

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ГЕОГРАФСКИ ФАКУЛТЕТ

Јелена М. Живановић Миљковић

**ПРОМЕНЕ НАЧИНА КОРИШЋЕЊА
ЗЕМЉИШТА И ВЛАСНИШТВА НАД
ЗЕМЉИШТЕМ
СА АСПЕКТА ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА**

докторска дисертација

Београд, 2016.

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF GEOGRAPHY

Jelena M. Živanović Miljković

**LAND USE CHANGES
AND LAND OWNERSHIP CHANGES
FROM THE SPATIAL PLANNING ASPECT**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2016.

Ментор:

Проф. др Дејан Ђорђевић, редовни професор
Универзитет у Београду, Географски факултет

Чланови комисије:

1. Проф. др Славољуб Драгићевић, ванредни професор
Универзитет у Београду, Географски факултет
2. Проф. др Драгутин Тошић, редовни професор
Универзитет у Београду, Географски факултет
3. др Славка Зековић, научни саветник
Институт за архитектуру и урбанизам Србије
4. Проф. др Бранислав Бајат, редовни професор
Универзитет у Београду, Грађевински факултет

Датум одбране докторске дисертације: _____

Београд

ДОКТОРАТ ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА

ЗАХВАЛНИЦА

Изражавам искрену захвалност свим члановима комисије што су прихватили да учествују у оцени ове докторске дисертације. Изразе захвалности нарочито упућујем ментору, проф. др Дејану Ђорђевићу на огромном разумевању и поверењу, као и вредним сугестијама које сам са задовољством усвојила.

Колегама из Института за архитектуру и урбанизам Србије, на челу са др Сашом Милијићем, захваљујем на подстицајном амбијенту који одликује наш Институт, као и на материјалној подршци око завршне обраде дисертације.

За велику подршку и драгоцене консултације хвала драгим колегама из Института - др Ненаду Спасићу и инж. Гордани Џунић, од којих сам - и уз које сам - добила привилеговану могућност да се професионално усавршавам. Подршка и разумевање, као и веома вредни предлози драге колегинице др Славке Зековић помогли су да рад добије жељену форму. Проф. др Добривоју Тошковићу дугујем посебну захвалност за непрекидну подршку, почевши од првих дана мојег рада у Институту.

Своју вишегодишњу успешну сарадњу са др Весном Поповић, научним саветником Института за економику пољопривреде, сматрам непроцењивом за моје усмерење на поједине аспекте у истраживању.

Захваљујем свим својим пријатељима који су увек веровали у мене. Хвала драгој пријатељици др Маријани Пантић, што ме је искрено бодрила и што је применила своје умеће и стрпљење у техничком сређивању рукописа.

Напоследку, истичем да највећу захвалност дугујем својој породици због љубави и моралне подршке која никада није мањкала, а која ми је непрестано давала мотивацију у тренуцима који често нису били лаки. Хвала вам на инспирацији и истрајности, сва моја достигнућа наш су заједнички успех.

У Београду, маја 2016. године

Аутор

**ПРОМЕНЕ НАЧИНА КОРИШЋЕЊА ЗЕМЉИШТА
И ВЛАСНИШТВА НАД ЗЕМЉИШТЕМ
СА АСПЕКТА ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА**

- докторска дисертација -

Резиме

Полазећи од сложености и мултидисциплинарности области коришћења земљишта, предмет истраживања у овој докторској дисертацији ограничен је на промене начина коришћења земљишта и власништва над земљиштем са аспекта просторног планирања, а обухватио је и компоненте земљишне политике које се на ова питања односе (право држања и коришћења земљишта, земљишна администрација, прибављање земљишта и др.).

Просторно планирање има фундаменталне утицаје на контролисање земљишта, као легалног инструмента државе за остваривање јавног интереса. При томе, има задатак да пронађе баланс између права власника да користи своје земљиште и јавних интереса, те је, у овом смислу, кључна спона између планирања, законских оквира и власничких права и интереса на земљишту. У дисертацији се нарочита пажња даје облицима ограничавања права власништва над земљиштем који произилазе из интервенције државе у циљу спровођења јавног интереса. Планирањем се успостављају обавезе и ограничења на земљишту у погледу начина коришћења, те, по правилу, подразумева рестрикцију права власништва (нпр. променама власничких односа, обавезом спровођења заштите, правилима уређења и сл.) или потпуно изузимање код промене начина коришћења за јавне намене, што захтева и спровођење кроз евиденције о земљишту (катастар непокретности и др.).

Истовремено, у дисертацији су истраживане методе и поступци новијих приступа стратешког и интегралног планирања, својствени одрживом планирању и управљању пољопривредним земљиштем. У том погледу, све више је наглашена потреба за евалуацијом земљишних ресурса у процесу планирања коришћења земљишта, као и интегрисањем новијих приступа спречавања деградације земљишта у овај процес, како би се на адекватан начин ангажовали плански инструменти за пажљиво контролисање заузимања пољопривредног земљишта.

Докторска дисертација урађена је у форми научне студије, а истраживање се темељи на теоријским сазнањима, али и практичним моделима, односно специфичним праксама планирања, стратегијама и приступима, као и ширим институционалним и структурним анализама.

Један од примарних циљева дисертације јесте да обезбеди платформу основног знања о недовољно истраживаним утицајима планирања начина коришћења земљишта на власништво над земљиштем у Србији, превасходно се фокусирајући на промене које обухватају пољопривредно земљиште. Стратешка и нормативна регулатива о коришћењу и заштити пољопривредног земљишта као добра од општег интереса, указује на потребу његове приоритетне заштите. С обзиром на примарни задатак истраживања, промене у начину коришћења земљишта нису квантитативно изражаване, већ је фокус на оквиру у којем се ове промене дешавају. Узевши у обзир друштвено-историјски и савремени друштвени контекст у Србији, са аспекта чињеничног стања, сагледане су промене у режимима власничких права над пољопривредним и грађевинским земљиштем и њихови ефекти. Ове промене односе се на реатрибуцију/редефинисање власничких права, реституцију и приватизацију. При томе, даје се критичка анализа комплексног регулаторног оквира у овом домену, уз наглашену регулаторну улогу просторног планирања у Србији.

Најзад, истраживане везе између планирања начина коришћења земљишта и власништва над земљиштем конкретно су сагледане и стављене у контекст

специфичног простора – подручја обимне површинске експлоатације Колубарског лигнитског басена у којем се, у смислу просторног обухвата, дешавају обимне и интензивне промене уз вишеструке конфликте у простору. Пошто планирање овог подручја најпре треба да обезбеди заштиту и остваривање јавних интереса, на начин на који омогућује и остваривање највећег броја групних и индивидуалних интереса, с једне стране, принципи у планирању односе се на рационално коришћење пољопривредног земљишта и што краће време његовог заузимања за рударске активности, уз ефикасну санацију и рекултивацију по завршетку експлоатације, при чему, с друге стране, планирање нужно утиче на имовинско-правне односе на земљишту. Сумирајући претходна питања, а на основу анализе регулаторног оквира и података из обимне планске, студијске и документационе грађе, дошло се до закључка да је смањена ефикасност у решавању проблема власничких интереса у поступку прибављања пољопривредног земљишта за потребе рударских активности, те да су отворена питања даљег управљања рекултивисаним земљиштем и отежан механизам (ре)успостављања власничких односа над њим.

Мада промене намене пољопривредног земљишта јесу неминовне, оне се морају пажљиво планирати и усмеравати. Истакнута потреба да се одговарајуће мере за ограничавање деградације земљишта морају спроводити на свим нивоима подразумева да су за њихово ефективно деловање на локалном нивоу, уз регулаторну политику попут просторног планирања, неопходни и други инструменти уређења и управљања.

Преглед литературе, као и сагледавање регулативног оквира још једном су проверили полазну констатацију о томе да, иако су власничка права веома заштићена, планирање коришћења земљишта, односно планирани начин коришћења земљишта, може ограничити ова права и интересе. На основу свега претходно изнетог, оцењује се да је ово истраживање указало на нека отворена питања у области регулативе о коришћењу земљишта у домаћој пракси, док је размотрило могућност успостављања механизма за контролу

и превенцију негативних исхода промене начина коришћења земљишта и власништва над њиме.

Кључне речи: начин коришћења земљишта, власништво над земљиштем, просторно планирање, земљишна политика, промене намене земљишта, промене власништва над земљиштем, пољопривредно земљиште, Србија.

Научна област: Просторно планирање

УДК: 71

**LAND USE CHANGES
AND LAND OWNERSHIP CHANGES
FROM THE SPATIAL PLANNING ASPECT**

-Doctoral Dissertation -

Summary

Taking into consideration the complexity and multidisciplinary of the land use issues, the subject of this doctoral dissertation is limited to land use changes and land ownership changes from the spatial planning aspect. The research has also comprised the components of the land policy related to this issues (land tenure, land administration, land acquisition, etc.).

Spatial planning has fundamental impacts on land control as a legal instrument of the state for the realisation of the public interest. In this regard, the task of spatial planning is to find a balance between the owner's right to use his/her land and the public interest, thus, in this sense, a link between the planning, legal framework and owner's rights to and interest in the land is crucial. A special attention in the doctoral dissertation is paid to the forms of limitation of the land ownership stemming from the state's intervention aiming at the implementation of the public interest. The planning establishes the obligations and limitations on the land in respect of land use, thus, as a rule, it implies the limitations of the land ownership (e.g. through the change in ownership relations, obligation of protection, rules for land development, etc.) or full exemption in land use change for the public purposes, which also requires entry in land registry (real estate cadastre, etc.).

At the same time, the doctoral dissertation investigates the methods and procedures of the recent approaches of strategic and integrated planning typical for sustainable planning and management of agricultural land. In this respect, there is an increasing need for evaluation of land resources in the process of

planning, as well as for integration of recent approaches in the prevention of land degradation into this process, in order to adequately use the planning instruments for careful control of agricultural land use change.

The doctoral dissertation is written in the form of scientific study, while the research is based on theoretical knowledge, but also on practical models, i.e. specific planning practices, strategies and approaches, as well as on wider institutional and structural analyses.

One of the primary aims of the doctoral dissertation is to provide a platform of basic knowledge about the insufficiently investigated impacts of land use planning on land ownership in Serbia, primarily focusing on the agricultural land use changes.

The strategic and normative regulations on the use and protection of agricultural land as a resource of common interest indicate the need for its priority protection. Given the primary research task, the land use changes have not been just expressed quantitatively, but the focus is on the framework in which the changes occur. Taking into consideration the socio-historical and contemporary social contexts in Serbia, the land ownership change over agricultural and urban land and their effects have been considered from the aspect of factual situation. These changes relate to the reattribution/redefinition of property rights, restitution and privatisation. In this regard, a critical analysis of the complex regulatory framework in this domain is given along with an emphasized regulatory role of spatial planning in Serbia.

Finally, the investigated links between land use planning and land ownership have been specifically considered and placed into the context of a specific area – the large open-pit exploitation area in the Kolubara lignite basin in which, in terms of spatial coverage, large and intense changes take place along with multiple conflicts in space. Given that the planning of this area should first provide the protection and realisation of the public interest in a way that also enables the realisation of the greatest number of group and individual interests, on the one hand, the

principles in planning relate to the rational agricultural land use and the shortest possible time for its occupation for the purpose of mining activities, along with an efficient land sanitation and recultivation after the exploitation completion, whereby, on the other hand, the planning necessarily affects the property and legal relations with respect to the land. Recapitulating the previously - mentioned issues, and based on the analysis of the regulatory framework and data from a extensively planning, study and documentation material, it was concluded that there is a decreased efficiency in solving the problems of ownership interests in the process of the agricultural land acquisition for the purpose of mining activities, and that issues of further of recultivated land management and more difficult mechanism of (re)establishing the property rights relations over land have been opened.

Although the changes in the agricultural land use are unavoidable, they must be carefully planned and directed. The highlighted need for implementing the appropriate measures for the limitation of land degradation at all levels implies that other instruments of development and management are also necessary for their efficiency at the local level, along with regulatory policy like spatial planning.

An overview of the literature, as well as consideration of regulatory framework, have once again confirmed the initial observation that, although the property rights are very protected, the land use planning, i.e. the land use, can limit these rights and interests. Based on all above mentioned, it is estimated that this research has pointed out some open issues in the field of regulations on the land use in local practice, while it has considered the possibility for establishing the mechanisms for control and prevention of negative effects of land use changes and land ownership.

Key words: land use, land ownership, spatial planning, land policy, land use changes, land ownership changes, agricultural land, Serbia.

Scientific field: Spatial planning

UDC: 71

САДРЖАЈ

ПОГЛАВЉЕ I	1
УВОДНА РАЗМАТРАЊА.....	1
1. ПРЕДМЕТ И ЦИЉ ИСТРАЖИВАЊА.....	2
2. ЗАДАЦИ ИСТРАЖИВАЊА.....	4
3. ХИПОТЕЗЕ.....	5
4. НАУЧНЕ МЕТОДЕ ИСТРАЖИВАЊА.....	6
5. НАУЧНА ОПРАВДАНОСТ ДИСЕРТАЦИЈЕ И ОЧЕКИВАНА ПРИМЕНА У НАУЦИ И СТРУЦИ.....	6
6. СТРУКТУРА И САДРЖАЈ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ.....	7
ПОГЛАВЉЕ II	9
ТЕОРИЈСКО - МЕТОДОЛОШКЕ ОСНОВЕ ИСТРАЖИВАЊА И РЕГУЛАТОРНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ КОНТЕКСТ ПРОМЕНА НАЧИНА КОРИШЋЕЊА ЗЕМЉИШТА И ВЛАСНИШТВА НАД ЗЕМЉИШТЕМ.....	9
1. УВОД.....	9
1.1. Просторно-еколошке функције земљишта, планирање коришћења и заштите земљишта.....	11
2. ПОЛАЗНЕ ОСНОВЕ И ДЕФИНИСАЊЕ КЉУЧНИХ ПОЈМОВА.....	17
2.1. Земљишна политика.....	17
2.2. Управљање земљиштем.....	18
2.3. Планирање начина коришћења земљишта.....	21
2.4. Власништво над земљиштем.....	26
2.5. Земљиште у просторном и урбанистичком планирању.....	29
3. ДЕТЕРМИНАНТЕ ВЛАСНИЧКИХ ПРАВА НАД ЗЕМЉИШТЕМ.....	32
3.1. Увод.....	32
3.2. Парадигме власничких права над земљиштем.....	34
3.3. Дефинисање власничких права над земљиштем.....	37
3.3.1. Стицање/атрибуција и режими власничких права над земљиштем.....	37
3.3.2. Разграничење власничких права над земљиштем.....	44
3.4. Право држања и коришћења земљишта.....	44
3.4.1. Права на земљишту.....	48

3.4.2. Гаранција власничких права.....	49
3.5. Режим корисничких права, „просторност“ заједничких ресурса и просторно планирање	49
3.6. Земљишна администрација.....	51
3.7. Прибављање земљишта.....	54
4. ПРОМЕНЕ У НАЧИНУ КОРИШЋЕЊА ЗЕМЉИШТА СА АСПЕКТА УТИЦАЈА НА ВЛАСНИЧКА ПРАВА.....	59
4.1. Утицај планирања начина коришћења земљишта на власничка права на земљишту.....	59
4.2. Планирање на основу закона и власничких права	60
4.3. Регулатива о коришћењу земљишта.....	62
4.3.1. Утицаји регулативе о коришћењу земљишта на власничка права	64
4.3.2. Утицаји регулативе о коришћењу земљишта на вредност непокретности	68
4.3.3. Резиме	70
ПОГЛАВЉЕ III	71
УЛОГА ПЛАНИРАЊА И ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ ОКВИРА У НАЧИНУ КОРИШЋЕЊА ЗЕМЉИШТА И ВЛАСНИШТВА НАД ЗЕМЉИШТЕМ У СРБИЈИ ...	71
1. УЛОГА ОПШТЕГ ДРУШТВЕНОГ КОНТЕКСТА И ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ ОКВИРА У РЕЖИМИМА ВЛАСНИЧКИХ ПРАВА НАД ЗЕМЉИШТЕМ	71
1.1. Увод	71
1.2. Друштвено-историјски контекст земљишне политике и власничких права над земљиштем након Другог светског рата.....	74
1.3. Реатрибуција власничких права над земљиштем.....	78
1.4. Приватизација земљишта	82
1.5. Реституција земљишта.....	86
2. РЕГУЛАТИВА О КОРИШЋЕЊУ И ЗАШТИТИ ЗЕМЉИШТА У СРБИЈИ	90
2.1. Планирање начина коришћења земљишта у пракси просторног и урбанистичког планирања у Србији.....	90
2.2. Оквири планирања, коришћења и заштите пољопривредног земљишта у Србији	92
2.3. Начин коришћења земљишта и власништво над земљиштем у укупној земљишној политици у Србији.....	98
3. АНАЛИЗА И ОЦЕНА ПРОМЕНА НАЧИНА КОРИШЋЕЊА ЗЕМЉИШТА И ВЛАСНИШТВА НАД ЗЕМЉИШТЕМ НА ПОДРУЧЈУ ОБИМНЕ ПОВРШИНСКЕ	

ЕКСПЛОАТАЦИЈЕ МИНЕРАЛНИХ СИРОВИНА – ПРИМЕР КОЛУБАРСКОГ ЛИГНИТСКОГ БАСЕНА	105
3.1. Основна полазишта	105
3.2. Просторни конфликти на подручјима површинске експлоатације	108
3.3. Нормативни и институционални аспекти планирања у подручјима површинске експлоатације у Србији	111
3.4. Промене начина коришћења пољопривредног земљишта и власништва над земљиштем у Колубарском лигнитском басену	116
34.4.1. Заузимање и прибављање пољопривредног земљишта за потребе рударских радова	116
3.5. Финалне оцене.....	121
ПОГЛАВЉЕ IV	125
ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	125
1. ОСНОВНИ РЕЗУЛТАТИ И ДИСКУСИЈА.....	125
2. ЗНАЧАЈ ИСТРАЖИВАЊА И МОГУЋНОСТ ПРИМЕНЕ	132
ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ	134
РЕФЕРЕНЦЕ	134
ОСТАЛИ КОРИШЋЕНИ ИЗВОРИ	153
Национална законска регулатива, стратегије, планови	153
Речници	156
ПРИЛОЗИ	157
Прилог 1.	157
Прилог 2.	158
Прилог 3	159
БИОГРАФИЈА АУТОРА	160
Изјава о ауторству	
Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада	
Изјава о коришћењу	

П О Г Л А В Љ Е I

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

За просторно планирање, коришћење земљишта представља сложену и значајну област која захтева интегрални и мултидисциплинарни приступ, утемељен на институционалном оквиру и политикама на различитим нивоима планирања и управљања. У складу са, подједнако, регулаторном и развојном функцијом просторног планирања, а у сагласју са начелима одрживости, јесу принципи рационалног коришћења природних ресурса, па тако и земљишта као оскудног добра и, у суштини, ограниченог ресурса.

Различито од традиционалног приступа одрживом развоју, при чему се највећа пажња поклањала способностима земљишта да подмири човекове потребе за храном, савремени концепт одрживог развоја налаже да се земљиште посматра као интегрални природни ресурс којим се мора управљати на одржив начин.

У просторном планирању је нужно узети у обзир сва својства земљишта, јер земљиште има вишеструки карактер. Оно је најпре **природни ресурс** са ограниченом моћи за самообнављањем, готово до границе необновљивости, при чему се његов квантитет временом смањује и подложно је утицајима, како природним, тако и створеним. Такође је и **економски ресурс** који има тржишну вредност и тржишну цену - за пољопривредне произвођаче оно је извор егзистенције, а за инвеститоре је предуслов за изградњу и, истовремено, чини део техничке структуре улагања, тако да је фактор економског раста. С обзиром на то да је у питању непокретан ресурс, на његову економску вредност утиче географска одвојеност појединих тржишта (нпр. тржишна цена земљишта у подручјима обимне експлоатације минералних сировина; пољопривредно земљиште у планинским и

периурбаним подручјима великих градова итд.). Оно је **јавно добро** и као такво је предмет државне интервенције (понекад и репресије), јер подлеже примени разних облика контроле у погледу коришћења, инвестирања и опорезивања.

Земљиште претежно има високу економску и социјалну вредност и представља најважнију имовину и главну инвестицију за онога ко га поседује, како у развијеним, тако и у неразвијеним економијама (De Soto, 2000), те је и кључни елемент **територијалног капитала**. Стога, свако друштво у целини треба да тежи побољшању формалног статуса такве имовине.

Као природни и економски ресурс и јавно добро, земљиште има *мултифункционални карактер*. Као објект просторног планирања, за њега се везују конфликти више начина коришћења (за пољопривреду, рударство, урбани, рурални и индустријски развој итд.).

Намена земљишта, односно начин и обим коришћења заједнички су чиниоци за област просторног планирања и за укупну земљишну политику.

Тематика докторске дисертације представља наставак ауторовог научно - истраживачког интересовања према области коришћења земљишта, које је почело од времена израде магистарске тезе. Укупни значај, али и изузетна сложеност области планирања начина коришћења (намене) земљишта и питања власничких права над земљиштем, одредили су како научно, тако и професионално интересовање и усмерење аутора ка овој изузетно актуелној, а у домаћој научној литератури - проблематици са недовољно посвећене пажње.

1. ПРЕДМЕТ И ЦИЉ ИСТРАЖИВАЊА

Узевши у обзир комплексност и мултидисциплинарност саме области коришћења земљишта, предмет истраживања у дисертацији ограничен је на промене начина коришћења земљишта и власништва над земљиштем са

аспекта просторног планирања и обухватило је компоненте земљишне политике који се на ова питања односе. Акцент се даје анализи употребних својстава земљишта (пољопривредног, грађевинског) са аспекта власништва у процесу планирања и управљања. Ово је нарочито важно у транзиционој фази друштвеног и економског развоја, а посебно са становишта редефинисања, односно реатрибуције власничких права над земљиштем, реституције и приватизације пољопривредног и грађевинског земљишта у Србији. Посебна пажња даје се облицима ограничења права власништва над земљиштем који произилазе из интервенција државе у циљу спровођења јавног интереса. У овом смислу, у фокусу истраживања нашле су се специфичности промене начина коришћења пољопривредног земљишта прибављеног за потребе површинске експлоатације минералних сировина и, с тим у вези, начин управљања и механизам успостављања својинских односа.

Истраживање се темељи на теоријским сазнањима, али и практичним моделима, односно специфичним праксама планирања, стратегијама и приступима. Такође, истраживање је обухватило и шире институционалне и структурне анализе.

Циљеви истраживања утврђени су у складу са предметом истраживања, односно сагледаној проблематици планирања начина коришћења земљишта, власништва над земљиштем и укупне земљишне политике у Србији. На исти начин, пажња се даје истраживању и примени метода и поступака новијих приступа стратешког и интегралног планирања, својствених одрживом планирању и, нарочито, управљању пољопривредним земљиштем.

Такође, један од примарних циљева дисертације јесте да обезбеди платформу основног знања о недовољно истраживаним везама између планирања начина коришћења земљишта и власништва над земљиштем у Србији, фокусирајући се на промене које су обухватиле превасходно пољопривредно земљиште. При томе, даје се критичка анализа комплексног регулаторног

оквира у овом домену, уз нагљшену регулаторну улогу просторног планирања у Србији.

