za javne politike, kome je ova vrsta koordinacije politike primarna delatnost.

Ključni mehanizmi – otuđenje, državna pomoć, eksproprijacija

- **Na republičkom nivou (državna svojina) usvojiti smernice za upravljanje građevinskim zemljištem u javnoj svojini u skladu sa načelom dobrog domaćina.** Neophodno je usvojiti opšta načela i kriterijume za otuđenje zemljišta **koje bi predstavljale osnov za postupanje** Republička direkcija za imovinu, te na taj način umanjiti prostor za arbitrarno donošenje odluka u pojedinačnim slučajevima otuđenja. Arbitrarnost u donošenju odluka takođe onemogućava adekvatnu kontrolu, naročito kontrolu svrsishodnosti pojedinačnog postupanja pri otuđenju.
- **Na republičkom nivou (državna svojina)** neophodno je potpuno napustiti rešenje iz *Uredbe o uslovima, načinu i postupku pod kojima se građevinsko zemljište u javnoj svojini može otuđiti ili dati u zakup po ceni manjoj od tržišne cene, odnosno zakupnine ili bez naknade, kao i uslove, način i postupak razmene nepokretnosti*, po kome se zemljište, u slučajevima kada se radi o projektu od nacionalnog interesa može dodati i bez izrade prethodnog elaborata o socio ekonomskom uticaju investicije. Ovo rešenje omogućava Vladi da zaobiđe uspostavljenu institucionalnu arhitekturu za utvrđivanje javnog interesa, te da ga arbitrarno određuje i to bez prethodne informacione osnove i analize u vidu elaborata.
- **Na lokalnom nivou (lokalne samouprave)** uputno bi bilo da se razviju **detaljniji kriterijumi za otuđenje zemljišta kao državne pomoći**. Kriterijumi treba na predstavljaju odraz strategije lokalnog ekonomskog razvoja i drugih politika na lokalnom nivou). Trenutno rešenje, po kojem se državna pomoć dodeljuje samo na osnovu kriterijuma povećavanja zaposlenosti ne reflektuje koncept održivog i socijalno pravednog razvoja.
- Razmotriti unapređivanje Zakona o eksproprijaciji u smislu **kriterijuma za utvrđivanje javnog interesa u slučajevima predložene eksproprijacije, i to tako da kriterijumi reflektuju ciljeve različitih razvojnih politika, a prvenstveno ciljeve urbanističkog i prostornog planiranja**. U tom smislu jasno definisati i koji prostorni i urbanistički planovi predstavljaju adekvatan osnov za utvrđivanje javnog interesa u proceduri koja je definisana zakonom.
- Napustiti nelogično zakonodavno rešenje u okviru Zakona o eksproprijaciji po kojem Vlada „može utvrditi javni interes za eksproprijaciju nepokretnosti koje su prema ugovoru o zajedničkom ulaganju u privredno društvo, odnosno o zajedničkom osnivanju privrednog društva, koji je zaključila Republika Srbija, neophodne za obezbeđenje nenovčanog uloga Republike Srbije u to društvo, a koje su obuhvaćene tim ugovorom ili odgovarajućim planskim aktom.“ Po ovom rešenju, sklopljen ugovor predstavlja osnov za utvrđivanje javnog interesa, čime se cela propisana procedura za utvrđivanje javnog interesa koja se oslanja na prostorne i urbanističke planove obesmišljava, a status planskih dokumenata se derogira pojedinačnim ugovorima o investicijama.



ԼՍԲ