2. ЗАДАЦИ ИСТРАЖИВАЊА

Питања власништва над земљиштем и коришћења земљишта јесу питања већег броја научних области, пре свега права, планирања, економије. Без претензија улажења у друге научне дисциплине, али ни у теорију планирања, на прагу овог докторског истраживања најпре је био сложен задатак успостављања оквира истраживања веза коришћења земљишта и власништва над земљиштем, релевантних за аспект просторног планирања.

Кључни задатак у истраживању било је утврђивање веза између промене начина коришћења земљишта и власништва над земљиштем са становишта просторног планирања, а у том смислу је било неопходно сагледати те везе и у контексту укупне земљишне политике.

Као основ дефинисања појмовних оквира полазишта дисертације коришћени су теоријски радови, међународни документи и домаћи законски оквир релевантни за предмет истраживања.

Анализа различитих модела коришћења земљишта и власничких права над земљиштем имала је за задатак сагледавање укупне структуре субјеката у планирању и њихових међусобних релација, релевантних за предметна питања. Овде је, с једне стране требало ограничити се на захтеве и потребе овога рада, а с друге стране и на валидност самих модела, у зависности од контекста настанка и могућности њихове примене.

Анализа домаће регулативе и планске, студијске и документационе грађе о рударским подручјима имала је задатак да укаже на то колике су могућности да се у процес планирања укључе још неке мере које би утицале на смањивање притисака на земљиште (особито на пољопривредно у зонама рударских активности) и предлог активности које би требало предузети

ради усмеравања просторног и укупног социоекономског развоја у складу с принципима одрживог развоја.

Стога, примарни задатак истраживања није био да се само квантитативно изразе уочене промене у начину коришћења земљишта, већ и да се преваходно укаже на оквир у којем се промене дешавају.

3. ХИПОТЕЗЕ

Сходно предмету и циљу рада, основна полазишта приликом израде докторске дисертације биле су следеће претпоставке и запажања:

- планирање начина коришћења земљишта утиче на власничка права над земљиштем;
- у раздобљу од Другог светског рата до данас промене начина коришћења земљишта и власништва над земљиштем у Србији увек су биле условљене снажним и дубоким променама у друштвено - економским и политичким сферама;
- транзициони процеси донели су велике промене у земљишној политици, а нарочито су везане за редефинисање, односно реатрибуцију власничких права над земљиштем, приватизацију и реституцију земљишта;
- могуће је у оквирима земљишне политике успоставити адекватне моделе коришћења и управљања земљиштем применљиве у просторном планирању; и
- планским регулативама и мерама могуће је усмерити притисак на пољопривредно земљиште у позитивном правцу и тиме допринети његовој заштити и одрживом коришћењу.

4. НАУЧНЕ МЕТОДЕ ИСТРАЖИВАЊА

Избор метода рада директно је условљен хипотезама истраживања као и специфичностима предмета рада.

Докторска дисертација урађена је у форми научне студије, а заступљена су и терминолошка истраживања, дефинисање појмова, метод анализе и синтезе, индуктивни и дедуктивни метод, доказивање, компаративна и емпиријска анализа, експланаторни метод.

Саставни део методе истраживања је и анализа: релевантних поступака и сазнања о домаћим и иностраним теоријским и практичним искуствима; европских докумената из области планирања и управљања земљиштем са акцентом на власничким односима над истим; комплексног институционалног и регулаторног оквира у овој области; планске документације и просторно-планских основа за израду просторних планова (на конкретном примеру). При томе, у дисертацији се дају и оцене, уз критички осврт и истицање сопственог става, чиме се даје допринос унапређењу постојећег приступа сагледавању питања релевантних за ово истраживање.

5. НАУЧНА ОПРАВДАНОСТ ДИСЕРТАЦИЈЕ И ОЧЕКИВАНА ПРИМЕНА У НАУЦИ И СТРУЦИ

Научна оправданост докторске дисертације базира се на намери да се допринесе развоју и унапређењу теоријско - методолошке и стручне основе просторног планирања у домену планирања коришћења земљишта, а кроз специфицирање модела и метода који се користе у планирању. Стога се очекује и допринос ове докторске дисертације науци и струци на следеће начине:

- унапређењем аналитичких инструмената за идентификовање, планирање и усмеравање промена начина коришћења земљишта и власништва над земљиштем, јер осим самог приступа и методологије

истраживања, дисертација нуди специфичан и веома актуелан предмет истраживања, јер се фокусира на утицаје промена начина коришћења земљишта на власништво над земљиштем, с посебним освртом на специфичност ових промена код пољопривредног земљишта у зонама обимне површинске експлоатације минералних сировина;

- анализом савремених новијих поставки коришћења и заштите земљишта, које тек треба да нађу своје место у пракси просторног и урбанистичког планирања у Србији;
- побољшањем домаће праксе планирања земљишта кроз примену одговарајућих модела за одрживо коришћење земљишта који потенцирају његову мултифункционалност.

Оцењује се да би резултати истраживања у докторској дисертацији требало да буду користан прилог научној и стручној пракси, односно пракси примењених истраживања, али и широј јавности, свим заинтересованим странама који се баве или ће се бавити аспектима утицаја промена начина коришћења пољопривредног земљишта на власништво над њиме.

6. СТРУКТУРА И САДРЖАЈ ДОКТОРСKE ДИСЕРТАЦИЈЕ

Материја обрађена у докторској дисертацији систематизована је у четири велика, логично повезана поглавља.

Прво поглавље чине уводна разматрања, обухватајући предмет, циљ и задатке истраживања, основне хипотезе истраживања, примењене научне методе, као и оправданост израде дисертације и могућу примену резултата у науци и струци.

У **другом поглављу** дате су теоријско - методолошке основе истраживања. Полазећи од допунских појашњења кључних појмова и главних одредница власничких права над земљиштем, у овом поглављу аутор је сагледао утицаје промене у начину коришћења земљишта и регулативе о коришћењу земљишта на власничка права.

Треће поглавље посвећено је улози планирања и институционалног оквира у начину коришћења земљишта и власништва над земљиштем у Србији. Овде су сагледане промене у режиму власничких права над земљиштем у друштвено-историјском контексту и савременом контексту транзиционих процеса. Критички је анализирана регулатива о коришћењу земљишта од посебног значаја за власничка права над истим у укупној земљишној политици. Финално, дата је анализа и оцена промена начина коришћења пољопривредног земљишта и власништва над тим земљиштем на примеру Колубарског лигнитског басена, са аспекта специфичности датог подручја обимне површинске експлоатације минералних сировина, а које су од значаја за предмет рада. Разматрана је су питања прибављања и заузимања пољопривредног земљишта, могућности враћања ранијим власницима и каква је улога просторног планирања у овим питањима.

Четврто поглавље чине закључна разматрања. Ту су дати основни налази до којих се дошло овим докторским истраживањем и проверама хипотеза.

Након последњег, четвртог поглавља, следе **литература и извори**, који су у дисертацији коришћени и консулатовани на одговарајући начин. На крају, дати су **прилози** на које се у раду пригодно позива.

ПОГЛАВЉЕ II

ТЕОРИЈСКО - МЕТОДОЛОШКЕ ОСНОВЕ ИСТРАЖИВАЊА И РЕГУЛАТОРНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ КОНТЕКСТ ПРОМЕНА НАЧИНА КОРИШЋЕЊА ЗЕМЉИШТА И ВЛАСНИШТВА НАД ЗЕМЉИШТЕМ

1. УВОД

Широм света, покретачи попут напретка технологије, глобализације, економских реформи, урбанизације и одрживог развоја, перманентно мењају однос који људи имају према земљишту.

Многобројне и различите су функције земљишта, а с обзиром на њих, земљиште има бројне специфичне *атрибуте*:

- земљиште је **хетерогено**; оно је ресурс, добро, део територијалног капитала, итд.
- од кључне важности је за опстанак људи због своје примарне функције, тј. **ресурса за производњу хране**;
- оно је **економски ресурс** и роба, тј. главно економско средство које омогућује значајан профит људима;
- као природни ресурс (нпр. пољопривредно земљиште) подложно је раубовању, деградацији, скоро до **немогућности обнављања**, а, истовремено, као економски ресурс (нпр. грађевинско земљиште) **неограниченог** је рока трајања;
- поседује **вредност**, која је резултанта бројних активности, улагања, механизма (тржишних и планских), као и инструмената и других фактора земљишне политике;

- **незаменљиво** је - свака локација је јединствена, а од локације зависи **економска вредност** земљишта (цена некретнина, висина ренте);
- **подлеже примени разних облика контроле** у погледу коришћења, инвестирања и опорезивања; планске регулације дефинишу начине коришћења земљишта, а оне, консеквентно, утичу на вредност земљишта;
- у зависности од својих економских својстава, поседује и **употребну вредност** (нпр. када се користи за експлоатацију минералних сировина);
- **непокретно** је (и у том смислу - ограничено), **зависно од географске локације**, те поседује локациону нееластичност (која условљава његову ограничену понуду, што даље утиче и на његову тржишну вредност);
- за земљиште се везују **имовинско-правни односи** засновани на власништву, праву држања и коришћења;
- обезбеђује контекст за **социо-културно окружење**, а често укључује и симболичке и религиозне вредности; итд.

Такође, земљиште се сматра и извором благостања, директно повезаним са праксом доброг управљања и ефективне јавне администрације (UN-ECE, 2005:17). У доминантно руралним друштвима, земљиште се традиционално користи за производњу хране, а са повећањем популације, експанзијом градова, особито у периурбаним подручјима ствара се и конкуренција око земљишта, што за последицу има деградацију, загађење и остале форме неодрживог коришћења овога ресурса. Земљиште је и даље најважнији извор материјалног богатства и социјалног престижа у многим друштвима, а у земљама у развоју нарочито се сматра важним економским и социјалним преимућством (Ambaye, 2015).

Такође, приметно је неадекватно разумевање **мултифункционалности земљишта**, његових важних екосистемских и социоекономских функција,

екоструктуре и суштинске важности за животну средину и окружење. Концептом мултифункционалног начина коришћења земљишта препоручује се максимално коришћење бенефита неког земљишта, што доводи до праведнијег и дугорочно одрживијег баланса конкурентских економских, социјалних и еколошких захтева за земљиштем (ESPON, 2013). Управо због тога се и чини да би данас један од задатака просторног планирања требало да буде и промовисање новијих приступа заштити земљишта, као мултифункционалног објекта и природног ресурса од изузетног значаја, а у складу с принципима одрживог развоја.

1.1. Просторно-еколошке функције земљишта, планирање коришћења и заштите земљишта

Земљиште и његов површински слој, тј. тло, у неким случајевима се схватају једнообразно. Понекад се у нашем језику тако преводе и англосаксонски термини *soil* и *land* - као *земљиште*. Међутим, између ова два термина постоји јасна суштинска дистинкција. FAO (1995) дефинише тло као „део Земљине површине, који обухвата све атрибуте биосфере непосредно изнад или испод ове површине, облике земљишта и терена, површинске хидрологије (укључујући плитка језера, реке и мочваре), при-површинске седиментне слојеве и подземне резерве воде, биљке и животиње, насеља и физичке резултате прошлих и садашњих деловања људи“¹. Може се рећи да је примарна дефиниција тла обједињена у исказу да је оно „медијум који

¹ Ова дефиниција обухвата већи број функција тла које превазилазе његову улогу искључиво за производњу хране: тло је основа различитих животних система, преко производње хране, крмива, влакна, горива, дрвета итд; тло је основа биодиверзитета; регулише акумулацију и отицање површинских и подземних вода и утиче на њихов квалитет; тло задржава, филтрира, амортизује и трансформише хазардне компоненте; обезбеђује простор за насеља, индустрију, социјалне активности, али и за кретање и развој биља и животиња у оквиру природних екосистема; складишти и штити доказ о култури и историји човечанства, јер је извор информација о давним климатским условима и давним коришћењима земљишта итд. (FAO, 1995).

задовољава основне људске потребе за храном и склоништем“ (Verheye, 1997:163).

На основу дефиниција које је EUROSTAT одредио приликом отпочињања програма LUCAS (*Land Use/Cover Area Frame Survey*), појам *коришћење земљишта (land use)* описује социоекономске функције одређене Земљине површине. Са друге стране, под појмом *покривеност земљишта/тла (land cover)* подразумева се запажени физички и биолошки покривач Земљине површине укључујући и вештачке површине, пољопривредне површине, (полу)природне површине, мочварна подручја и водене масе (ЕС, 2003). Промене у покривености терена и коришћењу земљишта веома су екстензивне, а удружене значајно утичу на системске функције планете (Lambin et al., 2001).

У овој дисертацији је усвојен принцип да све поменуте дистинкције треба да буду ирелевантне за просторно планирање. Популација која све више расте ствара све интензивније притиске на земљиште, као и разне, често конкурентне и сукобљене интересе, што доводи до неодговарајућег коришћења и деградације земљишних ресурса, губитка биодиверзитета и климатских промена. Земљиште обавља мноштво кључних еколошких, економских, социјалних и културних функција од виталног значаја за живот. Ове функције су обично међусобно условљене и мера у којој их земљиште врши снажно је везана за одрживост (FAO, 2007). Према дефиницији Светске комисије за животну средину и развој, одрживи развој је врста развоја која задовољава садашње социјалне и економске потребе, уз истовремено очување еколошких ресурса, не компромитујући способност будућих генерација да задовоље сопствене потребе (Brundtland, 1987). Да би се он остварио по питању земљишних ресурса, Агенда 21 (поглавље 10) (UN-CED, 1992) заговара холистички приступ користећи се интегралним, екосистемским управљањем. Просторно планирање је издвојено као битан инструмент за достизање одрживог развоја (Brundtland, 1987; UN-CED, 1992).

Међутим, истовремено постизање све три компоненте одрживог развоја (социјална, економска и еколошка) врло је тежак задатак, због њихових међусобних конфликтних циљева и интереса (тзв. троугао конфликта). Campbell (1996) уочава између економије и животне средине „конфликт ресурса“, између економије и социјалне једнакости „конфликт својине“ и између социјалне једнакости и животне средине „конфликт развоја“² (Слика 1) и истиче улогу планера у „помирењу“ ових конфликта и, на тај начин, достизања одрживог развоја.



Слика 1: Троугао конфликта и конфликтних циљева (на основу Campbell, 1996:298)

Потреба за очувањем животне средине и природних ресурса и усвајање принципа одрживог развоја промовисани су и у Перспективи просторног развоја Европе (*European Spatial Development Perspective – ESDP*). Према овом документу, одрживи развој односи се не само на економски развој који се исправно односи према животној средини, већ у себе укључује и балансиран *просторни развој*. Ово значи помирење друштвених и економских циљева са еколошким и културолошким функцијама датог простора, чиме се постиже одрживи и балансиран територијални развој (ЕС, 1999:10). Тако,

² Ови конфликти су истовремено присутни и међусобно условљени нпр. у подручјима обимне површинске експлоатације минералних сировина.

интегрисање економских питања и бриге о животној средини у просторно планирање већ постаје прихваћена доктрина.

Дакле, насупрот традиционалном приступу коришћења земљишта, који је највише пажње посвећивао способностима земљишта да подмири човекове потребе за храном, савремени концепт одрживог развоја налаже третирање земљишта као интегралног природног ресурса који, практично, није способан да се увећава по површини, а с обзиром на то да процес формирања површинског слоја земљишта (тла) дуготрајан и спор процес³, у том смислу се може сматрати и необновљивим природним ресурсом.

Одрживо управљање земљиштем (*sustainable land management* - SLM) настоји да хармонизује комплементарне циљеве пружања еколошких, економских и социјалних прилика за добробит садашњих и будућих генерација, уз одржавање и побољшавање квалитета земљишних ресурса (Smyth, Dumanski, 1993). SLM комбинује технологије, политике и активности које имају за циљ да истовремено одрже или повећају производњу, смање ниво ризика у производњи, заштите природне ресурсе и потенцијале и спрече деградацију земљишта и воде, а економски су одрживе и социјално прихватљиве (Ibid.). Овако дефинисано, SLM се сматра активношћу стејкхолдера на више нивоа, која користи одрживе технологије, одговарајуће за поједине системе коришћења земљишта (Hurni, 1997).

Процена земљишних ресурса (*land resource assessment, land evaluation*) представља неопходан методолошки инструмент за планирање, управљање и мониторинг земљишних ресурса. Евалуацијом земљишних ресурса процењују се погодности земљишта за специфичне начине коришћења (Beek et al., 1997). Према оквиру за евалуацију који је дала Организација за храну и пољопривреду при Уједињеним Нацијама (FAO), подразумева процену

³ Типичне стопе формирања тла под сталним травњацима у умереним климатским условима су тек 1-2 cm на 100 година; деградираном земљишту (нпр. услед загађења, ерозије) за ово би биле потребне стотине или хиљаде година.

својстава земљишта узимајући у обзир биофизички, економски, социјални, еколошки и политички контекст за решавање конфликтних захтева за ограничене земљишне ресурсе, а решавање ових проблема не захтева нужно драстичне промене у постојећем начину коришћења земљишта, већ најчешће прилагођавање у управљању земљиштем у циљу заштите и побољшања стања земљишта (FAO, 2007). Информације и препоруке добијене кроз процес овакве евалуације представљају један или више почетних података за процес планирања начина коришћења земљишта, што ова два процеса чини међусобно повезаним (Ibid.), а када се једном одреди потенцијал за коришћење земљишта, евалуација земљишта може се користити као стратешки инструмент у планирању начина коришћења земљишта (Rossiter, 1996).

Планирање „еколошког коришћења земљишта и управљања“ као новији приступ ублажавања утицаја начина коришћења земљишта на природно окружење, тежи да интегрише научни приступ и политике у развијању ефективних стратегија за уређење и очување земљишта (Randolph, 2004). У циљу минимизирања негативних утицаја одређених начина коришћења земљишта на животну средину, примењују се инструменти за процену утицаја планова попут стратешке процена утицаја на животну средину – СПУ (*strategic environmental assessment*), односно процена начина коришћења земљишта на животну средину (*land use planning environmental assessment - LUPEA*)⁴. У Србији је од 2004. године обавезна израда стратешке процене утицаја планова на животну средину. Овај приступ је нарочито битан за планирање подручја обимне површинске експлоатације, о чему ће се говорити и у поглављу III-3, јер интензивна употреба и експлоатација

⁴ У циљу што ефективнијих реализовања процена начина коришћења земљишта на животну средину перманентно се развијају нове методологије и модели. Нпр. у циљу интегрисања СПУ у планирање начина коришћења земљишта Chen et al. (2014) предлажу нови модел под именом „стање-утицај-стање“ (*state-impact-state-SIS*). Овај модел концептуализује да је квалитет стања животне средине под утицајем притисака коришћења земљишта и / или је одређен спровођењем планирања начина коришћења земљишта.

земљишних ресурса доводе до високог ризика од деградације животне средине, сугеришући неопходност процена начина коришћења земљишта на животну средину.

Новији приступи у планирању коришћења земљишта, али и спровођењу земљишне политике, заснованих на међу-секторским политикама кохерентности, јачању институција и интерактивном учешћу свих заинтересованих страна, промовисани су и у светлу сузбијања све шире **деградације земљишта** (ЕС, 2010; ЕС, 2011; UN, 2012 итд.). Све више се истиче потреба за хитном акцијом спречавања деградације земљишта и достизања „света без деградације земљишта у контексту одрживог развоја“ (UN, 2012).

Међутим, досадашњи покушаји да се успостави међународна обавезујућа регулатива о спречавању деградације подбацили су (Montanarella, 2015:32). У већини земаља Европске Уније (ЕУ) земљиште и тло се сматрају стриктно локалним питањем, без потребе за увођењем транснационалних или глобалних управљачких инструмената по питању спречавања деградације⁵, те да њиме треба управљати по принципу супсидијарности. Ова становишта управо су дата из позиција заштите права приватног власништва над земљиштем/тлом и консеквентном противљењу захевима који би се регулативом упућивали власницима земљишта.

Са друге стране, обавезујућа регулатива је непрактична уколико не постоје добровољни напори између владе, локалних власника земљишта и администрације у борби против деградације (Randolph, 2004, Montanarella, 2015).

⁵ Након дугогодишњих дебата и без квалификујуће већине гласова, после скоро осам година, из процедуре је повучен предлог Оквирне директиве о земљишту ЕУ у мају 2014. године.

2. ПОЛАЗНЕ ОСНОВЕ И ДЕФИНИСАЊЕ КЉУЧНИХ ПОЈМОВА

На почетку овог истраживања промена начина коришћења земљишта и власништва над истим, у функцији дефинисања теоријско-методолошког контекста ове проблематике, ближе одређујемо неке од кључних појмова: земљишна политика, управљање земљиштем, планирање начина коришћења земљишта, власништво над земљиштем.

2.1. Земљишна политика

Најшири појам са којим се суочавамо када говоримо о земљишту јесте **земљишна политика**. Она је инструмент државе који обухвата циљеве економског развоја, социјалне правде и једнакости, политичке стабилности (Eneemark, 2005), као и и заштите животне средине. Обухвата економске, правне, социјалне, планске, еколошке и др. мере (нпр. урбанистичко планирање и репресивне - али и законом уређене - мере које су везане за власничка права на земљишту - експропријацију, право прече куповине, арондацију, комасацију итд). Има за циљ сигурност и расподелу права над земљиштем, коришћење земљишта и управљање земљиштем, располагање земљиштем, укључујући облике права држања и права коришћења (ЕС, 2004). Она дефинише принципе и правила која *регулишу права својине на земљишту* и природним ресурсима, као и законске методе приступа и коришћења, потврде и преноса ових права. Ово усложњава земљишну администрацију, тј. процес који дефинише правила и процедуре и спроведене у праксу, начине којима се та права потврђују и спроводе у дело, и како се поступа са информацијама о парцелама. (Eneemark, 2005) Земљишна политика такође даје детаље о структурама које су надлежне за примену закона, управљање земљиштем и арбитражу конфликта у вези са земљиштем (ЕС, 2004).

Земљишна политика се развија кроз законодавство које омогућује функционисање институција основаних за сврхе земљишне администрације, управљања правима на земљишту и планирања коришћења земљишта

(Verheye, 1997:168). Из овога произилази и национални оквир земљишне политике, тј. сет смерница који има за циљ да обезбеди одрживо коришћење земљишта и да ограничи директне и индиректне штете, што олакшава планирање и одлучивање о коришћењу земљишта. Циљ националне земљишне политике јесте да делује у оквиру одређеног приоритета, у зависности од тога да ли је приоритет пољопривреда, рударство, индустрија, урбанизација и сл. (Ibid.).

Такође, ефикасна земљишна политика омогућује успешност планских интервенција у власничким односима над земљиштем (Davy, 2012) и разноврсност у начинима коришћења земљишта са мноштвом власничких релација (Davy, 2014). Земљишна политика и планирање коришћења земљишта чине основу за ефикасно планирање и управљање *просторним развојем*.

2.2. Управљање земљиштем

Управљање коришћењем земљишта представља процес контролисања употребе и изградње земљишта у којем су искоординисани просторни, секторски и привремени аспекти урбане политике (URBACT, 2008). Укратко, одрживо управљање земљиштем укључује планерске праксе, процесе и процедуре одлучивања, механизме и методе имплементације и мониторинга, као и инструменте коришћене у овим фазама. Уопштено говорећи, управљање коришћењем земљишта заснива се на низу одлука донетих на различитим административним нивоима (локални, регионални, национални).

Права над земљиштем односе се на скуп друштвено или законски загарантованих права или привилегија које произилазе из чињенице да је неко власник, корисник, држалац или купац на земљишту. Она се такође могу односити и на скупину права или карактеристика поседовања. Изазов конзервативним концепту права на земљишту данас чини концепт „друштвене функције власништва“ или „теорија друштвених дужности“

(Dagan, 2007; Alexander, 2006, 2009, према Alterman, 2012). Овакво становиште не негира легитимност јавног власништва, али тежи постављању друштвено-базираних упозорења на његово слободно коришћење.

Дистрибуција власничких права и *располагање земљиштем* такође имају важан утицај на продуктивност, правну и социјалну једнакост и одрживост животне средине.

Разграничење и гарантовање права на земљишту од суштинског су значаја за успех интегралног приступа планирању и управљању земљишним ресурсима. Решавање ових права смањује конфликте између заинтересованих страна, повећава поверење оних који земљиште користе и чувају га, што је потребно за праксу одрживог коришћења земљишта, утврђује одређене одговорности, и даје основу за равноправну и еколошки усклађену поделу подстицаја, субвенција или такси (FAO, 1995).

Гаранције права над земљиштем, као и *права држања и коришћења* могу се реализовати на више начина. Сваки, примарно, има за циљ да штити основна економска и друштвена права, каква су право на храну, заклон и услове живота; као такви, они су битна основа за остваривање људских права и смањење сиримаштва (ЕС, 2004; UN-HABITAT, 2008).

Право држања и коришћења земљишта (*land tenure*), као облик располагања и контроле над земљишним ресурсима у неким деловима света, дефинишу правила и права која регулишу апропријације, култивисање и коришћење природних ресурса на датом простору или делу земљишта (ЕС, 2004). Просторно планирање законски ојачава права држања и коришћења земљишта, а такође има и улогу у помирењу и хармонизацији код различитих коришћења земљишта (FAO, 2012). Признавање и заштита легитимних права на земљишту од претњи и повреда, посебно приликом преноса права држања и коришћења земљишта преко тржишта, инвестиција, комасација, реституције или експропријације - јесу посебна државна

одговорност и представљају препоруку одговорног управљања власништва над земљиштем (Ibid.).

Једно од кључних питања за власничка права над земљиштем представља добро успостављен, модеран систем *земљишне администрације*. Њега чини структура институција која спроводи земљишну политику, утиче на права на земљишту и управља информационим системом о земљишту (ЕС, 2004). Подаци о земљишту, власништву и објектима представљају кључне информације за већину јавних сервиса и потребно их је комплетирати и повећати њихову доступност.

Операционализација управљања земљиштем обухвата функције земљишне администрације које обезбеђују одговарајуће управљање правима, рестрикције и одговорности у вези са земљиштем. Ове функције укључују подручје права држања и права коришћења земљишта, вредности земљишта, начина коришћења земљишта и изградњу/развој земљишта (Енемарк, 2005) (Слика 2).



Слика 2: Глобална перспектива управљања земљиштем (извор: Енемарк, 2004, према Енемарк, 2005:3).

Корисници земљишта, организовани у Групе за управљање локалним ресурсима (*Local Resource Management Groups - LRMGs*) и подржани од стране експерата за земљиште, научне заједнице, НВО, јавних институција и међународних организација, имају важну улогу у наглашавању питања око земљишних ресурса која су важна за све (Popović, Živanović Miljković, 2013:273).

2.3. Планирање начина коришћења земљишта

Проналажење најефикаснијег начина коришћења земљишта представља задатак *par excellence* на нивоу целокупне међународне заједнице. Питањима коришћења земљишта бави се широка научна и стручна јавност, бројни документи (европски, светски), али и међународне организације (FAO, НАВИТАТ, UN-ECE, OECD итд.)

Међутим, различите традиције планирања, на европском континенту и шире, указују, како на различите *стилове система планирања* (регионално економско, свеобухватно интегрално, управљање коришћењем земљишта, урбанизам), тако и на различитост терминологије у планирању, која у међународним компаративним анализама често изазива забуне, нарочито код потпуно различитих конотација једног истог термина.

Широм Европе, планирање намене земљишта (*land use planning*) спроводи се на локалном нивоу, а има за циљ регулисање питања промене начина коришћења земљишта и власништва над земљиштем (ЕС, 1997:24), тако да се и плански инструменти и механизми на овом нивоу односе на генералне критеријуме за регулацију промене намене земљишта, као и процедуре које разматрају предлоге који мењају начин на који се земљиште користи и власништво над њиме (Ibid., 26).

Како Kayden (2001:44) наглашава, просторно или *територијално* планирање какво познаје европска пракса планирања „није део америчког правног нити професионалног планерског вокабулара“, те, као такво, није део праксе планирања намена земљишта у САД. Планирање намена земљишта је процес

обимних анализирања и давања препорука који спроводи јавни сектор, са социјалних, економских, еколошких и свих других релевантних аспеката, најбољих тренутних и будућих намена коришћења земљишта за неко подручје, а план намене земљишта, као производ овог процеса, може индиректно контролисати начин коришћења усмеравајући регулацију (попут зонинг планова) (Ibid.,45).

Сходно либертаријанској перспективи, циљ планирања коришћења земљишта би требало да буде „побољшање ефикасности и ефективности јавне регулативе над економијом и друштвом“ (Sorensen, 2003 према Needham, 2006:5), а најбољи начин за остваривање овога јесте да сваки појединац остварује самоинтерес, односно да се сваком појединцу дозволи да сâм располаже својим власничким правима над земљиштем на начин на који одлучи, а уз поштовање права других појединаца. Уколико појединци предузимају акције у сопствену корист и ако се при томе приклањају одређеним условима, резултат ће бити боље коришћење ограничених ресурса, за разлику од случаја када се појединцима ограничавају могућности деловања планирањем намене земљишта. Такође, то неће изазвати жељене економске ефекте уколико тржиште власничким правима није прикладно регулисано. Како В. Needham наглашава (*op.cit.*, 5), то не значи да јавна администрација не треба да предузима мере, већ би пре требало да ограничи себе у креирању услова у којима ће појединци, у неометеним интеракцијама, произвести економске резултате који су најбољи за целокупно друштво. Дакле, ангажман државе би требало у највећој могућој мери ограничити када је у питању регулација тржишта власничких права. Снага аргументације оваквог становишта за В. Needhama је очигледна, јер релативну заслугу „јавног планирања насупротив тржишту“ представља у новом светлу. Планирање намене земљишта утиче на начин на који људи користе своја власничка права и због тога утиче на ефикасност са којом се користе економски ресурси, што омогућује јаснију анализу економских ефеката планирања намене земљишта (Ibid.).

За разлику од традиционалних схватања планирања као технике намене земљишта, у оквиру којих се нудило најбоље стручно решење, а спровођење је било препуштено властима, политичарима и сл., новији приступи у планирању⁶ захтевају од планера перманентно учешће „од идеје до реализације“, односно, решавању конфликта и остварењу договора који ће омогућити изградњу, односно уређење простора (Ђорђевић, 2004).

Ипак, независно од традиције и праксе планирања, планирање начина коришћења (намене) земљишта подразумева систематску и учесталу процедуру која се спроводи у циљу остваривања средине за одрживи развој земљишних ресурса који задовољава потребе и захтеве људи. Оно процењује физичке, социо-економске, институционалне и законске потенцијале и ограничења са становишта оптималног и одрживог коришћења земљишних ресурса и подстиче људе да доносе одлуке о томе како да алоцирају ове ресурсе (FAO/UNEP, 1999). Планирање намене земљишта сматра се неопходним инструментом у балансирању компонената одрживог развоја. Ако просторно планирање дефинишемо као „метод који јавни сектор користи ради утицања на будући размештај активности у простору“ (ЕС, 1997:18), планирање коришћења земљишта је питање просторног развоја и „може олакшати алокацију земљишта начинима коришћења који обезбеђују највише користи“ (UN-CED, *op.cit.* пар.10.5).

Како то Needham (*op.cit.*, 11) поједностављује, планирање коришћења земљишта није ништа друго до активност јавне администрације у реализацији (већ усвојене) амбиције везане за земљиште за различите

⁶ Ако је најкраћа могућа дефиниција просторног планирања „оптимални распоред људи, добара и делатности на територију ради његове оптималне употребе“ (Marinović-Uzelac, 2001:12), о томе како распоредити садржаје простора, усмерити чиниоце његових промена и како најбоље користити и чувати простор, одговоре даје теорија просторног планирања, која се наставља у праксу израде и спровођења планова. За ширу дискусију на тему најутицајнијих модела планирања погледати нпр. Ђорђевић (2004), Allmendinger & Tewdwr-Jones (2005), Vujošević (2002:49-60), Ђорђевић, Dabović (2009).

намене (нпр. за изградњу). Неки карактеристични односи активности власника земљишта у развојном процесу и њиховог учешћа у планском поступку дати су у Табели 1.

Табела 1: Категоризација власника и алтернативе управљања земљиштем (према: Ђорђевић, 2004:80-81, на основу Ђорђевић (1995), Adams (1995), Adams & May (1991)).

Категоризација власника	У процесу локалног планирања ...			
	... власник учествује		... власник не учествује	
	Земљиште	Власник	Земљиште	Власник
Активан	Земљиште треба да добије бољи статус због развојних тенденција. Власник преузима иницијативу да ово оствари кроз локални план.	Потенцијални учесници у развојним процесима, чије се земљиште најчешће налази на периферији насеља. Спремни да преузму иницијативу ради промене статуса земљишта или за његову продају (најчешће за стамбену изградњу).	Земљиште треба да добије бољи статус због развојних тенденција. Власник преузима иницијативу, али не кроз локални план.	Потенцијални учесници у развојним процесима. Промене статуса постижу имплементацијом плана или, чешће, жалбама суду на планска решења.
Пасиван	Земљиште ће остати у истом статусу. Власник или тежи да то оствари кроз локални план или долази до тога закључка после неуспелог покушаја да кроз план постигне бољи статус.	Постојећи власници заинтересовани за очување статуса. Пасивизовани власници који не очекују промену статуса после неуспеха да исти постигну кроз локални план.	Земљиште ће остати у истом статусу. Власник или не види потребу да штити тај статус или иницијативу за промену статуса препушта другима.	Постојећи власници незаинтересовани за промену статуса земљишта. Потенцијални продавци или зајмодавци, вољни да иницијативу око промене статуса препусте службеним лицима.

Са друге стране, *регулатива о коришћењу земљишта* односи се на законе попут зонинга и неких пододредби које директно контролишу коришћење и изградњу земљишта у приватном власништву (Kayden, 2001).

Планирање начина коришћења земљишта, је, дакле, један од инструмената управљања земљиштем, представља и илуструје јавне политике, а у свој процес укључује кориснике земљишта, планере, доносиоце одлука, али и правне/законске мере, управљачке/регулаторне (зонинг, урбана комасација, зелени појас, границе урбаног раста), фискалне (накнада за коришћење грађевинског земљишта, порез на имовину, порез на пренос права својине, подстицаје - нпр. за обнову браунфилда, таксе) и финансијске мере (компензације). Има улогу у свим битним друштвеним и просторно-еколошким сферама⁷, трудећи се да нарочито помири конфликтне циљеве.

Суштина је, дакле, у следећем: држава делује репресивно на власнике и кориснике земљишта путем урбанистичких планова, који дају одређене услове/ограничења у погледу начина коришћења земљишта, а то из разлога како би држава/локална самоуправа била у могућности да све кориснике простора снабде одређеним нивоом опремљености (комуналне, инфраструктурне итд.).

Како коментарише Sorensen (2011), систем урбанистичког планирања чини арену у којој се значење и карактеристике власничких права преиспитују. У овом смислу, планирање је процес креирања, преговарања и примене промена режима власничких права, а изучавање еволуције режима планирања може дати користан оквир за проучавање институционалних промена (Ibid.).

⁷ Нпр. Salkin & Lavine (2008) истичу да политике коришћења земљишта (на свим нивоима управљања), уз политике саобраћаја, политике урбане обнове и политике отвореног простора и рекреације, имају важну, ако не и одлучујућу улогу у побољшању јавног здравља, подстицајући интеграцију физичких активности у свакодневни живот.

2.4. Власништво над земљиштем

Због, како смо видели, велике важности земљишта у односу на друге непокретности, правна заштита земљишта је, у суштини, увек стриктна, али зависна од перспективе, тј. од породице права. Тако, различито је и поимање власничких права – од апсолутних (власништво као „светиња“) до релативних (власништво контролисано у зависности од начина коришћења), чиме се детаљније бавимо у наставку (потпоглавље 3).

Већина земаља у свету је прихватила и уставом или међународним споразумом заштитила право на власништво као основно људско право. Члан 17 *Универзалне декларације о људским правима* (1948) говори о томе да свако има право да поседује имовину, које не би смео бити произвољно лишен. *Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода* (1950) и њен пратећи *Први протокол* (1952) јасно штите имовину: „свако физичко или правно лице има право на неометано уживање своје имовине. Нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права“ (чл. 1) (Council of Europe, 2010). Ови модалитети подржани су и чланом 17 *Повеље Европске уније о основним правима* (2007), према којем „свако има право поседовања, коришћења, располагања и завештања своје законито стечене имовине. Нико не може бити лишен своје имовине, осим ради општег интереса и у случајевима и под условима који су садржани у законима, и када је лишавање предмет правичне накнаде која надомешћује губитак и правовремено је исплаћена. Коришћење земљишта може бити регулисано законом у оној мери у којој то обезбеђује општи интерес“.

Историјски посматрано, право својине је дуго времена дискурс пре свега правне теорије, али и политике, економије итд. Генерално, Римско право сматра се зачетком имовинских закона, а широк је његов утицај на савремено

право западних цивилизација⁸. Обухват власничких права мењао се паралелно са развојем друштва, уз континуална прилагођавања његовим практичним потребама, док философи, економисти, правници и планери широм света дуго воде комплексне дебате о томе какву улогу земљиште (као непокретност) треба да има у друштву (cf. Alterman, 2012; Norton, Bierl, 2014, и др.).

Обимна научна и стручна литература даје широк спектар дефиниција власништва и права која се на власништво односе, а коришћење овог термина варира од правне теорије, закона о земљишту, политичке философије, економске теорије итд. Власнички односи дефинисани су законима, али често потичу и из локалне културе власништва.

Власништво као *поседовање* и „контролисање“, тј. као релација власника према објекту поседовања, често подразумева и права или интересе неког власника (сопственика). Израз **право власништва** (право својине, имовинско право)⁹ у дисертацији се односи на стварно (апсолутно) право (лат. *dominium, proprietas* што значи „својина“ или енг. *property* што значи „имовина, власништво, својина“¹⁰), а представља најшире имовинско право, односно највише правно и фактичко овлашћење титулара за поседовањем, коришћењем и располагањем, у складу са законом, чиме се обезбеђује заштита од злоупотребе права и наносења штете другим субјектима права (однос власника и невласника над ствари).

Као *централни институт права* уопште, право приватног власништва за себе везује бројне дебате, нарочито са аспекта конкурентске природе

⁸ За детаљније дискусије о питањима власништва и имовинских права са аспекта савремених правних процеса видети нпр. Hoofs (2010), Van Erp, Akkermans (2010) итд.

⁹ На основу: Вукићевић и сар. (2013:54-55), Merriam Webster's Dictionary of Law (1996), WordNet (2010).

¹⁰ И у дисертацији се ови термини користе као синоними.

земљишта као приватне својине, тј. његове функције да служи појединцу и да служи (широј) заједници, али за себе везује и посредну улогу просторног и урбанистичког планирања у овим функцијама. Конфликтни интереси у коришћењу простора, са наглашеном релацијом између јавног и приватног интереса, одређују неопходност критеријума за организацију, коришћење, уређење и заштиту простора. Према Целебцић (2013:79-80), *имовинска права и јавни интерес, уз људска и грађанска права, чине основу критеријума демократичности у просторном планирању*. Критеријум *имовинских права*, који указује на то да ли планске одредбе или очекивани утицаји плана нарушавају нечија имовинска права, дуго времена тражио је своје место у систему планирања у Србији. Ипак, иако су нормативно регулисана, имовинска права подлежу разним ограничавањима који су и у просторним плановима понекад неизбежна, а такође се могу бранити правним средствима (Ibid., 84).

Критеријум *јавног интереса* је у функцији основног задатка планирања да штити јавни интерес, истовремено поштујући приватну својину и приватна права. Да је ово за Србију сложено и тешко достижно стање, подсећа нас период транзиције 1990-их година, када су најчешћи конфликти у простору настајали супротстављањем или надређивањем приватног интереса над јавним (Целебцић, 2013:86-87), али и обратан случај у периоду који је претходио транзицији, када се већи значај придавао јавном интересу него приватном, што је нарочито било изражено у пракси експропријације (Petovar, 1983; Беговић и сар., 2006).

Намеће се као закључак да је данас кључни изазов у решавању конфликта између земљишта и друштва успостављање равнотеже између интереса појединаца наспрам друштва по питању присвајања, манипулације, потрошње, заштите, али чак и очувања земљишта као имовине (Norton, Bieri, 2014:383).

2.5. Земљиште у просторном и урбанистичком планирању

Третирање простора као фактора развоја даје просторном планирању *развојни карактер*, односно ширу улогу од регулисања намене земљишта и зонинга. У том смислу, нагласак је на процесу планирања као важном инструменту у успостављању оквира за дугорочни економски, територијални и социјални развој, што постаје прихваћен концепт и у већини европских земаља, а посебно је подстакнуто идејом и политиком о територијалној кохезији европског простора (ЕС, 1999; ЕС, 2007, 2011).

Ипак, за тему дисертације од значаја је *регулаторни карактер* просторног планирања. Кроз контролисање коришћења земљишта, као легалног инструмента државе за остваривање (ширег) јавног интереса, планирање има задатак да пронађе баланс између права власника да користи своје земљиште и јавних интереса.

Како закључује Janssen-Jansen (2015:15), планирање је било и остаће средишња функција државе и важни процес јавне интервенције у политикама коришћења земљишта. Истовремено, просторно планирање је кључно за остваривање економских, социјалних и еколошких користи (видети Прилог 1). Како би имали утицаја на савремене урбане изазове, док такође стратешки утичу на достизање будућих друштвених, еколошких и економских циљева, инструменти планирања су неопходни у превенцији нежељеног урбаног развоја, али и у ублажавању неопходних промена (Korthals Altes, 2015).

Просторно планирање је више од традиционалног планирања намене земљишта, јер уједињује развојне политике и коришћење земљишта са другим политикама и програмима који утичу на природу неког места и његове функције (ODPM, 2005 према Nadin, 2006) (видети Прилог 2).

Korthals Altes (2015:117-8) дискутује о томе да су плански инструменти за контролу коришћења земљишта ригидни и нефлексибилни, те да ограничавају потенцијал који планирање може имати у остваривању

социјално праведних и одрживих планских решења, нарочито када га ограничавају механизми који регулишу само економски развој. Истовремено, приметан је и консензус око тога да примарни циљ планирања коришћења земљишта ипак није да покреће економске користи, већ превасходно да смањи претње на животну средину или да нагласи социополитичка питања (J.H.Kim, 2011).

У зависности од регулативе о коришћењу земљишта као производног ресурса и њеног кореспондирања контроли коришћења земљишта, а такође и од разумевања разлика између два аспекта земљишта у просторном или урбанистичком планирању (земљиште као природни ресурс и као просторна јединица), третман земљишта ће бити мање или више одржив у транзиционим друштвима. Stojkov (2009) тврди да, уколико је право коришћења земљишта као просторне јединице у приватном власништву схваћено и практиковано као *апсолутно право коришћења* земљишта као производног ресурса, то земљиште ће бити угрожено; насупротив томе, уколико се права коришћења земљишта као производног ресурса сматрају *саставним делом јавног интереса* и контролишу кроз промишљену администрацију коришћења земљишта, његово очување ће имати више успеха у будућности.

Заједничка пољопривредна политика ЕУ третира се као битан фактор просторног развоја и то кроз уске везе пољопривреде и руралних подручја. Но, истовремено - интензивирање, концентрација и специјализација пољопривредне производње (нпр. монотони предели, коришћење влажних подручја) имају негативни утицај на просторни развој (ЕС, 1999).

Документ „Путоказ ка Европи ефикасних ресурса“ (ЕС, 2011), као део европских напора за паметан, одржив и инклузивни раст (ЕС, 2010), промовише развој ефикасности ресурса и обавезује чланице ЕУ да до 2020. године размотре свој директни и индиректни утицај на коришћење земљишта (*no net land take*) тако што ће стремити заустављању изградње на рачун пољопривредног земљишта и других природних подручја до 2050.

године, али и ка ремедијацији загађеног земљишта, смањивању ерозије и повећању садржаја органске материје у земљишту (Ibid.). Зато је истакнута потреба да се одговарајуће мере за ограничавање деградације земљишта морају спроводити на свим нивоима, а на локалном нивоу су за ефективно деловање потребни не само регулаторна политика, попут просторног планирања, већ и многи други инструменти уређења и управљања (Ludlow et al., 2013).

3. ДЕТЕРМИНАНТЕ ВЛАСНИЧКИХ ПРАВА НАД ЗЕМЉИШТЕМ

3.1. Увод

Власничка, односно имовинска права над земљиштем јако дуго су у фокусу истраживања друштвених и хуманистичких наука (права, економије, политике, социологије, философије, антропологије итд.) и заузимају централно место у сваком законском систему.

Теоријске основе универзалне тврдње о *додељивању власничких права* биле су у томе да постојање власничких односа према некој ствари, која искључују могућност коришћења од стране других, и која су заштићена од стране државе, дају вредност тој ствари. Стога, вредност неке имовине одређена је степеном загарантованости права појединца над њоме.

Класична теорија власништва даје различита становишта по овим питањима. Према чувеном мислиоцу из 17. века Џону Локу (John Locke, 1632-1704), приватно власништво претходи грађанској држави и захтева законску заштиту. Појашњење је у томе да је власништво над земљиштем блиско повезано са људском аутономијом. Џереми Бентам (Jeremy Bentham, 1748-1832), британски филозоф и реформатор правног система, развио је утилитарну теорију власничких права над непокретностима, према чијем становишту држава треба да штити и промовише приватно власништво над земљиштем, јер је вероватније да ће приватни власници инвестирати у сопствено земљиште и чувати га и управљати њиме боље него када је то земљиште у јавној својини. Стога, приватно власништво доприноси свеопштем благостању друштва, а без њега земљиште би било напуштено или би се на погрешан начин користило. Адам Смит (Adam Smith, 1723-1790) у свом капиталном делу *Богатство народа* (1776) залагао се за ограничену улогу државе и покушао да докаже да ће појединци, следећи сопствене интересе и вођени „невидљивом руком“ привреде, заправо служити јавном интересу. Овај предлог има важан предуслов: јасно разграничена права својине над ресурсима.

Трагови становишта поменутих класичних филозофа видљиви су и у савременим дебатама о власничким правима (Alterman, 2012). Према становиштима оних који подржавају приватно власништво над земљиштем, рестриктивне регулативе о коришћењу земљишта и животной средини и финансијске принуде делимично су одговорне за високе трошкове становања, а нека емпиријска истраживања поменућемо касније у раду.

Супротно томе, Русоова и Марксова мисао поимања власништва су критички настројене према успостављеним власничким односима и, уместо уврежених легитимација идеје власништва у сфери индивидуалитета, показују да је институт власништва једино могуће успоставити у идеји *коллективитета* (Solar, 2014:21). Стварајући након Лока, али пре Бентама, Русо (Jean-Jacques Rousseau, 1712-1778) је држао до тога да је приватно власништво над земљиштем одговорно за многе несреће и насилне конфликте широм света. Са друге стране, следбеници марксистичких идеја у комунистичким режимима спроводили су национализацију приватног земљишта, али са пропадањем овог режима у Европи, оваква становишта више нису актуелна, уз мали број изузетака у Азији.

Nozick је обновио питања стицања овлашћења на приватно власништво тврђом да су појединци овлашћени на производе њиховог рада (тзв. „теорија овлашћења“). Ипак, поставља и питање: колико простора појединачна права остављају држави и органима управљања и спровођења? (Nozick, 1974: ix према Needham, 2006:3).

Према дефиницијама које дају Barzel (1997:3) и Webster & Lai (2003), права над земљиштем подразумевају два аспекта:

- **законска права**, која дефинише држава кроз законске акте, и
- **економска права**, која представљају способност појединца да практично користи своје право над земљиштем.

Без намере да се бави економским анализама права и доктринама, ово потпоглавље анализира битне елементе власничких права над земљиштем

са аспекта употребе, односно начина коришћења земљишта и шире - као компоненте укупне земљишне политике.

3.2. Парадигме власничких права над земљиштем

Земљиште се обично посматра као **непокретност** (*real property, real estate, realty, immovable property*), односно „објекат за који се могу узети законска права“ (UN-ECE, 2004:8). Детаљније, *непокретност* подразумева „земљиште и све што на земљишту расте, причвршћено је за њега и на њему је изграђено“ (Black’s Law Dictionary, 2005). Ова дефиниција је у складу са *општим правом*, према којем земљиште као непокретност чини све што је изнад и испод земљишта. Концепт који усваја начело *superficies solo cedit* наслеђено из *римског права*, односно правило према којем објекат на неком земљишту следи имовинско-правне односе тог земљишта и припада његовом власнику, те се третирају као нераздвојива целина, служи за одређивање власништва над земљиштем при остваривању права грађења; но, овај правни институт није прихваћен у свим правима¹¹.

Концепт власничких права се може представити на различите начине, али би сваки имао исту поенту. Теоретичар власничких права С.В. MacPherson формулише иста на следећи начин (1978:6 према Marcuse, 1996:121): „Власништво је скуп применљивих тврдњи појединаца у коришћењу нечега или користи над нечим“.

У међународном контексту, постоје разлике у режимима власништва над земљиштем у зависности од породице права, односно од аспеката грађанског и англо-америчког (општег) права. Основне разлике огледају се у перцепцији права, односно *власништва*. Док за следбенике *римског права* (грађанског,

¹¹ Познају га нпр. аустријско, немачко, швајцарско, бугарско, француско право, уз варијетете (cf. Rakić, 1978).

континенталног, европског права)¹² власништво над земљиштем представља неограничено право појединца да трајно и апсолутно, у складу са законом, располаже њиме, ово право је доста шире у англо-америчком правном систему, те подразумева и (временски) ограничена права, као што је закуп. Англо-америчку концепцију карактерише јединство права, постојање једног општег права (*common law*) који се једнако примењује и на државу и на појединце. Такође, власничка права везана за земљиште варирају и у односу на национално законодавство.

Кључна чињеница је да власништво нема физичку димензију која се може забележити нпр. на карти или фотографији. De Soto (2000:164) власништво не сматра ни основном карактеристиком *имовине*, већ као законски израз економски значајног консензуса *у вези са* имовином. Закон је средство којим се фиксира и остварује капитал. Западно законодавство се више фокусира на процес или правила која ће обезбедити друштву да максимално искористи вредности имовине него на представљање физичке реалности зграда или некретнина. Власништво само по себи није имовина, већ консензус између људи о томе како ту имовину треба одржавати, користити и размењивати (Ibid.).

У правној доктрини општег права, власничка права над земљиштем подразумевају скупину права, тако да се може анализирати на који начин су расподељена појединачна права и услови њихове примене у том скупу. Дакле, јасно је да та правна пракса о власништву није скуп правила која фиксирају шта неко може или не може радити са земљиштем или где неко може спречити одређене радње над земљиштем (Turner, 1941 према Marcuse, *op.cit.*). Тако се „права“, у скупини права којима се регулише власништво, састоје од скупа дефинисаних међуљудских односа – односа који су кроз

¹² Европско грађанско право усвојено је у већем делу Латинске Америке, као и у деловима Африке и Азије, док се англо-америчко право спроводи у већини држава Комонвелта.

историју и који ће у будућности бити више пута обрађивани. Као што MacPherson (1978:2-5 према Marcuse, *op.cit.*) каже:

„Власништво... се најчешће идентификује са *приватним* власништвом. [Ово] је истинска заблуда, која... се у историји може пронаћи у... периоду уздизања капиталистичког друштва ... Дефиниција власништва... често је таква да искључује идеју *заједничког* власништва ... Право да се користи заједничка имовина, али ипак ограничено, је право појединаца ... где држава *креира* права, а појединци *имају* права... [Д]ржавно власништво... је... сродно приватном власништву... где држава сама примењује моћ корпорације: преузима улогу фиктивне особе“.

Marcuse (*op.cit.*,121) овакве дефиниције власништва, власничких права и поседовања сматра подједнако применљивим у анализи односа у социјалистичким земљама као и у капиталистичким; док је *расподела права и обавеза над поседовањем* у скупу права изразито различита у ова два система, права власништва над земљиштем су присутна у оба.

Norton & Bieri (2014) схватају „власништво“ у смислу законског располагања права над материјалном имовином – не само над некретнином, већ специфично у контексту стварног власништва – тако да је „земљиште“ специфичан тип „власништва“ (тј. стварно власништво) и представља људску институционализацију „земљишта“ (тј. атрибуте земљишта, које је део природе, а у светлу његових функција да задовољи људске потребе).

Власничка права су у вези са *формалним* и *неформалним* институцијама и условима који регулишу располагање земљиштем и другим ресурсима, као и са правима које појединци имају у коришћењу тих ресурса и производа насталих коришћењем земљишта (Bromley, 1997, McElfish, 1994, према Wiebe&Meinzen-Dick, 1998:205). De Soto (2000:167) истиче да без *формалног* власништва већина људи не би била у стању да напредује у капиталистичким друштвима.

Према Benham & Benham (1997), концепт власничких права је свакако уобличен од стране Eggertsson (1990), који сумира да је систем власничких права „начин предавања *пуномоћја* појединцу да бира на који начин ће користити земљиште у било коју сврху која је дозвољена“.

Већина земаља данас обезбеђује неки облик заштите власништва уставом, али се њихове законодавне примене у великој мери разликују (Alterman, 2010:27-35).

3.3. Дефинисање власничких права над земљиштем

3.3.1. Стицање/атрибуција и режими власничких права над земљиштем

Уобличавање знања о власништву нема своју сврху само у теоријском склопу, већ она продире и у праксу и „смешта се дуж осе апологије или критике одређених система власништва, претендујући на одржање или промену власничких режима“ (Solar, 2014:10).

Земљиште може имати статус једног од четири режима власничких права: **приватно, заједничко/колективно/комунално, државно и слободно располагање** [*open access*], (односно јавно право приступа земљишту које се сматра „слободним/отвореним“ - планине, тресетишта, пустаре, литице итд.).

Постојање равноправности власничких права омогућује и несметани прелазак из једног режима у други.

Приватно власништво над земљиштем подразумева пуна и ексклузивна права титулара о одлучивању о предмету својине. У земљама чији се правни систем базира на римском праву, елементи права својине су *usus* – право коришћења; *fructus* – право на убирање добити; *abusus* – право располагања

добрима - физички или из правне перспективе - отуђење, тј. трансфер без накнаде или према договору¹³.

У пракси, неколико појединаца или група могу имати различита права, из чега је настао концепт „скупине права“, онако како је дефинисан у англо-америчком правном систему. То је скуп права власништва над земљиштем, тј. листа преносивих права. Сврхе у које власник земљишта може легално користити своју непокретност зависи од тога коме припадају права коришћења у оквиру скупине права на којима се заснива власништво над земљиштем. На пример, земљишту које је у приватном власништву појединца приписују се права коришћења, располагања, продаје, експлоатације итд., све у оквиру једне парцеле. Право на непокретност (тј. на земљиште са објектима на њему), посматрано као скупина права, титулару (носиоцу) права својине даје следећа овлашћења: право поседовања (фактичку власт над непокретности), право контроле (контролисање начина коришћења непокретности), право изузећа (одбијање приступа другим лицима), право уживања (коришћење непокретности у било ком правном аспекту) и право располагања (располагање фактички или правно, односно куповина или продаја некретнине). Власник непокретности може слободно одлучивати о располагању сваким правом појединачно. Alchian & Demsetz (1973) наглашавају да различити типови власништва и постоје захваљујући дељивости скупине права власништва над земљиштем.

Осим *права*, власник земљишта поседује и *обавезе*, међу којима је најзначајније плаћање разних врста пореза (на имовину, на промет непокретности, на капиталну добит, наследство, поклон, увећану вредност земљишта итд.).

Да би се заштитили интереси других чланова заједнице, различити нивои власти обично задржавају део права над приватним поседом како би

¹³ У домаћем праву, титулар има право држања, коришћења и располагања предметом права својине.

спречили његову употребу која би била штетна за друштво у целини. Coase (1960:44) наглашава:

„Оно што власник земљишта заправо поседује је право да над земљиштем предузима оне акције које су правно дозвољене. Права власника земљишта нису неограничена. [На пример], може, а не мора бити могуће подизати објекте, узгајати одређене усеве или користити дренажне системе на парцели. Та оганичења дефинише држава. Подједнако би важила и према прописима општег права. Систем у којем би права појединца била неограничена био би онај у којем не би постојала права“.

Нека права могу бити одузета (нпр. право грађења објеката), док нека права могу бити недоступна за располагање од стране власника (нпр. право на коришћење заштићених врста). Ипак, вредност некретнине не опада нужно ако власник не располаже специфичним правом (Meuer, 2000 према Vaskovich, 2012).

Иако се појам власништва уобичајено ставља у контекст *појединачног* права, разматрање односа *појединачног* и *заједничког/колективног* утемељења власништва, односно режима одувек привлачи велику пажњу теоретичара, највише са економских аспеката и са становишта власништва заједничких ресурса/добара¹⁴.

Заједничко власништво представља право својине групе корисника. Често је то власништво технички поистовећено са државним власништвом, а најчешће се односи на земљишта под пашњацима, шумама, рибњацима, иригационим системима, подземне воде, бунаре, сеоске путеве, сокаке, итд. У систему заједничког власништва, правила о располагању и контроли над

¹⁴ Такође, социолошке и антрополошке студије случаја о режимима заједничког власништва бележе велики број варијација у овим концептима и системима права власништва над земљиштем међу различитим друштвима (cf. Verdery, 1997 за Румунију; Pedersen & Nøjer, 2008 за Монголију).

материјалним ресурсима организована су тако да је сваки ресурс, у принципу, доступан на коришћење било ком кориснику. Alchian & Demsetz (1973) описују то као скупину права која укључују право на коришћење ограничених ресурса, али која изоставља право „одсутног власника“ који би потенцијално искључио остале из коришћења датог ресурса. Потешкоћа са заједничким власништвом лежи у чињеници да нису подложна егзактним мерењима трошкова који ће бити повезани са било којим појединцем који користи ресурс. Анализирајући заштиту власничких права из перспективе (економске) ефикасности, Demsetz (1967) је тврдио да, највероватније, неће сваки корисник заједничког земљишта осетити потпуни утицај по питању користи, али понајвише по питању трошкова његовог коришћења. Он заступа становиште да људи мање воде рачуна о заједничком власништву пошто су трошкови његовог одржавања виши од остварене користи. У таквим околностима, заједничко власништво ће брзо бити истрошено и суочиће се са оним што Hardin (1968) назива „трагедијом заједничког“, тј. ситуацијом у којој заједничко или слободно располагање ресурсима доводи до њиховог исцрпљивања услед нерегулисане и претеране потрошње – „оно што поседују сви, сви га и запостављају“ (Radkau, 2000:91 према Davu, 2012:77). Због тога се као решење проблема јављају приватизација ресурса или успостављање интерних правила¹⁵. Свако ко експлоатише ресурсе који су део заједничког власништва, присваја сву добит за себе, док су трошкови заједнички. Насупрот томе, код *појединачних права* сваком члану заједнице је додељен различит пакет ресурса који носи са собом одређене трошкове и добити и на тај начин креира конструктивни подстрек кориснику. Свако ко се одлучи да користи свој пакет на дати начин остварује добит, али такође сноси трошкове (Krier, 2009).

¹⁵ Идући у дискусији дубље од Демсецове анализе о економици заједничког власништва, до становишта Аристотела или Томе Аквинског, долази се до чињенице да су још ови мислиоци разумели да заједничко власништво промовише не само прекомерно коришћење ресурса, већ и смањену производњу (Krier, 2009: 141).

Schlager & Ostrom (1992) дају оквир за разликовање доступних опција над различитим власничким интересима и скупине права која су најбитнија за коришћење заједничких ресурса: *приступање, управљање, извлачење, изузимање и отуђивање* (Табела 2), а исте ауторке такође сублимирају скупине права у вези са расположивим опцијама (Табела 3).

Табела 2: Акције регулисане објектима власништва

Опције	Опис	Примери
Приступање	Могућност да се уђе на физички одређено подручје и ужива неотуђива добит.	Ауторизовани службеници (нпр. геометри, полицајци, итд.) улазе на парцелу ради обављања инспекције. Улазак грађана на јавни паркинг.
Управљање	<i>Трансформација</i> (промена ресурса): могућност за трансформацију ресурса акцијама унапређивања.	Ограничавање ископавања на парцели која има културолошки значај. Захтев експлоататорима површинског рударског копа да рекултивишу земљиште након престанка експлоатације.
	<i>Коришћење</i> (предузимати неку акцију над ресурсом): могућност регулације обрасца коришћења ресурса.	Дозволе за коцкарске активности које одобравају присуство коцкарских машина у просторијама. Правила изградње која диктирају стандарде грађења и становања.
Извлачење	Могућност добијања производа од ресурса садржаних на парцели.	Дозволе за пецање рибе. Право на изградњу иригационог система. Уговори за сечу шуме. Сакупљање самониклог биља
Изузимање	Могућност одређивања ко ће имати право располагања и право повлачења, и на који начин се ова права могу преносити.	Непреносива дозвола за одређени тип пецања. Петогодишњи најамни уговор.
Отуђивање	Могућност продаје, давања у закуп или залог и права искључивања.	Пренос права поклањањем или наслеђивањем. Могућност преноса и продаје дозволе за пецање другом лицу.

Извор: Schlager & Ostrom (1992), према Bennett et al. (2008:131).

Табела 3: Скупине права у вези са расположивом опцијом

	Власник	Заступник	Потраживач	Ауторизовани корисник	Ауторизовани учесник
Приступање	X	X	X	X	X
Извлачење	X	X	X	X	
Управљање	X	X	X	X	
Изузимање	X	X			
Отуђивање	X				

Извор: Ostrom & Schlager (1996) према Ostrom & Hess (2009:60).

Уз појам „**државно власништво**“ над земљиштем, понекад се као синоними користе термини попут „јавно власништво“, „колективно власништво“ или „власништво владе“ (Ambaye, 2015:34). Уобичајено, појмови „државно или владино власништво“ односе се на власништво политичког тела, централног или општинског, док „**јавно** или **заједничко**“ означавају власништво свих људи или локалне заједнице. Ипак, употреба неких од ових термина уско је везана за законски (уставни) оквир земље.

Ambaye (2015) заступа становиште да практично не постоје стварне разлике између дихотомије „државно“ и „заједничко“ власништво над земљиштем, с обзиром на то да у оба случаја држава има моћ над управљањем и алокацијом земљишта, па је тако и једини доносилац одлука везаних за земљиште. Ово је био случај у систему власништва у бившим социјалистичким државама, где је земљиште било у власништву колектива или државе, али је заправо држава била прави доносилац одлука, док су грађани имали само право коришћења¹⁶ (Ibid., 34-35).

¹⁶ Овде је важно скренути пажњу на то да поимање државне својине на начин који срећемо у иностраној литератури, где се заједничка својина одређене заједнице назива „државном“, „јавном“ итд., а „држава“ представља синоним предметне заједнице, разликује се од праксе у Србији. У нашим условима, појам „друштвене“ својине односио се на заједничку својину целе друштвене заједнице, а држава је представљала титулара, тј. управљача у име народа, о чему ћемо детаљније говорити у поглављу III.

Demsetz (1967) је тврдио да друштва прихватају нове режиме власништва онда када неки спољни и нагли утицаји мењају трошкове и добити постојећег режима, тако да он постаје мање ефикасан у односу на новоусвојени. Vanneg (2002) закључује да је одлука смене једног режима власништва другим заправо политичка одлука, која се може ставити „раме уз раме“ са било којом другом политичком одлуком. Права власништва су резултат не само економских услова, већ су последица великих друштвених и политичких пракси (A. Kim, 2011). Фокус на динамику политичких одлука по питању права власништва, посебно је битан када се узму у обзир актуелне контроверзе широм света (нарочито карактеристичне за бивше комунистичке/социјалистичке земље) (cf. Marcuse, 1996; Kim, 2009; A. Kim, 2011).¹⁷

Мада се власничка права сматрају релативно стабилном категоријом и често уживају уставну заштиту и дубоку културолошку прихваћеност, она су заправо непрестано оспоравана када је у питању значење термина и разумевање легитимних граница у њиховом коришћењу (Sorensen, 2011).

Ипак, пракса показује да атрибуција и регистровање власничких права могу бити неопходни, али не и довољни у обезбеђивању одговарајуће функције земљишта и тржишта некретнина, посебно у оним земљама у којима је заступљена неједнакост и поларизација (Irazábal, 2009).

¹⁷ У пракси, власничка права су често јако различита од неолибералних схватања о ексклузивном приватном власништву које је подстицано у постсоцијалистичкој реформи власничких права (Sturgeon, Sikor, 2004). Неке антрополошке емпиријске студије произвеле су ново разумевање „нејасних“ (“fuzzy”) власничких права (cf. Verdery, 1997; Pedersen, Nøjer, 2008). „Нејасност“ и двосмисленост препознати су као кључне карактеристике власничких односа у социјалистичким и постсоцијалистичким земљама (cf. Ho, 2001; Zhu, 2002; Sturgeon, Sikor, 2004).

3.3.2. Разграничење власничких права над земљиштем

Разграничење власничких права дефинише границе у скупини права над земљиштем или границу неког атрибута из те скупине права и услове под којима се та права могу реализовати (Buitelaar & Segeren, 2011 према Havel, 2014).

У многим напредним економијама, важну улогу у разграничењу власничких права над земљиштем имају закони који дефинишу коришћење земљишта. Havel (2014:617) дискутује о томе да су власничка права разграничена регулативом /прописима о коришћењу земљишта. **Правила права јавне својине** (план зонирања и регулације) и **правила права приватне својине** (између осталог: случајно наношење штете, олакшице, споразуми и сувласништво) стварају, оснажују и структурирају права над земљиштем и на тај начин утичу на његово коришћење и могућности развоја. Ови принципи дефинишу границе на којима се базира право власништва.

3.4. Право држања и коришћења земљишта

У многим земљама не постоји пуно право својине над земљиштем¹⁸, већ уместо тога људи поседују земљиште у дугорочном закупу, концесији или другим аранжманима, док држава задржава власништво. У неким од таквих случајева, власништво државе је уобичајено, а права над државним земљиштем се држе и преносе у различитим ситуацијама као да је земљиште у приватном поседу.

Право држања и коришћења земљишта би у најширем смислу било дефинисано као „систем располагања и контроле над земљиштем“ (ЕС, 2004).

¹⁸ Нпр. у државама Комонвелта, односно државама тзв. *Crown Lands*, чије владе управљају земљиштем у име британске краљевске круне, док су власници непокретности (кућа, зграда, фабрика итд.) само закупци на том земљишту. У Канади и Аустралији *Crown Lands* се сматра јавним земљиштем, независним од краљичиног власништва. Такође, у Кини не постоји приватно власништво над земљиштем.

То је правно или обичајно дефинисана веза између појединаца или група, а у вези са њиховим односом према земљишту (FAO, 2002). Ово право је комплексна тема која укључује политичке, економске, техничке, правне и институционалне факторе. Уопштено гледано, она повезују некретнине са њиховим носиоцима права коришћења. Правила држања и коришћења земљишта дефинишу на који начин треба доделити права власништва над земљиштем унутар друштва, а системи права држања и коришћења одређују ко може користити дате ресурсе, колико дуго и под којим условима (Ibid.).

Рауне (2001:416) је дефинисао право држања и коришћења земљишта као модалитет поседовања земљишта, односно као сет веза између људи, а по питању земљишта или производа насталих на земљишту. **Власничка права** дефинише слично: као препознате интересе на земљишту или стеченом власништву од стране појединца или групе, као и интересе који могу бити реализовани на земљишту или развојем/изградњом на том земљишту. Права могу подразумевати *располагање, коришћење, развој/изградњу* или *пренос* и, као таква, постоје паралелно са **поседовањем**.

Право држања и коришћења земљишта на међународном нивоу се разликује као *приватно, државно, заједничко* и *слободно располагање* (Табела 4).

Системи права држања и коришћења земљишта, који обухватају правила, власти, институције и права, деле се на **формалне** (тј. регулисане законима) и **неформалне** или обичајне (тј. утемељене на обичајима и традицији). Од постојања формалног система зависи економски развој (De Soto, 2000) и контролисан је земљишном администрацијом (Nichols, 1993 према Vaskovich, 2012:53).

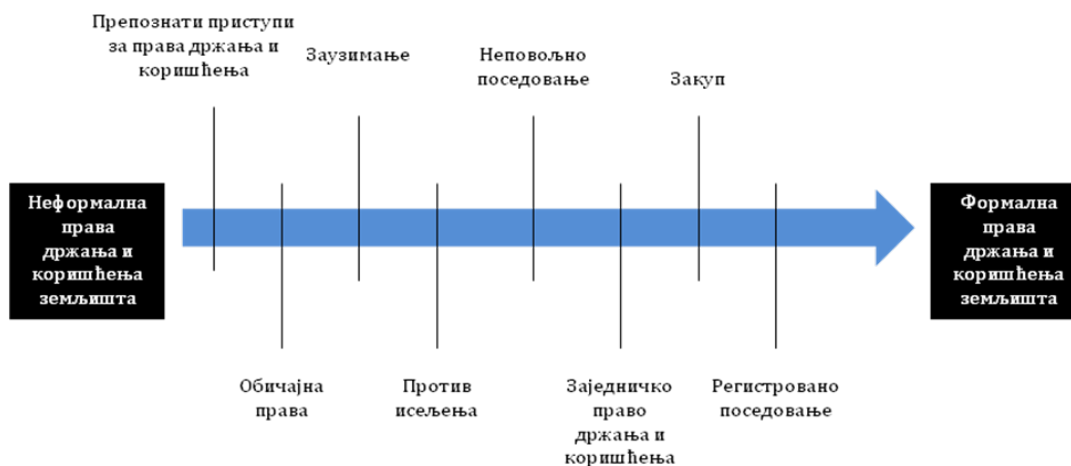
Табела 4: Облици права држања и коришћења земљишта (према: FAO, 2002).

Облик права	Опис	Пример
Приватно	Додељивање права приватном лицу које може бити појединац, група људи или корпоративно тело као што су привредни субјекти или непрофитне организације	Унутар заједнице, свака породица може имати ексклузивно право на стамбену парцелу, пољопривредну парцелу и одређени број стабала дрвећа. Други чланови заједнице могу бити искључени из коришћења тих ресурса без њихове сагласности о томе коме припадају права држања и коришћења
Државно	Власничка права су додељена неком нивоу управе у јавном сектору	Нпр. пољопривредно земљиште може бити само у власништву државе, било на централизованом или децентрализованом нивоу управе.
Заједничко	Право заједничког власништва може постојати у оквиру заједнице где сваки њен члан располаже правом независног коришћења онога што је у власништву заједнице.	Чланови заједнице могу имати право напасања стоке на јавним / заједничким пашњацима.
Слободно располагање¹⁹	Никоме нису додељена специфична права тако да нико не може бити искључен из коришћења земљишта.	Држање и коришћење морских добара где је приступ пучини свима доступан; може укључивати ливаде, шуме, итд.

Данас је пажња међународне заједнице умногоме усмерена ка могућностима за промену неформалних система држања земљишта у формалне, а домашај потенцијалних форми права држања и коришћења може се посматрати као

¹⁹ Битна разлика између „слободног располагања“ и јавног / заједничког земљишта је у томе што простор отвореног/слободног располагања могу користити сви, а јавно / заједничко земљиште само чланови заједнице којој оно припада.

континуум (Слика 3), пре него као сáмо додељивање приватних права над земљиштем (UN-НАВИТАТ, 2008).



Слика 3: Континуум права над земљиштем (према UN-НАВИТАТ, 2008:8).

Идеја масовне промене неформалних система у формалне јесте у повоју, а у вези је и са националним кредитним тржиштима и финансирањем хипотека (De Soto, 2000). Ако би већи део неформалног држања и коришћења земљишта био формализован, појединачна домаћинства би добила могућност да своје имање максимално и на различите начине ставе у функцију остваривања економске добити. FAO, UN-НАВИТАТ и друге светске организације усвојиле су ово становиште, све више се фокусирајући на специфичне улоге поседовања некретнина и њихове регистрације у стимулисању развоја (FAO, 2002; UN-НАВИТАТ, 2008). Ипак, постоје становишта да додела титулара земљишту не стимулише економски раст неизоставно, нити умањује опште сиромаштво²⁰ (Payne et al., 2009).

Са друге стране, ни многи становници неформалних насеља не желе да буду изложени плаћању пореза на имовину или правилима изградње, нити су

²⁰ Нпр. иако је бразилски закон одувек признавао власничка права, формално држање и коришћење земљишта није било лако оствариво, посебно за становништво ниских примања (Macedo, 2008).

ради да користе формалне кредитне системе, јер немају стабилан приход како би отплаћивали дугове (Perlman, 2005 према Irazábal, 2009). Као последица овога, прибављање земљишта и изградња у нпр. Латинској Америци постали су веома неформални, па многа неформална насеља постају предмет конкурентског тржишта (Irazábal, 2009).

Такође, у многим земљама у развоју²¹, право држања и коришћења земљишта превазилази ствар политике због своје социоекономске важности. Doebele (1987) указује на проблем у неразвијеним земљама где се урбанизација и друштвене промене дешавају великом брзином да постаје тешко, или чак немогуће, институционално се прилагодити истом брзином. Јачање социјалних елемената у систему власништва представља кључну ставку у побољшању једнакости, али по цену ефикасности; и неограничена приватна контрола може се показати јако ефективном када се узме у обзир експлоатација појединачних парцела, али у великој мери неуједначена када се узме ефекат на целокупно друштво. Зато исти аутор сугерише да свако друштво, на сваком ступњу развоја, мора створити одговарајућу парадигму права држања и коришћења земљишта која ће оптимизовати ефикасност, док ће истовремено одржавати друштвену једнакост у довољној мери да целокупно друштво буде стабилно (Ibid.).

3.4.1. Права на земљишту

Права на земљишту нису ограничена на право приватног власништва у стриктном смислу, али могу носити значајне разлике и неравнотежу између појединачних права и обавеза, с једне стране и заједничке регулативе на различитим нивоима (различити нивои заједница, локалних управа или државе), с друге стране.

Права и дужности које појединци/породица имају, укоренења су у сету правила и норми, дефинисана и подржана властима и институцијама које

²¹ Нпр. у Етиопији; видети више у Ambaye (2015).

могу представљати локалне заједнице и/или државу. Стога, ниједан систем држања и коришћења земљишта не може функционисати без тела које ће имати моћ и надлежност да дефинише и подржи правила и преузме улогу арбитра у конфликтним ситуацијама (ЕС, 2004, UN-НАВИТАТ, 2008).

3.4.2. Гаранција власничких права

Упис права у јавне регистре омогућује формалну идентификацију власника, али је и правни доказ о власничким правима. Права су гарантована уколико нису оспоравана без разлога и ако, у случају оспоравања, она могу бити загарантована од стране државе.

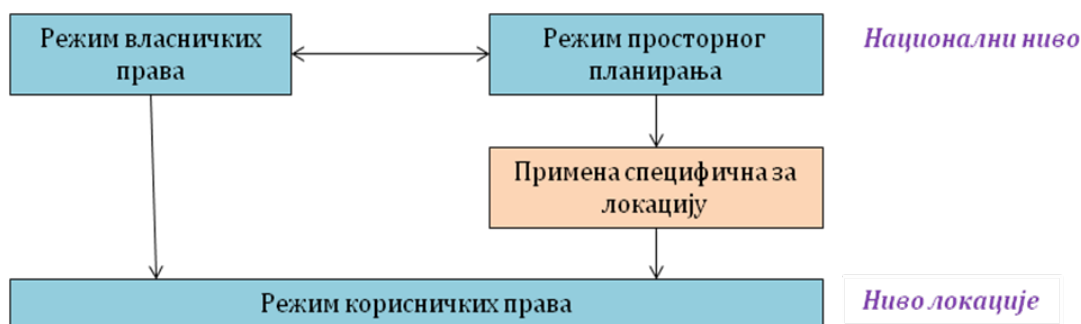
Гаранција власничких права састоји се и у залогу земљишта као гаранције за отплату дуга, и права повериоца да прода земљиште на аукцији (за шта налог даје суд) у случају неплаћања банкарског дуга. Најчешћи облик ових гаранција јесте упис хипотеке на земљишту за осигурање дуга у уговору о кредиту. Зато су она у великој мери питање постојања ефективних институција и гаранције правила за управљање имовинских права, а не само питање формалне правне природе сâмих права (ЕС, 2004).

Највећи изазови за постизање гаранција права држања и коришћења земљишта јесу у урбаним, периурбаним и најпродуктивнијим руралним подручјима, јер се она суочавају са све већим захтевима за становањем, изградњом непокретности и комерцијалним улагањима у пољопривреду (UN-НАВИТАТ, 2008:2).

3.5. Режим корисничких права, „просторност“ заједничких ресурса и просторно планирање

Buitelaar (2004) разликује везе између режима власничких права и *режима корисничких права*, као сета формалних правила (заједничких за режим власничких права и просторно планирање), а који дефинише и минимизира право на коришћење земљишта и на тај начин координира променама у коришћењу земљишта на одређеној локацији (Слика 4). Институције

надлежне за режим власничких права имају задатак да обезбеде размену између оних који имају и оних који немају права власништва над земљиштем (али такође имају интерес на том земљишту). Институције надлежне за режим просторног планирања успостављају границе и ограничавају поједина коришћење земљишта, а у корист „јавног/општег/заједничког“ интереса²².



Слика 4: Режим корисничких права (према: Buitelaar, 2004:2544).

Просторно и урбанистичко планирање имају улогу у адекватном распоређивању тзв. „просторних добара“, односно јавних добара, тј. заједничких ресурса, присутних подједнако у природним (површинске и подземне воде, биодиверзитет и сл.) и урбаним срединама („урбана добра“ - улице, путеви, градски паркови, итд.). Дакле, уколико се земљиште или природни ресурси не могу приватизовати, испарцелисати и затворити, њихова јавна, односно заједничка употреба је неизбежна (Davу, 2012:75). Но, са аспекта просторног и урбанистичког планирања, као и укупне земљишне политике, постоји двојако схватање *јавног простора*, јер оно нити у потпуности упућује на *право* коришћења просторних добара, нити на одговарајући начин испитује *начин коришћења* земљишта (Davу, 2012:76). Заправо, најосновније значење појма *јавно* односи се на заједничке, универзално доступне димензије колективног живота и на оне ствари које

²² На овај начин оне регулишу тржиште некретнина зонирањем или плановима намене земљишта. Постоје различити режими корисничких права, полазећи од тржишног типа у којем се готово ништа не регулише плански, до оних у којима су корисничка права строго регулисана (Buitelaar, 2004).

имају општи утицај на интересе свих људи (Купер, 1995:662 према Петовар, 2003:127).

У суштини, комплексни односи између права заједничког и приватног власништва развијају различита коришћења земљишта и узрокују међузависности између просторних добара и приватне својине. Из овога Davu (2012, 2014) изводи теорију која објашњава више нивоа повезаности планирања и власничких односа над земљиштем. Приватно власништво над земљиштем веома је зависно од коришћења просторних добара (нпр. приступ приватној парцели омогућен преко јавног пута), али су, истовремено, нека просторна добра производ коришћења земљишта од стране већег броја појединаца, приватних власника (нпр. пејзаж сеоских башта).

Улога простора при управљању заједничким ресурсима увећава се како институционални оквири који регулишу ове ресурсе све више имају међународну димензију, а локална пракса је све разноврснија (Moss, 2014). Међународни режими и ваннационалне реформе које даје нпр. ЕУ, захтевају успостављање прекограничног управљања просторним добрима, са истакнутом потребом да све заинтересоване стране развијају стратегије које ће више пажње посветити просторној компоненти, док се истовремено на локалном нивоу развијају решења за организовање и искоришћавање добара (Ibid.).

3.6. Земљишна администрација

Према UN-ECE (1996), земљишна администрација подразумева процесе евидентирања (земљишне књиге и катастри) и ширења информација о власништву, вредности и употреби земљишта и његових ресурса. Ти процеси укључују одређивање права и других својстава земљишта, њихов геодетски премер и опис, њихово детаљно документовање и обезбеђивање битних информација за тржиште некретнина.

Регистровање власничких односа над земљиштем, односно увођење у катастар непокретности, представља један од најчешћих начина да се осигура власништво над земљиштем. Катастар непокретности²³ бележи податке о земљишним парцелама (положај, површина, начин коришћења, плодност, катастарски приход), власничким правима и њиховим титуларима. Како би се успоставила веза између земљишта и његовог титулара, обе стране морају бити јасно дефинисане. Према ЕС (2004) земљишна администрација сама по себи (карте, регистри, тапије, итд) само је један део система власништва, односно држања и коришћења земљишта. Како би се унапредио статус по овим питањима, препорука је да државе воде евиденцију појединачних, али и групних права држања и коришћења (FAO, 2012).

У циљу развијања стабилне земљишне администрације, држава мора ефикасно управљати променама три главне компоненте, односно њихових атрибута: власништва, вредности и начина коришћења земљишта (Слика 5). Промене настале у власништву над земљиштем јављају се, на пример, кроз пренос власничких права, при формирању парцела и у виду исхода решавања спорова судским путем. Формирање нових граница парцеле утиче и на вредност земљишта кроз измене површине парцеле и променом права насталих као исход разрешења судског спора. Промене намене земљишта се најчешће спроводе кроз планску регулативу и њихову примену, грађевинске дозволе и исходе разрешења судских спорова (Vaskovich, 2012).

²³ Најзначајније врсте земљишних регистара чине: ▪ француски систем, који се формира на основу преписа уговора којима се врши пренос права на непокретности или терета на њима, а не на основу података премера и катастра земљишта; ▪ Торенсов или аустралијски систем, који се формира на основу података премера, а премер предметне непокретности се врши пре уписа и о трошку власника; ▪ аустријско – немачки систем или систем земљишне књиге који се формира на основу података премера и катастра земљишта . Овај систем је усвојен у земљишно-књижном праву у Србији (РГЗ, 2016).



Слика 5: Три компоненте земљишне администрације (Извор: Dale & McLaughlin, 1999:9 према Vaskovich, 2012:4; адаптирано и допуњено од стране аутора).

Модеран систем земљишне администрације треба да обезбеди одрживи развој кроз учешће јавности и одговорно доношење одлука у вези са природним и створеним окружењем. Функције земљишне администрације заснивају се на одговарајућим информацијама о земљишту које укључују катастар и обезбеђују комплетан приступ ажурираним информацијама о природној и створеној средини (Енемарк, 2005).

Док у формалним системима власништва над земљиштем држава гарантује и спроводи власничка права, у неформалним системима то није увек случај. Ради идентификације приоритетних подручја у којима је потребна гаранција прва и обухватања интереса над земљиштем у поручјима где права нису дефинисана (нпр. неформална насеља, заједнички ресурси), нарочиту примену има информациони систем о земљишту (*land information system - LIS*) као део географских информационих система (UN-НАВИТАТ, 2012).

Значај уређеног система евиденције о земљишту и власничким односима важан је и за тржиште земљишта. Посматрајући земље у транзицији, Dale & Baldwin (2000) представљају модел тржишта земљишта базиран на три основна стуба: (1) земљишни регистар и катастар, (2) сервиси за вредновање, и (3) финансијски сервиси. Они сматрају да, уколико држава

успе да успостави и гарантује ова три стуба, тржиште некретнина ће пружати динамичну средину која укључује учеснике (власнике и уживаоце права), добра и услуге (земљиште и његову употребу), као и финансијске инструменте (хипотеке, кредите, итд).

О значају земљишне администрације говори и чињеница да је ЕУ подржала успостављање институционалних структура и модернизацију земљишне администрације у земљама Централне и Источне Европе, уз фокус на земљишним регистрима као кључним компонентама економије слободног тржишта и трансфера земљишта и некретнина из јавног у приватни сектор, укључујући враћање имовине и обештећење и приватизацију (Osskó & Hopfer, 1999 према Havel, 2014:615).

3.7. Прибављање земљишта

Прибављање земљишта (*land acquisition, compulsory acquisition*) чини важан и јак инструмент државе у остваривању развоја. У зависности од правних традиција земаља, овај поступак је познат под разноврсним терминима, који у суштини имају заједничку карактеристику – присилно ограничавање власничких права над земљиштем од стране државе, а зарад неког јавног интереса.

Како истиче Youngman (1993:51, према Wiebe et al, 1998:80), постојање форми у којима јавни интерес ограничава потпуну слободу у коришћењу приватног поседа заправо показује да власник или титулар никада не поседује потпуну слободу у коришћењу земљишта.

Према Sax (1971:150), једном када се земљиште схвати као међусобно зависна мрежа конкурентских сврха коришћења, а не као скуп изолованих и независних ентитета, отвара се могућност модификације права власништва и закона о прибављању земљишта.

Обимно истраживање о очекиваним сврхама принудног прибављања земљишта, спроведено широм света, указује на следеће сврхе (FAO, 2008):

- Употреба за саобраћајне системе као што су путеви, канали, ауто-путеви, пруге, мостови, пристаништа и аеродроми;
- Јавне зграде као што су школе, библиотеке, болнице, фабрике, религијске установе и социјално становање;
- Комуналне услуге снабдевања водом, канализацијом, струјом, гасом, комуникационим системима, иригационим и дренажним системима, бранама и резервоарима;
- Јавни паркови, игралишта, баште, спортски терени и гробља;
- Одбрамбене сврхе.

Термини који се односе на поступак прибављања земљишта морају се врло пажљиво сагледати кроз призму ширих правних оквира. Међународно прихваћен термин и концепт **експропријације** (*expropriation*), институт унутрашњег правног поретка у већини земаља, односно **принудне куповине** (*compulsory purchase*) превасходно се схвата као неotuђива моћ државе над својом територијом којој сви власници земљишта морају подредити своја власничка права над земљиштем (Ambaye, 2015). Ипак, с обзиром да је овај концепт противан природи права човека на приватно власништво, неке земље покушале су законском регулативом и уставом да ограниче његову примену успостављањем додатних услова, тако да се експропријација земљишта може извршити само у случају када ће нова намена земљишта бити у функцији јавног интереса и када власник добија правичну компензацију (Ibid.). **Регулаторно одузимање** (*regulatory takings*) у употреби је само у САД²⁴. Нарочите забуне изазива термин **компензација** (*compensation*), усвојен углавном у германским језицима, а који има потпуно различито значење²⁵ од оног усвојеног у контексту (америчког)

²⁴ У употреби су и енглески термини *planning compensation rights*, *eminent domain*, *condemnation* и *physical taking*.

²⁵ Они се односе на дужност власника земљишта да дају локалној самоуправи (нпр. у случају изградње путева или формирања отвореног простора у функцији еколошке заштите), пре него на оно што је локална самоуправа дужна да додели власницима земљишта.

регулаторног одузимања. Веома је важно направити дистинкцију између права на компензацију услед прописа о коришћењу земљишта који „повређују“ вредност земљишта²⁶ (како ћемо видети и у анализи у потпоглављу 4.3.1.) и права на компензацију за земљиште одузетог експропријацијом, односно принудном куповином. У овом другом случају, власничка права принудно се преносе на државу услед проглашавања општег/јавног интереса.

Током 1990-их, са почетком „покрета власничких права“²⁷ (*property rights movement*) питања регулаторног одузимања у Америци постају област у оквиру проблематике коришћења земљишта која је анализирана више него било где на свету (Alterman, 2010). Међутим, пракса у САД показала је да разлика између компензација због прописа и компензација због експропријације није увек тако јасна, те су присутне и ситуације попут „скоро експропријације“ (*near expropriation*), „обратна осуда“ (*inverse condemnation*) или „планско уништење“ (*planning blight*) (Ibid.).

²⁶ Група истраживача предвођена проф. Рашел Алтерман (Alterman, 2010) даје исцрпну компаративну анализу о питањима компензација на примеру тринаест земаља.

²⁷ Као одговор на велики број регулатива које ограничавају власничка права, долази до повезивања власника земљишта у „покрет власничких права“, како би, у условима нерешених и комплексних законских услова, нашли решење у законодавству, пре него на суду, са заговарањем различитих циљева- од ограничавања власти до укидања сваког уплива државе у односе над земљиштем. Ипак, иако неконхерентан, овај покрет успео је да се фокусира на прописе који повређују индивидуална права власника земљишта. Скоро половина САД има законе о власничким правима над земљиштем, који се генерално могу поделити у три групе (Cosner, 2001:2-3): 1) закони о економској процени (који подвргавају предложено регулативу екстензивним анализама потенцијалних економских и социјалних утицаја које та регулатива може имати на чланове заједнице); 2) закони о компензацијама (којима се одређују накнаде власницима земљишта за свако смањење вредности земљишта, чак и индиректно, настало услед државних регулатива); и 3) закони о решавању спорова (између власника земљишта и власти).

Постоје многобројни примери проширивања концепта коришћења у јавној намени, а да би се подржале приватне активности под изговором да оне могу допринети националном економском расту ²⁸- што је у супротности са специфичнијом и опипљивијом јавном добити која се обично повезује са **компензационом експропријацијом** ²⁹.

Различити су приступи у пракси уређивања питања принудног прибављања земљишта. Примера ради, у Великој Британији је принудно прибављање земљишта за развојне и друге планске сврхе дефинисано заједно са планирањем у јединственом законском акту (*Planning and Compulsory Purchase Act, 2004*). У законодавству у Србији, експропријација (за било које намене у јавном интересу) спроводи се по одредбама посебног закона о експропријацији, а јавни интерес се утврђује на основу усвојене планске документације и то на нивоу јединице локалне самоуправе (јавни увид, решење о експропријацији и др.). Различит је приступ нпр. у Хрватској, где се

²⁸ Инвестиције страних предузећа у велика пољопривредна газдинства у сиромашним земљама чија се производња базира на пољопривредној, од којих је већина лоцирана у Субсахарској Африци (World Bank, 2010) привукло је велику међународну пажњу. Са једне стране, представљане су као кључ ослобађања пољопривредног потенцијала (јер ове земље имају интерес у растућој производњи хране како би унапредиле локалну сигурност у снабдевању храном), док истовремено други на то гледају као „отимачину земљишта“ (cf. De Schutter, 2011) која доноси тек нешто користи локалним заједницама, истовремено их стављајући под ризик.

²⁹ Многоцитирани пример (cf. Kim, 2009; Alterman, 2010, и др.) злоупотребе компензационе експропријације (*eminent domain*) јесте случај *Kelo v. City of New London* (2005) Врховног суда САД. Суд је овде одлучио да држава може користити своју моћ компензационе експропријације како би прибавила приватно земљиште и доделила га другом приватном лицу под двосмисленим изговором „економског развоја“. Резултат пресуде Врховног суда представљао је успостављање неограничене моћи државе да врши компензациону експропријацију, остављајући грађанима мало простора да бране своја власничка права. Као одговор на национално непопуларни случај *Kelo v. City of New London*, 42 америчке државе забраниле су или ограничиле своју могућност да одузимају земљиште компензационом експропријацијом под изговором економског развоја.

експропријација спроводи на нивоу државне управе (решење доноси министарство), а јавни интерес се утврђује на основу посебног закона (*Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade*, 2014).

Бројни су примери принудног прибављања пољопривредног земљишта. А. Kim (2009, 2011) документује принудно прибављање пољопривредног земљишта за потребе економских развојних пројеката и стварање додатних буџетских прихода за локалне самоуправе у Кини и Вијетнаму. Кина представља посебан случај принудног прибављања земљишта, као начина за каналисање земљишта у сврхе које нису јавне³⁰ (Zhu, 2002, 2004; Ding, 2007; А. Kim, 2009, 2011). Према Ding (2007), прибављање земљишта у Кини коју спроводе власти последица је њихове потребе да изађу у сусрет растућој потражњи за грађевинским земљиштем условљеној убрзаним економским и урбаним растом. Иако закон налаже да држава може прибавити заједничко пољопривредно земљиште само ради остваривања општег интереса, овај услов није у потпуности дефинисан. Према закону, пољопривредно земљиште се може пренаменити у грађевинско само уколико је то одобрено од стране државе. С обзиром да развојне активности нису дозвољене на земљишту које не поседује држава, земљиште се прибавља и тако што се заједничко власништво са локалне заједнице пребацује на државу. Према OECD (2015), локалне власти имају одлучујућу улогу у одређивању где и како ће се извршити конверзија пољопривредног земљишта. Мада постоји активно тржиште грађевинског земљишта, могућности за кориснике са села да продају своје земљиште становницима града крајње су ограничене. Као последица овога, примена принудног прибављања шири се великом брзином на залеђима кинеских градова, јер се локалне власти боре да обезбеде земљиште за урбану експанзију. У таквим ситуацијама јавни интерес је усмерен подршци урбаног развоја (Ding, 2007).

³⁰ У Кини не постоји приватно власништво над земљиштем; према Но (2001) и Ding (2007), грађевинско земљиште *de facto* припада држави, а пољопривредно земљиште је у власништву сеоских задруга.

4. ПРОМЕНЕ У НАЧИНУ КОРИШЋЕЊА ЗЕМЉИШТА СА АСПЕКТА УТИЦАЈА НА ВЛАСНИЧКА ПРАВА

Полазећи од тога да *просторни развој* чине „промене у дистрибуцији активности у простору и везе између њих настале кроз конверзију земљишта и власништва“ (UN-ECE, 2008:45) ово потпоглавље посвећено је тим односима.

4.1. Утицај планирања начина коришћења земљишта на власничка права на земљишту

Са општим развојем и порастом популације, консеквентно долази до повећања у броју прописа, односно регулатива, али и до пораста могућности за конфликтима између власника земљишта и творца државних политика. Тако, планирање намене земљишта може утицати на власничка права и интересе над земљиштем (Needham, 2006; Korthals Altes, 2015 и др.) и то на различите начине.

Примена теорије власничких права у просторном планирању налаже се да планирање намене земљишта треба да побољша ефикасност мењањем режима власничких права (Van der Krabben, 2009). Поједина истраживања упућују на то да су плански приступи укорењени у стварање и спровођење правних елемената власничких односа над земљиштем и објектима. Geuting & Needham (2012) дискутују о „локалном режиму закона о земљишту“, тј. о томе како планирање неке локације зависи од закона и власничких односа који се примењују на тој локацији. Овај режим укључује сва права везана за земљиште на датој локацији, њихову дистрибуцију, као и начин на који се спроводе. За планере је важно питање како локална примена закона о земљишту може утицати нпр. на изградњу, јер од промене те примене зависе и циљеви у планирању намене земљишта. Needham (2006) дискутује о томе како планирање коришћења земљишта „дискриминише“ неку локацију дозвољавањем или не дозвољавањем одређених начина коришћења земљишта, а да ту тзв. локациону дискриминацију погоршава чињеница да

су финансијске консеквенце ових околности често високе. Стога се овде слажемо са констатацијом да је „планирање начина коришћења земљишта један од најмоћнијих инструмената у рукама планера“ (J.H. Kim, 2011:35).

Либертаријанска становишта о најмањим могућим рестрикцијама индивидуалних власничких права, пропагирају и свођење планирања коришћења земљишта (као регулаторног инструмента државе) на што је могуће мању меру, како би појединци могли сами да одлучују о начину на који ће остваривати своја права.

4.2. Планирање на основу закона и власничких права³¹

Начин коришћења земљишта и власништво над земљиштем заједнички су фактори за просторно планирање и земљишну политику. Просторно планирање има фундаменталне утицаје на вредност земљишта, те, стога и интересе да контролише и земљиште и власничке односе, било да је у питању приватно или јавно власништво. (UN-ECE, 2008).

Све више се даје на значају спони између планирања, законских оквира и власничких, односно имовинских права³². Велики број истраживача бави се применом теорије власничких права у пракси планирања (Webster, Lai, 2003; Buitelaar, 2004; Needham, 2006; Havel, 2014 и др.).

Власничка права имају централно место у сваком законском систему, али са битним разликама у остваривању. Бавећи се овим проблемом, Alterman (2010) објашњава разлике кроз неколико фактора: законодавни оквир (грађанско vs. обичајно право), структура управног система (федерално vs. унитарно) и географски фактори. Ипак, с обзиром на то да су сви закони о

³¹ Израз преузет од Hartmann & Needham (2012).

³² Ово питање окупира како академску заједницу (нпр. стварањем широке међународне академске мреже Планирања, закона и власничких права -*Planning, Law and Property Rights - PLPR*), међународне организације (FAO, UN-HABITAT итд.) тако и лобистичке организације (нпр. *Property Rights Alliance -PRA*).

имовинским односима, односно власништву уско оријентисани ка националним, односно локалним односима, веома је тешко вршити компарацију различитих законских система (Van Erp, Akkermans, 2010).

Norton & Bieri (2014) пишу о прикладној улози планирања као посредника у свим типовима веза између појединаца и заједнице, државе и њених грађана, владе и тржишта, и људи и имовине, посебно када се узме у обзир неизоставна тензија између планирања, закона и приватних власничких права. Hartmann & Needham (2012) сматрају да је „планирање на основу закона и власничких права“ незаобилазно у просторном планирању, посебно може бити комплементарно колаборативном планирању, а постиже се на два начина. Први начин је када надлежне институције израђују план, ослањајући се на закон по питању начина на који земљиште може бити коришћено, на тај начин постављајући услове о томе како власници могу користити своја власничка права. Ови услови пре свега треба да усмеравају и подстичу одређена права, при чему је улога планирања у стварању оквира за активности различитих заинтересованих страна. Други начин планирања на основу закона и власничких права спроводи се више индиректно, када надлежна јавна институција циљано ствара тржиште власничких права тако да би се постигло жељено физичко окружење (нпр. преносива права изградње). Независно од начина који се спроводи, планови нужно остају у границама закона по којима се планирање врши и који регулишу власничка права (Ibid.).

Једном донет, просторни план има нормативну снагу и он непосредно обавезује кориснике простора и носиоце развоја да поштују правила, прецизирајући начине коришћења земљишта. Норме су неопходне пошто ова законодавна област обухвата и низ правних консеквенци (експропријација земљишта, концесије, режими коришћења простора, услови изградње, инспекције, казнене одредбе и др.) којима се утиче на обезбеђивање приватног и јавног права, односно остваривање приватних и јавних интереса (Целебцић, 2013:71).

4.3. Регулатива о коришћењу земљишта

Треба направити дистинкцију између планирања коришћења земљишта и **регулативе о коришћењу земљишта** (РКЗ). Hopkins (2001:9-10) нуди објашњење: „Регулатива [је]... применљива расподела и прерасподела права (укључујући зонирање, порез на имовину, надокнаде, итд.). Регулатива утиче на обим дозвољеног деловања. Планови... обезбеђују информације о зависним одлукама које се тичу очекиваних резултата, али ти планови не одређују директно обим дозвољеног деловања.“ До неке мере, РКЗ може се сматрати производом праксе планирања намене земљишта, мада њихова примена генерално није контролисана од стране планера (J.N.Kim, 2011).

Примена регулативе ослања се на друштвене норме, тј. на „друштвена права“, као и на легитимни монопол државе у примени репресија (Hopkins, 2001:10). У градским подручјима, РКЗ представља кључне одреднице форме коју добијају градови, одреднице њиховог физичког развоја и величине, трошкова саобраћаја и становања и њиховог економског благостања (Kok et al., 2014).

Науек (1960, према McLaughlin, 2012) износи став да би једна од основних функција државе у економији слободног тржишта требало да буде регулисање земљишта.

У сваком случају, РКЗ превасходно има за циљ боље управљање просторним уређењима различитих људских активности контролисањем коришћења земљишта које је у вези са овим активностима - нпр. за контролисање ширења градова, очувања пољопривредних активности у периурбаним подручјима (Живановић Миљковић, 2009), за заштиту природе итд., - а спроводи се кроз низ различитих **инструмената**. Већина има обавезујући карактер и служе за спровођење ширих развојних циљева локалне заједнице, а међу њима се налазе како инструменти за контролу градње, тако и инструменти за спровођење планова.

Границе урбаног раста (*urban growth boundaries- UGBs*), као контрола коришћења земљишта, промовише компактнији облик развоја дозвољавајући коришћење земљишта за урбане сврхе само у оквиру граница. На тај начин се спречавају конверзије пољопривредног земљишта. У широкој је употреби у САД, В.Британији, а према Вгуетскнер (2009) најбољи пример UGBs јесте у Кореји, где зелени појас спречава развој градова.

Политике управљања границама урбаног раста се уобичајено сматрају ефективним у сузбијању неконтролисаног ширења, посебно када се примењују уз систематску сарадњу више локалних управа. Успешност приступа управљања UGBs потврђују и Kline & Alig (1999), који су анализирали конверзију шумског и пољопривредног земљишта у грађевинско и закључили да је нови развој остао у границама дефинисаних подручја управо захваљујући политици управљања UGBs.

Kim (2010) сматра успостављање UGBs процесом производње и размене информација и анализира његову ефективност у планирању коришћења земљишта, при смањењу неизвесности на тржишту пољопривредног земљишта у рубним деловима градова.

У Европи и САД су традиционални зонинг планови, осмишљени да претежно спроведу просторне форме које минимизирају негативне утицаје међу различитим врстама урбаних активности раздвајајући конфликтне кориснике, односно ограничавајући опције намене којима се земљиште може привести. Fischel (2000) оцењује зонирање као заједничко власништво које се користи од стране локалне самоуправе, а ради максимализовања њихове вредности под контролом политичког апарата. Он сматра да успостављање зона и промене које томе следе утичу на прерасподелу контроле над земљиштем од његовог номиналног власника до политичке надлежности. У неким случајевима, ова расподела може увећати укупну вредност земљишта.

Регулатива, као што је зонирање, која утиче на просторне елементе урбаног развоја, превасходно зависи од планова. Планом се регулише намена и категорија зоне, док се регулативом (зонирања) мењају власничка права (Hopkins, 2001).

4.3.1. Утицаји регулативе о коришћењу земљишта на власничка права

Према Alterman (2012), главни фокус дебата о власничким правима јесте на утврђивању одговарајућих РКЗ и регулатива о животној средини, права државе за одузимањем власништва зарад јавних интереса, висина компензација итд.

Обимна истраживања о томе да ли РКЗ имају позитивне или негативне утицаје на цене земљишта нарочито су значајна у контексту сталних правних дебата о случајевима „регулаторног одузимања“ у САД (о чему смо говорили у потпоглављу 3.7), где су нека питања власничких права иницирала посебне статуте³³ у појединим државама САД³⁴. Наиме, девалвација цене

³³ У складу са англо-америчком општом правном концепцијом, судовима је призната обимна надлежност у материји управног спора.

³⁴ Посебну пажњу јавности по питању утицаја регулативе на вредност земљишта изазива усвајање Мере 37 савезне државе Орегон (САД) (*Oregon's Measure 37*), врло екстремна иницијатива о компензационим правима која је веома поларизовала мишљења јавности. Ова контроверзна грађанска иницијатива покренута 2004. године у држави са јаком планском контролом, обезбеђивала је власницима земљишта пуна компензациона права за било какву промене регулативе у вези са земљиштем – не само у вези са одлукама планирања и зонирања, већ и одлукама које се тичу животне средине. Једна од најпроблематичнијих аспеката Мере 37 било је њена ретроактивна примена. Примена компензационог права ретроактивно се односила на све случајеве од 1950. године. Уместо усвајања објективног правила и временског оквира који би били применљиви на све парцеле, као што је већина других држава урадила, Мера 37 је усвојила субјективно правило. Тако је право за примање компензације зависило од регулативне историје сваке парцеле понаособ и историје сваке појединачне породице.

непокретности изазвана РКЗ надокнадива је по основу доктрине регулаторног одузимања. Ипак, бројне су дилеме око тога да ли држава има обавезу да обештети приватне власнике земљишта због *пада вредности* земљишта насталих услед промене РКЗ, за шта се у широј научној литератури користе појмови *wipeouts* или *worsement*. Насупрот томе, термини познати као *windfalls*³⁵ у америчкој литератури и *betterment* у британској литератури, односно *unearned increment, plus value*, те *value capture*, настали су да би означили сваки *пораст* вредности земљишта³⁶ који је изазван планским решењима или одлукама у јавном интересу.

Захватање додатне вредности некретнина (*value capture*) односи се на различите начине на које јавни сектор узима део повећања тржишне вредности некретнина у приватном власништву насталог активностима јавног сектора (кроз директно улагање у развој инфраструктурне и саобраћајне мреже, планским решењима или услед деловања тржишта). Реч је, дакле, о незарађеним приходима које јавни сектор користи у сврху јавног интереса. Истовремено, то је заменски порез (за нпр. порез локалних самоуправа, накнаду за уређење грађевинског земљишта, комуналне накнаде, и сл.) (Zeković, 2014).

Ширење града на пољопривредно земљиште у његовој околини условљено је деловањем тржишта, нпр. порастом градског становништва и последичном потребом за градњом нових станова, а у одсуству механизма за захватање

Мера 37 замењена је Мером 49 2007. године, значајно ублажавајући претходне проблеме. Мера 49 се заснива у великој мери на тежњи да се обезбеде привремена решења за текућа потраживања компензације, као и да се смање компензациони захтеви у будућности.

³⁵ Зачетницима теоријске и компаративне анализе ове проблематике сматрају се D. Hagman и D. Misczynski, који су заслужни за увођење у амерички енглески језик фраза *windfall* и *wipeouts* (као синоними за *givings* - „давање“ и *takings* - „одузимање“) заједничком, веома утицајном књигом *Windfalls for Wipeouts: Land Value Recapture and Compensation* (1978).

³⁶ Било да утиче на вредност *директно* (нпр. кроз дозвољене специфичне начине коришћења) или *индиректно* (нпр. стварањем суседстава и градова одређеног карактера).

раста вредности земљишта, власник остварује профит који је вишеструко већи него оригинална вредност (пољопривредног) земљишта, а све захваљујући инвестицијама или административним одлукама јавног сектора (cf. Žerjav, 2013; Zeković, 2014).

Бавећи се питањима раста вредности некретнина услед промена РКЗ или активности јавног сектора, Alterman (2012:763-768; 775-779) се фокусира на специфичне врсте захватања додате вредности земљишта, издвајајући три сета инструмената који су у вези са њима:

(1) Инструменти захватања макро вредности – који су део ширих режима земљишне политике, и од којих се очекује да обезбеде бољу земљишну и развојну политику него што је постиже само тржиште. Постоје четири главна типа режима земљишних политика, који се према нивоу интервенције према приватном власништву могу представити од оних са највећим степеном интервенције до оних са најмањим степеном интервенције:

а) *Национализација целокупног земљишта и директна контрола владе над његовом употребом*

Претпоставка је да када земљиште једанпут постане јавно, свако увећање вредности тог земљишта изградњом инфраструктуре или друге инвестиције ићи ће „аутоматски“ у јавни буџет.

б) *Замена приватног власништва дугорочним јавним закупом*

Замењује права приватног власништва системом дугорочног закупа од стране државе уз одређени степен сигурности (Hall, 1976:54-55; Bourassa & Hong, 2003 према Alterman, 2012:764). С обзиром да држава поседује земљиште и право на инвестирање, закупнина садржи клаузулу о томе да додатна вредност такође мора припасти држави. Овакви режими су, услед приватизације, доживели пропаст након пада комунизма.

в) *Земљишне банке*

Држава (најчешће локална самоуправа) унапред купује земљиште које може бити погодно за инвестиције у будућности, инфраструктурно га опрема и даје у најам или продаје након уређења, тако да новац добијен закупом или продајом представља додатну вредност која проистиче из права на инвестирање и обезбеђивање инфраструктуре.

г) *Комасација*

Софистицирани алат који омогућује држави да измени постојећу поделу на парцеле и додели власницима нове парцеле и власнична права.

(2) Директни инструменти захватања додатне вредности- јесу политике

које теже захватању целокупног или делимичног пораста вредности под оправдањем да је то законска или морална обавеза власника земљишта да део богатства стеченог у својој локалној заједници додели јавном буџету. Као инструмент дистрибуције богатства, директни инструмент за захватање додатне вредности често се сматра порезом и потребно му је регулисање од стране неког тела. Овај инструмент се може поделити на два подтипа:

а) *Постизање случајне добити-* где увећање вредности земљишта није у вези са одлукама власти, већ је пре последица општих економских трендова. Ово се може десити на више начина, укључујући порез на капиталну добит на земљиште или некретнину, порез „случајне добити“ на преносу права власништва или годишњи порез на имовину. Опорезивање случајне добити постоји у неколико земаља (нпр. у појединим државама САД, Тајвану и Сингапуру).

б) *Постизање побољшања-* где вредност расте захваљујући специфичним одлукама државе које су у директној вези са специфичностима одлука РКЗ или изградњом јавне инфраструктуре. Овај вид захватања додатне вредности даље може бити подељено на два подтипа:

б1) *Побољшање засновано на правима за инвестирање*- где се вредност парцеле повећава услед планерских одлука или других одлука о контроли инвестиција.

б2) *Побољшање засновано на инфраструктури*- где вредност земљишта расте услед екстерних промена тј. промена ван парцеле, као што је одлука власти да изгради јавну инфраструктуру, парк или неку другу услугу.

(3) Индиректни инструменти – не теже захватању додатне вредности саме по себи, јер је „случајна“, већ сакупљању прихода ради посебних јавних услуга. Индиректни инструменти, који се називају различитим именима (*обавезе инвеститора, плански добитак или планске обавезе*) обично су организоване на нивоу локалне власти. Лако их је заменити са директним инструментима, јер и једни и други користе исте изворе увећања – РКЗ или одлуке о развоју. За разлику од директних инструмената, индиректни инструменти захватања додатне вредности чине динамичну категорију која се јако разликује по земљама и по локалним самоуправама.

4.3.2. Утицаји регулативе о коришћењу земљишта на вредност непокретности

Како економски аспект није предмет дисертације, овде се врло начелно бавимо утицајима које РКЗ има на вредност непокретности и, на тај начин, утицај на власничка права, те дајемо основне налазе из прегледа литературе.

Утицаји РКЗ на цене земљишта, изградњу и становање последњих декада су у фокусу бројних истраживања (Pollakowski, Wachter, 1990; Quigley, Rosenthal, 2005; Ihlanfeldt, 2007; Glaeser, Ward, 2009; Alterman, 2012; Kok et al., 2014, итд.) која дају и емпиријске анализе³⁷. Углавном постоји консензус око тога

³⁷ Емпиријске анализе сугеришу да рестриктивна РКЗ заиста повећава цене становања; Mayer & Somerville (2000) откривају да се широм метрополитенских подручја у САД налазе локације са већим рестрицијама у коришћењу земљишта и дужим застојима у одобрењима

да РКЗ има значајне утицаје на цене становања и земљишта, мада су различита мишљења о карактеру ових утицаја. На основу компарација бројних емпиријских анализа у САД, McLaughlin (2012:S54) сумира да РКЗ има *негативне утицаје* на тржиште земљишта и становања, социјалну једнакост, одрживост животне средине и виталност регионалне економије³⁸. Ипак, Ј.Н. Kim (2011) закључује да се регионални економски развој ефикасније достиже кроз одговарајуће порезе, јачање радне снаге, индустријским политикама итд. пре него кроз интервенцију у коришћењу земљишта.

Jaeger (2006) брани став да РКЗ у многим случајевима има *позитивне утицаје* на вредност земљишта, односно да пре увећава вредност него што је смањује.

за изградњу, који могу имати и до 45% нижу цену новоградње; на примеру градова у Флориди Ihlanfeldt (2007) налази да контрола раста и рестриктивни зонинг повећава цене становања за једночлане породице; на примеру метрополитенског подручја Бостона Glaeser& Ward (2009) показују да су РКЗ у вези са вишим ценама становања упркос расположивости земљишта за изградњу; Kok et al. (2014) документују да је локална, веома рестриктивна РКЗ у Сан Франциску у снажној колерацији са вредношћу земљишта.

³⁸ Ј.Н. Kim (2011:43) идентификује комплексне узрочне везе између начина коришћења земљишта, РКЗ и регионалних економија, које налажу да РКЗ и планирање имају компензационе ефекте на учинак регионалне економије. Исти аутор сматра да, с једне стране, државне интервенције у коришћењу земљишта могу унапредити регионалну економију (1) елиминацијом негативних спољних утицаја, очувањем јавног добра и унапређењем услуга; (2) охрабривањем компактног развоја, који се повезује са већом ефикасношћу обезбеђивања јавних услуга као и потенцијалним предностима стварања агломерације; (3) унапређењем саобраћаја или проширивањем броја типова транспорта који имају одраз и на регионалну економију; и (4) смањивањем неизвесности и трансакционих трошкова који су укључени у развој земљишта. С друге стране, РКЗ могу утицати негативно на регионалну економију (1) узрокујући дисперзнији или неусаглашен развој пре него контролисано ширење, ако локалне власти поремете процесе на тржишту кроз рестриктивну РКЗ; (2) онемогућујући неким локацијама да буду коришћене као градско грађевинско земљиште, намећући додатне трошкове инвеститорима, и драматично увећавајући цене земљишта за изградњу, становање и пословни простор; и (3) правремено спречавајући регионе у задовољавању растућих потреба за становањем и радном снагом.

Истражујући директне и индиректне начине на које РКЗ увећава вредност земљишта, закључује да се позитивни ефекти могу остварити путем:

- „ефеката удобности“ (*amenity effects*) при чему РКЗ штити, унапређује или ствара услуге од којих власници земљишта имају користи. Најтранспарентнији пример ових ефеката је порез на имовину, којим се финансирају јавне услуге (полиција, школе, инфраструктура), што помаже просперитету заједнице и чини их привлачним местима за живот, а то увећава вредност некретнина. Слични позитивни утицаји се јављају са другим типовима РКЗ, попут заштите животне средине, отворених простора и пољопривредног земљишта (нпр. еколошко зонирање) или контроле непожељних појава као што су бука, саобраћајна гужва, загађење или правила изградње. Као и порез на имовину, ова РКЗ проузрокује трошкове или ограничава деловање власника земљишта, али такође генерише и позитивне ефекте.
- „ефеката реткости“ (*scarcity effects*) – који се одређују стандардним економским приступом за евалуацију ефеката на тржишне цене насталих са променама РКЗ или без тих промена (“*with versus without*” метод). Пример „ефеката реткости“ јесте *вредност индивидуалног изузетка*, која представља увећање вредности појединачне парцеле, која је предмет неке обавезујуће регулативе, а при чему се увећање вредности јавља непримењивањем прописа. Уколико прописана намена земљишта онемогућује одређено деловање власнику парцеле, изузеће од поштовања тог правила ће увећати вредност те парцеле.

4.3.3. Резиме

Констатујемо да је у циљу адекватног вредновања утицаја РКЗ, било са позитивним или негативним исходима, пожељно користити податке о променама регулативе, радије него нивое регулатива, како би се проценило како РКЗ утичу на *промене* специфичних исхода. Наредно поглавље обухватиће и ове аспекте.

ПОГЛАВЉЕ III

УЛОГА ПЛАНИРАЊА И ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ ОКВИРА У НАЧИНУ КОРИШЋЕЊА ЗЕМЉИШТА И ВЛАСНИШТВА НАД ЗЕМЉИШТЕМ У СРБИЈИ

1. УЛОГА ОПШТЕГ ДРУШТВЕНОГ КОНТЕКСТА И ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ ОКВИРА У РЕЖИМИМА ВЛАСНИЧКИХ ПРАВА НАД ЗЕМЉИШТЕМ

1.1. Увод

Подручје Централне и Источне Европе (ЦИЕ) је у последње две и по деценије претрпело различите политичке, економске, друштвене, просторне промене типичне за транзицију³⁹, односно постсоцијализам⁴⁰. Ово је посебно побудило интересовање за истраживања са нарочитим фокусом на политичко и просторно реструктурирање и економски развој (Andrusz, 1996; Tosics, 2006), институционалне и просторне промене (Taşan-Kok, 2006; Djordjević, Dabović, 2009; Nedovic-Budic et al., 2012; Tsenkova, 2006; Stanilov, 2007), приватизацију и реституцију земљишта (Savas, 1992; Sutela, 1998; Heller, Serkin, 1999; Karadjova, 2004), социоекономске промене (Vujošević, Nedović-Budić, 2006) итд.

³⁹ Шљукић (2004) дискутује о томе да ли се у бившим социјалистичким земљама одиграва *транзиција* или пак *трансформација*. Ова друга укључује и тврдњу да исход промена није унапред познат, као што се то подразумева у појму *транзиција*.

⁴⁰ Такође познат и под другим именима од којих је нарочито популарно „неолиберализам“ (Hirt et al., 2012:272).

Dale & Baldwin (2000) скрећу пажњу на то да је у социјалистичком периоду земљишна политика предвођена идеолошким веровањима у заједничко или друштвено власништво, алокацију ресурса у складу са централизованим планирањем и сузбијање приватног власништва. Земљишна политика је имала снажан утицај на законодавни оквир и посебно на везе између земљишта, власништва и сопственика, а карактеришу је:

- промене у законодавном оквиру у вези са дефинисањем власничких права, односно концентрација на права коришћења, уместо права приватног власништва,
- доношење закона који су обесхрабривали или ограничавали промет земљишта и имовине (тј. других непокретности), и
- фаворизовање државног власништва над земљиштем (Ibid.).

Пропаст социјалистичке идеологије у ЦИЕ дао је снажан подстицај праву приватног власништва⁴¹. За земље у транзицији, на путу од социјализма до демократије и тржишних економија, питања власничких односа над земљиштем заузимају значајно место. Реатрибуција власничких права, односно стицање права својине над земљиштем постаје проминентан задатак за све земље у постсоцијалистичком дискурсу, које су стварале нове услове за тржиште земљишта, али са много међусобних разлика у политикама које су усвојиле.

Реституција и обештећење за губитак својине пратили су транзиционе промене. У Пољској је спроведена обимна реституција, а раније одузето пољопривредно земљиште постало је предмет приватизације, док је у Мађарској држава обезбедила обештећење свим потражиоцима, радије него да спроведе обимну реституцију. У Литванији, Чешкој, Словачкој и Словенији

⁴¹ За разлику од бивших социјалистичких земаља у ЦИЕ, у неколико азијских земаља комунистичког устројства, још увек се одржало државно власништво над земљиштем, као нпр. у Кини и Вијетнаму, где различити видови квази-приватних система закупа настају убрзано (A.Kim, 2011).

натурална реституција се спроводила где год је било могуће, а обештећење у случајевима када то није било могуће (Dale, Baldwin, 2000). Када је у питању грађевинско земљиште, оно је враћано бившим власницима у натуралном облику у Источној Немачкој, Чешкој, Словенији, Албанији, Бугарској, али је овај вид реституције умногоме успорио процес приватизације (Tosics, 2005:61). У многим постсоцијалистичким земљама тржиште земљишта није постојало или је било ограничено. У неким, попут Југославије и Пољске, постојало је тржиште пољопривредног земљишта, али је грађевинско земљиште било под стриктном контролом државе (Шљукић, 2004). Са друге стране, у Бугарској је постојала могућност куповине грађевинског земљишта (по цени диктираној од стране државе), али је пољопривредним земљиштем управљано од стране задруге, са потпуном немогућношћу да појединац поседује ову врсту земљишта (UN-ECE, 1996). Дакле, показало се да су непостојање тржишта или врло ограничено тржиште земљишта допринели томе да реституција у највећој мери буде спровођена у натуралном облику, али само тамо где држава није отуђивала национализовано земљиште.

Vujošević и сар. (2010:54) износе оцену да су транзиционе реформе у Србији ниског легитимитета, те да је и планирање у ранијем периоду скоро потпуно изгубило легитимитет, са доминацијом облика тзв. „квази-планирања“ као средствима за остваривање разних парцијалних интереса⁴²

Србија је следила пример и препоруке за редефинисање, односно реатрибуцију (тј. стицање) власничких права у циљу стварања оквира за тржиште земљишта и трансфера из јавне у приватну својину, укључујући и реституцију, а изузетна комплексност проблематике условила је споро решавање ових питања (Živanović Miljković, Popović, 2014a).

⁴² Vujošević (2010) такву ситуацију назива анти-развојним и анти-планским ставом, који је довео и до скоро потпуног запостављања, чак „колапса стратешког мишљења, истраживања, и управљања“.

1.2. Друштвено-историјски контекст земљишне политике и власничких права над земљиштем након Другог светског рата

Након Другог светског рата, земљишна политика била је део општих принципа друштва које је стварало нове услове, па су власничке односе над земљиштем обележиле велике имовинске и земљишно-поседовне прерасподеле и трансформације. Овим односима печат су дале правне мере конфискација, аграрна реформа и колонизација, национализација, експропријација, као и потоње промене власничких односа у транзиционој фази, у периоду од 1990. године до данас.

По завршетку Другог светског рата у Србији, као и у другим деловима тадашње државе Југославије, започело је институционализовање социјализма кроз дубоке политичке, социјалне и економске промене. Водећи рачуна о општедруштвеном интересу, тадашњи уставни оквир је грађанску (приватну) својину ставио у круте оквире, фаворизујући општенародну (државну) и задружну својину.

Упркос постојању једнопартијског комунистичког режима (све до 1989. године), Југославија је била прва комунистичка земља која је покушала да спроведе далекосежне економске реформе, те је због свог раног старта и честих системских промена, годинама сматрана социјалистичком економијом која је највише реформисана (Uvalić, 1992:5), а свака декада након рата доносила је серију нових институционалних промена, које су водиле постепеној трансформацији економије од традиционалне централно-планске ка тржишно оријентисаној (Ibid.).

У складу са идеолошком поставком новог друштвено-политичког уређења, а како би се оно ојачало, различитим правним инструментима одузимано је земљиште које је било у режиму приватне својине. За све облике одузимања имовине, односно депропријетације у социјалистичкој Југославији, карактеристично је да су често спровођени без икакве накнаде приватним власницима. Држава је у том раздобљу користила категорију општег

интереса крајње екстензивно (Беговић и сар., 2006). *Основни закон о експропријацији* (1947) није прописао временско ограничење дискреционог права привременог заузимања земљишта, садржећи нејасне и двосмислене одредбе о томе да „заузимање престаје чим престане потреба због које је одређено“. Анализом поступака експропријације који су спровођени након Другог светског рата утврђено је да је накнада за експроприсану имовину, која је подразумевала прометну накнаду, све до 1968. године била симболична, а често никада није ни исплаћена (Секулић, 2012:4), те је процена легитимности саме експропријације врло сложена, па и суптилна (Беговић и сар., 2006:8).

Конфискација је била важан метод подржављења приватне својине над земљиштем, спровођен на основу *Закон о конфискацији имовине и о извршењу конфискације* (1945). Изрицана као главна или споредна кривична санкција, подразумевала је одузимање - без накнаде - свих имовинских права и њихов прелаз у општенародну, односно државну својину.

Од завршетка рата држава највећу пажњу посвећује индустријализацији и улагању у градска насеља, док је сељаштво системски маргинализовано (Петовар, 2003:12), са далеко нижим улагањима у пољопривреду у односу на индустрију (Петрановић, 1988).

Правни инструмент спровођења државне политике и стратегије у односу на **пољопривредно земљиште** чинио је *Закон о аграрној реформи и колонизацији* (1946), који је обезбедио стварање земљишног фонда аграрне реформе и колонизације (државни земљишни фонд). Фонду је припало сво пољопривредно земљиште у општенародној имовини (односно, обрадиво конфисковано, експроприсано и национализовано земљиште), које је потом додељивано, тј. прелазило је у приватну својину лица без земље или са недовољно земље (тзв. „прерасподела имовине или права у корист беземљаша или пољопривредних организација“). Такође, заведен је откуп пољопривредних производа, а земљиште је бивало конфисковано због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа.

Овом прерасподелом већина пољопривредних фондова била је у приватном власништву⁴³, али са ограничавањем поседа (од 25-35 ха у равничарским и до 45 ха у планинским подручјима), док је све преко прописаног максимума било експроприсано у корист земљишног фонда. Овако вођена земљишна политика узроковала је велику фрагментацију, односно уситњеност парцела. Комасација је сматрана мером која јача приватне интересе, а тек 1956. године почиње да се примењује са циљем укрупњавања земљишта у друштвеној својини.

У пољопривредној политици колективизације коју је надаље спроводила, држава је снажно ослањала на задругарство⁴⁴ и државна пољопривредна добра. Од свих југословенских република, у Србији је формирана већина „сељачких радних задруга“. Задруга је била инструмент у служби државних интереса, а не интереса својих чланова, односно задругара, чиме губи основна задружна обележја (Матијашевић, 2005:157). Ригорозним мерама које је донео *Закон о пољопривредном земљишном фонду општенародне имовине и додељивању земље пољопривредним организацијама* (1953) земљишни максимум у приватном поседу смањен је на 10 ха⁴⁵, а одузето земљиште је додељено пољопривредним организацијама (задругама, пре свега) на трајно

⁴³ По чему је Југославија, уз Пољску, била изузетак међу европским социјалистичким земљама (Šljukić, 2006).

⁴⁴ Које је и подржавала одредбом Устава да „држава посвећује нарочиту пажњу и пружа помоћ и олакшице народним задружним организацијама“ (чл. 17). У Србији је формирана већина сељачких радних задруга.

⁴⁵ У поређењу са другим државама Источне и Југоисточне Европе, аграрна реформа у ФНРЈ била је најригорознија с обзиром на максимум од највише 25-45 ха пољопривредног земљишта, док је касније смањен на 10 ха. Сличну радикалну експропријацију спровеле су Албанија (20-40 ха) и Бугарска (20-30 ха). Истовремено, овај земљишни максимум износио је 50 ха у Румунији, 57 ха у Мађарској, 100 ха у Источној Немачкој и Пољској и 250 ха у Чехословачкој; потпуна експропријација у Мађарској обављена је само на имањима изнад 570 ха, а за богата сељачка газдинства земљишни максимум је удвостручен на 114 ха (Агенција за реституцију, 2013б.)

коришћење. Ови поступци су имали за последицу уситњавање поседа и повећање броја газдинстава, који су у поседу имали ограничену површину земљишта (Marinković, 2012:138). Ни током 1960-их и 1970-их година није се одустало од „социјализације пољопривреде“, уз снажно помагање државних пољопривредних предузећа и истовремено систематско потискивање индивидуалне пољопривреде (Šljukić, 2006).

Када је у питању **грађевинско земљиште**, спроведена је екстензивна национализација базирана на сету закона. На основу *Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта* (1958) сво изграђено земљиште и земљиште планирано за изградњу на територији градова, односно насељених места постало је друштвена својина. *Законом о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера* (1968) одређена грађевинска земљишта у градовима и насељима градског карактера постали су друштвена својина. Дакле, самим одређивањем неког земљишта као градско грађевинско, оно је прелазило у друштвену својину. На тај начин држава је спроводила развлашћивање. Имајући у виду да је Устав СФРЈ из 1974. године прописао да не може постојати право својине на земљишту у градовима и насељима градског карактера и другим подручјима која су предвиђена за стамбену и другу комплексну изградњу, која у складу са условима и поступцима утврђених законом, одређује општина, национализација грађевинског земљишта је трајно предузимана⁴⁶ (Секулић, 2012).

Треба напоменути и то да су непокретности у друштвеној својини у послератном периоду уживале посебну заштиту и у смислу обавезног увођења у земљишне књиге. Најпре савезни, а потом републички *Закон о укњижењу непокретности у друштвеној својини* (1965) прописивао је обавезно укњижење свих непокретности у друштвеној својини, као и сваку

⁴⁶ На тај начин одузета имовина данас представља и највреднију имовину предвиђену за реституцију (Секулић, 2012).

промену носиоца права коришћења на непокретности у друштвеној својини. Такође, упис у земљишне, тапијске, односно јавне књиге је одређујући за стицање права својине (према чл. 33 Закона о основама својинскоправних односа, 1980).

Земљишна политика у транзиционом периоду у Србији, од почетка 1990-их година, обележена је снажним структурним променама и изазовима. Нерешена власничка питања до данас представљају перманентан проблем, како за објекте на земљишту са нерешеним правом власништва или коришћења (Роровић, Živanović Miljković, 2013), тако и за оне који још увек потражују реституцију земљишта. Директне ефекте на режиме власничких права над земљиштем одиграле су следеће промене, карактеристичне за транзициони период: *реатрибуција/редефинисање власничких права, приватизација земљишта и реституција земљишта* (Živanović Miljković, Роровић, 2014b).

1.3. Реатрибуција власничких права над земљиштем

Реатрибуција, односно стицање права власништва отпочета је доношењем *Устава* 2006. године, који је и створио нове парадигме власничких права над земљиштем. Устав препознаје три облика својине – **приватну, јавну**, (државна својина, својина АП и својина јединица локалне самоуправе) и **здружну**, а укинуо је **друштвену својину**. Предвиђено је да се постојећа друштвена својина, која је као колективни облик својине постојала у периоду између 1953-2006. године, претвори у приватну својину под условима, на начин и у роковима предвиђеним законом. За друштвено власништво везан је концепт *права коришћења*, јединствена институција карактеристична и за друге бивше социјалистичке земље. Како је приметио Marcuse (*op.cit.*, 135) „у социјалистичким системима, праву коришћења ... давана је виша позиција у односу на права приватне својине“. Тако, власници објеката који су изграђени на земљишту у друштвеном власништву имали су право коришћења и оног земљишта које је служило за редовну употребу објекта. Под одређеним политичким, институционалним и развојним околностима,

већина грађевинског земљишта у Србији је доминантно у државном власништву (Беговић и сар., 2006:18; Nedovic-Budic et al., 2012:308).

Постојање и приватног и колективног власништва на **пољопривредном земљишту** било је, како смо видели, специфичност југословенског модела социјализма. Доношењем *Закона о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине* (1992), наложено је разграничење друштвене и државне својине на пољопривредном земљишту до краја 1997. године. У државној својини требало је да се нађе земљиште стечено по основу Закона о аграрној реформи и прописа о национализацији. Према одредбама овог закона, земљиште стечено правним послом, као средство за производњу, представља друштвени капитал предузећа и може се отуђити по тржишним условима, ако се претходно на продају понуди држави. Наложено разграничење није окончано годинама по истеку наведеног рока, иако је паралелно текао процес убрзане приватизације. Како је Уставом 2006. године укинута друштвена својина, предузећима у друштвеној својини је *Законом о приватизацији* (2001) наложена приватизација друштвеног капитала најдаље до краја 2008. године. Приватизација пољопривредних предузећа у условима неразграничене својине над земљиштем је резултирала бројним неправилностима (Živanović Miljković, Popović, 2014b; Popović, Živanović Miljković, 2013).

У *Стратегији пољопривреде и руралног развоја Републике Србије 2014-2020*, износи се оцена да су неразјашњена власничка права над пољопривредним земљиштем које је било у *задружној својини* у претходном периоду отежавала приступ тржиштима капитала и буџетску подршку задругама, на тај начин успоравајући њихово реструктурирање, док су земљорадничке задруге тек од 2013. године могле да користе директне подстицаје за укњижену задружну својину.

Власничка права над **грађевинским земљиштем** такође су се мењала, али на другачији начин. У периоду 1958-1995. године грађевинско земљиште било је у систему *друштвеног власништва*, те, у складу са принципима овог

облика заједничког власништва, искључено из правног промета. Ширењем зона градског грађевинског земљишта, обухваћено земљиште „аутоматски“ је прелазило у друштвену својину, експропријацијом од приватних власника, а директни инструменти за спровођење тога били су урбанистички планови. Доношењем *Закона о грађевинском земљишту* (1995) отпочиње „етатизација“, „национализација национализованог“ (Беговић и сар., 2006:11), односно прелазак грађевинског земљишта из друштвене у *државну својину*. Градско грађевинско земљиште било је *per se* у државном власништву, што је, уосталом, одређивао и тадашњи уставни оквир⁴⁷. Ипак, ова реатрибуција власничких права била је само формалног типа, а земљиште и даље није могло бити у промету. Посебан случај свакако је представљало је питање „привођења намени“ земљишта које је одређено као градско грађевинско, односно да ли је разлог експропријације остварен. Законодавац је предвидео могућност успостављања режима својине који је претходио одређивању земљишта за градско грађевинско, тј. враћања ранијим сопственицима, у случају да у року од пет година није приведено планираној намени, а ове одредбе задржале су своју форму и у закону који је следио.

Од 2003. године, област коришћења грађевинског земљишта уређује *Закон о планирању и изградњи* (2003), који, поред елемената земљишне политике, уводи нове парадигме власништва над грађевинским земљиштем. За разлику од *јавног грађевинског земљишта*, које је у државној својини, категорија *осталог грађевинског земљишта* може бити у свим облицима својине и у промету је. Наредни *Закон о планирању и изградњи* (2009), који се у више пута измењеном облику⁴⁸ примењује и данас, прописује да

⁴⁷ Према чл.60 Устава (1990), градско грађевинско земљиште може бити само у државној или друштвеној својини.

⁴⁸ Многе конфликтне, а стога и неспроводиве одредбе, изазвале су бројне измене Закона. Овај закон даје оквир за планирање и изградњу, али се нарочито у претходном периоду бавио и другим битним питањима у домену земљишне политике, за која није *sui generis*

грађевинско земљиште може бити у свим облицима својине⁴⁹ и у промету је, односно може се отуђити, размењивати, давати у закуп. Држава је надлежна да уређује и обезбеђује својинске и облигационе односе, као и заштиту свих облика својине. Тако, власници грађевинског земљишта имају сва власничка права - право коришћења, право располагања и право уживања прихода, али и обавезе, међу којима је најважнија плаћање пореза (на имовину, пренос власништва, нерадни приход, наследство итд.).

Начело *superficies solo cedit*⁵⁰, односно правило према којем објекат на неком земљишту следи имовинско-правне односе тог земљишта и припада његовом власнику, те се третирају као нераздвојива целина, прихваћено је и у нашем праву (Živanović Miljković, Popović, 2014b:23), али му је у ранијем периоду поље примене било сужено. Код друштвеног власништва над земљиштем ово начело се није примењивало, те се власништво над грађевинским земљиштем и власништво над објектима нису третирали на исти начин – земљиште се само користило, а објекти су имали власнике. Тако, власници станова у стамбеним зградама у градовима нису били власници катастарских парцела на којима се зграде налазе, пошто је то било земљиште у друштвеној својини које се није могло отуђивати. Тако, грађани су били власници станова и „невласници“ земљишта, на којем су имали трајно право коришћења. Са друге стране, овај принцип се примењује и код

(Nedovic-Budic et al., 2012:309; Živanović Miljković, Popović, 2014a:438), као нпр. реституцијом, приватизацијом и легализацијом (cf. Živanović Miljković, Popović, 2014a).

⁴⁹ Право својине на грађевинском земљишту у јавној својини има Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе.

⁵⁰ У правном смислу, земљиште је доста дуго сматрано *главном ствари*, па применом правила *accessorium sequitur principale* („припадак прати главну ствар“), и земљиште и објекат на њему подигнут (*споредна ствар*) припадају власнику земљишта. У том погледу, начело *superficies solo cedit*, односно начело правног јединства некретнине, јесте конкретизација овог правила код грађења на туђем земљишту, што представља вештачки прираштај непокретности, те једним од оригиналних начина стицања права својине.

поступка експропријације - експроприсањем земљишта, експропришу се и објекти.

1.4. Приватизација земљишта

Многе дискусије на тему приватизације као претпоставку износе да право приватног власништва није ни постојало у социјалистичким системима (Marcuse, 1996). Иако је приватизација имала јаке економске и политичке мотиве и углавном била виђена као корак ка тржишној економији у свим постсоцијалистичким срединама⁵¹, у области земљишне политике Србија се нашла пред веома важним питањем – питањем приватизације пољопривредног и грађевинског земљишта у друштвеној и државној својини, којој је требало да претходи реституција земљишта ранијим власницима.

Према Vujošević и сар. (2010) најнижи легитимитет транзиционих реформи у Србији остварен је у случају примењеног модела приватизације, који се карактерише као „неолиберални концепт принудне и убрзане приватизације“ (Ibid.,31). Но, осим са легитимитетом, приватизација је имала проблем и са легалитетом. Наиме, правни поредак одређен је Уставом, као највишим правним актом којем сви закони и други општи акти кореспондирају. Потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део су правног поретка државе и они не смеју бити у супротности са Уставом, док закони и други општи акти донети у Србији не би смели бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права. У пракси, међутим, наилази се на већи број „изузетака“, тј. неусклађених одредби које

⁵¹ Насупрот томе, према Havel (2014:617), Bromley (1992) тврди да приватизација није нити *потребна* (јер многи проблеми у пољопривреди нису повезани са власништвом над земљиштем) нити *довољна* (јер у одсуству кохерентних фактора и тржишта производа, структуре подстицаја биће мањкаве, нови власници биће лишени потребних уложених средстава, а њихови производи би пропадали у пољима и складиштима).

су кршиле начела легалног поретка, а тичу се власништва над земљиштем, превасходно пољопривредног.

Врло специфичан економски систем, власнички режим друштвене својине и остаци старог система самоуправљања ометали су транзициони процес, а конфликтни интереси доводили су до честих измена прописа у области пољопривреде, застоја и погрешног редоследа у њиховом доношењу и исхитреним корацима у пракси, што доводи до угрожавања приватизације као процеса (Попов, 2013:30). Бројни су случајеви поништења поступака приватизације друштвених предузећа⁵², реструктурирања, подржављења и поновне продаје, нарочито у пољопривредном сектору⁵³.

Такође, у претходном периоду, државно пољопривредно земљиште није могло да се отуђује, у складу са одредбама *Закона о пољопривредном*

⁵² Комплексност ових питања доказују и примери других постсоцијалистичких земаља. Musil (2005:288) указује на то да је крајем 1998. год.у Чешкој било 94% приватних предузећа, 5,28% задружних, а тек 0,75% државних; међутим, приватизација која је омогућила ово стање само је водила у законску промену у структури власништва, тј. држава је преносила власничка права на инвестиционе фондове и банке, које су у великој мери под контролом државе, а стварна власничка права нису реализована.

⁵³ Предмет приватизације је друштвени капитал (који нема титулара), односно државни и задружни капитал (имају титуларе и приватизују се по налогу титулара својине), те подразумева *промену власништва над друштвеним, односно државним капиталом* у овим субјектима. Према подацима Агенције за приватизацију, достављеним Савету за борбу против корупције, у периоду од 2001-2012. године приватизовано је 2284 предузећа, уговор је раскинут са 664 предузећа, а за 1070 предузећа је отворен стечај. Са 39 од 146 пољопривредних предузећа, приватизованих аукцијом или тендером раскинут је уговор о приватизацији (Агенција за борбу против корупције, 2014). У вези са овим, када се приватизује предузеће које у саставу своје имовине има право коришћења на грађевинском земљишту у државној, односно јавној својини, не мења се титулар права над тим земљиштем.

земљишту (2006)⁵⁴. Упркос оваквим одредбама, много неправилности и контроверза веже се за ово питање.

Са друге стране, постоје мишљења да пољопривредно земљиште као опште добро од јавног интереса (чл. 1 Закона о пољопривредном земљишту) не би ни требало бити предмет приватизације (cf. Pejanović et al., 2011).

Надаље, иако је пољопривредно земљиште опште добро од јавног интереса и природни ресурс, оно се не сматра „природним богатством“ као уставном категоријом која се не сме отуђити. Наиме, одредбе Устава (чл. 85) и Закон о приватизацији (2014)⁵⁵ дозвољавају страним физичким и правним лицима да стекну власништво над земљиштем. Ове одредбе подржава и Споразум о стабилизацији и придруживању (потписан 2008. године, а ступио на снагу 1.09.2013. године), који обавезује Србију да четири године након ступања на снагу (дакле, почевши од 1. септембра 2017. године) законски омогући да грађани ЕУ имају право стицања и уживања својинских права на непокретностима, па и пољопривредном земљишту⁵⁶. Међутим, све поменуте

⁵⁴ Усвајањем Измена и допуна Закона о пољопривредном земљишту крајем 2015. године омогућено је стицање права својине над пољопривредном земљишту у државној својини физичким лицима (држављанима РС који имају регистровано пољопривредно газдинство), с тим да се не може отуђити више од 20% тог земљишта које може бити предмет закупа у јединици локалне самоуправе, односно да укупна површина коју ће физичко лице имати у својини након куповине државног пољопривредног земљишта не прелази 40 ha.

⁵⁵ Закон о основама својинскоправних односа (1980) дозвољава да страна физичка и правна лица која обављају делатност у Србији, под условом узајамности, стичу право својине на непокретностима на територији Србије које су им неопходне за обављање те делатности, не наводећи било какве изузетке.

⁵⁶ Већи број држава чланица ЕУ водило је дуготрајне борбе око спречавања отуђивања пољопривредног земљишта страним лицима (нпр. Мађарска, Литванија). По овом питању постоје различита опредељења и у региону. Док се нпр. у БиХ стицање својине страним лицима омогућује шест година након потписивања Споразума, у Хрватској, иако се држављани ЕУ не сматрају страним лицима, пољопривредно земљиште и заштићени делови

одредбе у колизији су са одредбама Закона о пољопривредном земљишту (2009), које искључују могућност да страна лица стекну власништво над пољопривредним земљиштем.

Такође, неблагоприятно усвајање *Закона о јавној својини* (2011) и нерегулисање статуса задружног земљишта у јавној својини резултирали су приватизацијом многих предузећа без претходног решавања власничких односа над земљиштем (Popović, Živanović Miljković, 2013).

Стицање права својине на грађевинском земљишту у претходном периоду прошло је кроз циклус више пута мењаних и оспораваних појединих одредби *Закона о планирању и изградњи* (2009). Овај закон је предвидео приватизацију грађевинског земљишта *претварањем права коришћења у право својине*, при чему се право својине на катастарској парцели уписује се у корист лица које је уписано као власник објекта, односно објеката који се налазе на тој парцели, односно у власништву лица које је уписано као носилац права коришћења на катастарској парцели на неизграђеном грађевинском земљишту. Оваква приватизација спроводи се на два начина:

- **без накнаде** – ■ за Републику Србију, аутономну покрајину и јединице локалне самоуправе, односно правна лица чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, а који су уписани као носиоци права коришћења на неизграђеном и изграђеном земљишту у државној својини, ■ закупцима на грађевинском земљишту који су власници објеката, ако су у целости исплатили износ закупнине.
- **са накнадом** – ■ за изграђено или неизграђено земљиште над којим право коришћења имају привредна друштва и друга правна лица на која су се примењивале одредбе Закона о приватизацији, Закон о

природе неће моћи да се отуђују до 2020. године, са могућношћу продужења ове забране за још три године (Батуран, 2013:520-522).

стечају и о извршном поступку; ■ за носиоце права коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту у државној својини које је стечено ради изградње у складу са одредбама претходног закона; ■ за носиоце права коришћења чији положај одређују Закон о спорту и Закон о удружењима; ■ за сва друштвена предузећа носиоце права коришћења; ■ носиоце права коришћења на која се примењују прописи о питањима сукцесије.

Овакав поступак претварања права коришћења у право својине на грађевинском земљишту успоставља јединство непокретности, односно јединствени предмет права својине.

1.5. Реституција земљишта

Од 1990. године држава је кроз тзв. „малу реституцију“ постепено враћала одузето земљиште. Након случајева враћања одузете имовине без накнаде, као што је враћање ранијим власницима око 200 хиљ. ha пољопривредног земљишта у друштвеној својини по основу Закона о начину и условима признавања права и враћању земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа (1991) и враћање имовине задругама по Закону о начину и условима враћања имовине стечене радом и пословањем задруга и задругара после 1. јула 1953. године (1990. и 1996. године), тек 2006. године формира се специјализовани државни орган који се бавио само материјом реституције (Агенција за реституцију, 2013а).

Закон о враћању одузете имовине и обештећењу (Закон о реституцији), који прокламује принцип приоритетног враћања имовине у натуралном облику, усвојен је тек 2011. године, а виндикација, односно враћање имовине ранијим сопственицима, ограничена је бројним изузецима. Ранији сопственици на грађевинском земљишту су у великој мери стављени пред свршен чин. Тако, предмет натуралне реституције није: ■ изграђено

грађевинско земљиште; ■ грађевинско земљиште на коме је планским документом предвиђена изградња објеката јавне намене; ■ грађевинско земљиште на коме су изграђени објекти у јавној својини и својини локалних самоуправа, неизграђено грађевинско земљиште за које у складу са Законом о планирању и изградњи постоји правноснажно решење о локацијској дозволи у време ступања на снагу овог закона; ■ неизграђено грађевинско земљиште на коме је планским документом планирана изградња објекта у функцији реализације пројекта економског развоја и објекта који је намењен за социјално становање (када је инвеститор изградње тих станова Република Србија); ■ грађевинско земљиште у јавној својини које је у закупу, на коме је изграђен објекат сталног карактера у складу са законом, а на том земљишту није извршена конверзија права коришћења у право својине; и ■ грађевинско земљиште на коме је изграђен објекат без грађевинске дозволе, које у поступку легализације буде одређено као земљиште за редовну употребу објекта.

Са друге стране, знатно је мање околности под којима се може вратити одузето земљиште: ■ неизграђено грађевинско земљиште у јавној својини, на коме је као власник или корисник уписана Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе; ■ грађевинско земљиште у државној својини које је под закупом, на коме је изграђен објекат, а чији власник у време подржављења не остварује право својине, односно сусвојине; ■ неизграђено грађевинско земљиште у државној својини које је под закупом, а чији купац не остварује право претварања права коришћења у право својине.

Дакле, предмет реституције у натуралном облику не може бити земљиште које је у међувремену приватизовано, односно стечено у поступку приватизације као имовина или капитал субјеката приватизације (у складу са Законом о приватизацији), дато у дугорочни закуп, изграђено и планским актом резервисано за изградњу објеката од јавног интереса и објеката у функцији остваривања пројеката економског развоја, земљиште за редовну употребу објеката који су у поступку легализације и др. Бившим власницима

на располагању остају пољопривредно земљиште у државној својини и неизграђено грађевинско земљиште (без локацијске дозволе у моменту доношења Закона), као и ограничени фонд државних обвезница на име обештећења. Дакле, иако питање облигационих односа, реституција у нашем систему пре свега обухвата накнаду за изгубљену добит, што утиче на оспоравање и спровођење Закона о реституцији.

Евидентно је да је питање реституције земљишта умногоме зависно од нормативног оквира разних области (Закона о планирању и изградњи⁵⁷, Закона о пољопривредном земљишту⁵⁸, Закона о приватизацији итд.) који у многим својим деловима прејудуцирају реституцију. Према С. Самарџићу (2012:466), одређеном броју изузетака од начела приоритета враћања имовине у натуралном облику недостаје и одговарајући јавни интерес који би оправдавао њихово постојање.

Са друге стране, постоји дилема око тога ко све објективно има право на повраћај пољопривредног земљишта, а затим и да ли то треба остварити методом натуралне реституције чак и оног земљишта које је у претходном периоду било предмет врло скупих мера, односно инвестирања (комасације, арондације, агротехничке мелиорације итд.), чиме би се обезвредила значајна улагања капитала у пољопривредну производњу и поништили ефекти мера уређења земљишта (Његован, 1994:186-187).

⁵⁷ Овде подсећамо да је већ указивано на то да се кроз поједине одредбе Закона о планирању и изградњи (2009) покушавало решавање битних питања земљишне политике, између осталог и питања реституције, за која овај закон није *sui generis* (cf. Živanović Miljković, Popović, 2014a; Živanović Miljković, Popović, 2014b). До 2014. године Закон је садржао и одредбе о уплаћивању 50% финансијских средстава у посебан фонд за реституцију, обезбеђених по основу конверзије права коришћења у право својине.

⁵⁸ Најновије одредбе (2015) чак прејудуцирају да ако се након давања земљишта у закуп промени сопственик права својине на пољопривредном земљишту, нови сопственик ступа на место закуподавца, а права и обавезе из закупа настају између њега и савесног закупца.

Према одредбама Закона о реституцији, до сада је враћено око 10 634 ха пољопривредног земљишта и око 173 ха неизграђеног грађевинског земљишта у целој Србији, односно 48 ха пољопривредног и 64 ха неизграђеног земљишта у Београду (Агенција за реституцију, 2016).

2. РЕГУЛАТИВА О КОРИШЋЕЊУ И ЗАШТИТИ ЗЕМЉИШТА У СРБИЈИ

2.1. Планирање начина коришћења земљишта у пракси просторног и урбанистичког планирања у Србији

У домаћој пракси, просторно и урбанистичко планирање регулисано је *Законом о планирању и изградњи* (2009), којим се прописују врсте планских докумената, основна садржина, процедура израде и доношења и усаглашавања планских докумената.

Структуру планских докумената чине:

- просторни планови: Просторни план Републике Србије (ППРС), регионални просторни план (РПП), просторни план подручја посебне намене (ППППН) и просторни план јединице локалне самоуправе;
- урбанистички планови: генерални урбанистички план, план генералне регулације (ПГР) и план детаљне регулације.

Усклађивање планских докумената⁵⁹ подразумева да планска решења из плана који покрива уже планско подручје („план нижег ранга“) морају бити у сагласју са планским решењима плана донетог за шире подручје („план вишег ранга“), са обавезним кореспондирањем Просторном плану РС, као и да урбанистички планови морају бити усаглашени са просторним плановима (тзв. хијерархија планова).

Према садржају просторних планова, РПП, ПППН, ПП јединице локалне самоуправе дају основу за употребу, тј. начин коришћења земљишта,

⁵⁹ *Хоризонтално усаглашавање* у процесу планирања односи се на повезивање са суседним подручјима ради решавања заједничких функција и интереса, као и повезивање и партиципацију свих учесника у просторном развоју - јавног и цивилног сектора и грађана, док се *вертикално усаглашавање* односи на успостављање веза свих нивоа просторног и урбанистичког планирања и уређења простора, од националног ка регионалном и даље ка локалном нивоу.

односно, за имплементацију различитих режима коришћења /намене (нпр. за саобраћај, индустрију, пољопривреду, становање итд.). Планирање намене земљишта у оквиру планског документа вишег ранга представља инструмент за управљање на ширем нивоу, а такође обезбеђује основу за детаљније намене земљишта у плановима нижег реда (основу за утврђивање претежне намене простора).

У Србији, држава спроводи низ инструмената РКЗ кроз планске документе. Урбанистички планови као, пре свега, инструменти локалних органа власти у управљању развојем, садрже поделу простора на посебне целине и зоне и елементе регулације (правила уређења и правила грађења са урбанистичким условима, парцелација и препарцелација итд.). Такође, последње законске одредбе прецизније су дале оквир за урбану комасацију као новијег инструмента РКЗ, који успоставља нове власничке структуре (приватне и јавне) на постојећим катастарским парцелама. У случају обезбеђивања земљишта за опште потребе, инфраструктурне објекте и објекте јавне намене, постоји неколико законски уређених механизма за обезбеђење инвеститорских права на земљишту, као уосталом и у случајевима када треба обезбедити земљиште за редовну употребу већ изграђених објеката.

Наравно, уз сваки инструмент РКЗ стоји и чињеница да планирање мора да функционише у складу са евиденцијама о земљишту (нпр. идентификација структуре власништва над земљиштем, правовремено спровођење парцелације итд.).

На **земљишту** се успоставља „режим коришћења“, односно обавезе и ограничења у погледу начина коришћења и надлежности у управљању. По правилу, подразумева рестрикцију власничких права (нпр. променама својинских односа, обавезом спровођења заштите, дефинисањем урбанистичких коефицијената, правилима грађења и сл.) или потпуно изузимање код промене намене за јавне намене, што захтева и спровођење кроз катастар непокретности.

У **простору** се намена **планира** и подразумева организацију, функционалну усклађеност, контролу, резултира потребним нивоом комуналне опремљености, а задатак локалне самоуправе јесте да обезбеди тзв. „удобност коришћења“ (из доприноса за уређење грађевинског земљишта и других извора).

2.2. Оквири планирања, коришћења и заштите пољопривредног земљишта у Србији

Уређење, коришћење и заштита земљишта у Србији спроводи се кроз већи број секторских закона (о животної средини, пољопривреди, шумама, управљању водама, планирању и изградњи и др.).

Координирано деловање аграрне политике и политике заштите животне средине у области одрживог коришћења земљишта, као и укључивање ових деловања у политике просторног развоја је нужно. Како дефинише *Закон о пољопривредном земљишту* (2009), пољопривредно земљиште је **добро од општег интереса** за Републику Србију које се користи за пољопривредну производњу. *Просторни план Републике Србије* (2010), као стратешки развојни документ којим се утврђују дугорочне основе организације, уређења, коришћења и заштите простора Србије, препознаје одрживо коришћење и заштиту природних ресурса као водеће циљеве планског развоја земље. Међу њима, приоритет има заштита пољопривредног земљишта и очување његовог биодиверзитета за производњу хране, а које је угрожено неконтролисаним/стихијским процесом урбанизације, рударских активности, трговинских и разних комерцијалних услуга, гринфилд инвестиција. Кључна мера је спречавање неконтролисаног и нерационалног покривања квалитетног пољопривредног земљишта грађевинским објектима, успостављањем ефикасне земљишне политике и управљањем урбаним развојем. Са друге стране, у циљу заштите екосистемских функција земљишних ресурса, значај има спречавање ерозивних процеса и санација површина захваћених овим обликом деградације земљишта.

Уређење пољопривредног земљишта у Србији спроводи се кроз више законских и стратешких докумената, при чему се приоритет даје заштити пољопривредног земљишта као основног природног ресурса за производњу хране (Živanović Miljković, 2014:102). Закон о пољопривредном земљишту, као *sui generis*, регулише питања: ■ планирања, заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта, као и уситњавања обрадивог пољопривредног земљишта; ■ забране и контроле контаминације пољопривредног земљишта и воде за наводњавање опасним и штетним материјама; ■ предузимања противерозионих мера; ■ вршења контроле плодности и количине унетог минералног ђубрива и пестицида у обрадиво пољопривредно земљиште; и ■ забране спаљивања жетвених остатака. У области уређења пољопривредног земљишта предвиђа мере комасације, добровољног груписања и агро и хидро мелиорације. Забрањено је коришћење обрадивог земљишта I-V катастарске класе у непољопривредне сврхе, осим у случајевима предвиђеним овим законом (за подизање вештачких ливада, пашњака, шума, за експлоатацију минералних сировина) и другим случајевима у којима је утврђен општи интерес на основу закона, уз плаћање накнаде за промене намене земљишта.

Стратешки циљеви одрживог **коришћења земљишта** дефинисани су *Националном стратегијом одрживог развоја Републике Србије* (2008) и односе се на: усклађивање законодавних аката који су у вези с коришћењем и заштитом земљишта са законодавством ЕУ; спречавање даљег губитка земљишта и очување и побољшање његовог квалитета, посебно индустријским, рударским, енергетским, саобраћајним и осталим активностима; заштиту од деградације и промене намене земљишта, као и уређење пољопривредног земљишта.

Ефикасно управљање земљиштем и повећање доступности земљишних ресурса представљају кључне елементе пољопривредне политике Србије и приоритетна подручја стратешких промена у наредном периоду, а *Стратегијом пољопривреде и руралног развоја Републике Србије 2014 – 2024* (2014) предвиђен је: ■ већи степен коришћења пољопривредних површина,

■ ефикасније коришћење земљишта слабијег квалитета, односно необрадивог пољопривредног земљишта, уз повећање земљишног поседа и укрупњавање парцела; ■ контролисана промена намене пољопривредног земљишта; ■ успостављање функционалног тржишта земљишта уз убрзање повраћаја имовине кроз реституцију (укључујући и задружну имовину) и (ре)приватизацију; и ■ успостављање ефикасног система управљања земљиштем (катастар, географски информациони системи, систем идентификације земљишних парцела).

По питању управљања пољопривредним земљиштем у *приватној својини* законом је уређено да је власник, односно корисник пољопривредног земљишта дужан да обрадиво пољопривредно земљиште редовно обрађује и да примењује прописане мере. Обрадиво пољопривредно земљиште које није обрађено у претходном вегетационом периоду, Министарство може дати у закуп физичком, односно правном лицу за период до три године, уз плаћање закупнине власнику земљишта, а по одбијању трошкова поступка.

Пољопривредно земљиште у приватном власништву доминира у структури укупног расположивог земљишта⁶⁰ пољопривредних газдинстава и износи око 88% (Шеварлић, 2015). Основни циљеви управљања пољопривредним земљиштем су ефикасно коришћење тог земљишта у складу са принципима одрживости, повећање поседа пољопривредних газдинстава и укрупњавање парцела.

Пољопривредно земљиште у *јавној својини*, и којим управља Министарство, не може се отуђивати, али се користи у поступцима као што су: ■ давање у закуп на период од једне до 40 година; ■ давање на коришћење без накнаде; ■ враћање имовине (реституција); ■ у поступцима комасације; ■ пренос

⁶⁰ По методологији Пописа пољопривреде, 2012 расположиво земљиште је сво земљиште у власништву свих чланова газдинства, односно у власништву правног лица/предузетника које није дато другима у закуп, као и земљиште узето у закуп (Републички завод за статистику, 2012).

права јавне својине на јавну својину других органа, организација и јавних предузећа; ■ давање права службености (само нека права и радње).

На основу података Управе за трезор, 2012. године је у регистар пољопривредних газдинства било уписано 2,480 милиона хектара, од чега је у закупу било 773 603 ha. Од тога је око 40% пољопривредно земљиште у државном власништву. У Стратегији пољопривреде и руралног развоја Републике Србије (2014:18) се, на основу ових података, износи оцена да је тржиште пољопривредног земљишта, по питању закупа, активно.

Пољопривредно земљиште у државној својини које је евидентирано сагласно *Закону о пријављивању и евидентирању одузете имовине (2005)* може се дати у закуп на период до три године. Иако Закон јасно условљава закуп поштовањем прописа у области заштите животне средине, природних ресурса, јасно је да купац није мотивисан за улагања у очување и унапређење квалитета земљишта у кратком року (Popović, Živanović Miljković, 2013:277). Иновирани одредбе Закона о пољопривредном земљишту (2015) прописују да ако се након давања земљишта у закуп промени сопственик права својине на пољопривредном земљишту (чак нпр. и у случају враћања имовине, *sic*), нови сопственик ступа на место куподавца, а права и обавезе из закупа настају између њега и савесног купца. Ово је сасвим различит случај од прибављања земљишта по основу других закона (нпр. о експропријацији), при чему сва стварна права на земљишту, хипотеке и сл. престају.

Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју (2013) предвиђа агроеколошке мере подршке и обавезује корисника подстицаја на поштовање прописа којима се уређују стандарди квалитета животне средине и заштита јавног здравља, здравља животиња и биљака, добробити животиња и пољопривредног земљишта.

Заштита земљишта, односно његових природних функција, остварује се кроз континуирану контролу и праћење стања животне средине

(мониторинг), односно мерама системског праћења квалитета земљишта (осим пољопривредног), праћењем индикатора за оцену ризика од деградације земљишта, као и спровођењем ремедијационих програма за отклањање последица контаминације и деградације земљишта. Успостављање систематског мониторинга земљишта на простору Србије темељи се на *Закону о заштити животне средине* (2014), а усклађен је са циљевима постављеним у стратешким документима (Националном програму заштите животне средине; Националној стратегији одрживог развоја Републике Србије; Стратегији пољопривреде и руралног развоја).

Смањење трајног губитка земљишта на минимум је и први од циљева одрживог коришћења земљишта у *Националној стратегији одрживог коришћења природних ресурса и добара* (2008)⁶¹. Поред њега налазе се: смањење киселости пољопривредног земљишта, очување нивоа органске материје у земљишту, смањење ерозије пољопривредног земљишта, спречавање алкализације и секундарног заслањивања земљишта, рекултивација деградираних земљишта, уређење пољопривредног земљишта (у смислу Закона о пољопривредном земљишту), подршка органској производњи и примена кодекса добре пољопривредне праксе у области одрживог управљања земљиштем⁶².

Агенција за заштиту животне средине (АЗЖС) на националном нивоу прати промену употребе пољопривредног земљишта променом намене у друге класе пољопривредног земљишта или у непољопривредне намене. Резултати анализе рађене за период од 2002. до 2011. године, указују на тренд смањења површина под ораницама, баштама, воћњацима и

⁶¹ Као основне претње по стање земљишта, *Тематска стратегија за заштиту земљишта* ЕУ (ЕС, 2006) препознаје: ерозију, смањење органске материје, контаминацију, заслањивање, сабијање, губитак биодиверзитета, заптивање, клизишта и поплаве.

⁶² Истраживања која су обухватила квалитативне и квантитативне евалуације статуса пољопривредног земљишта у Србији су нпр. Popović, Živanović Miljković (2013), Živanović Miljković, Pantić (2014).

виноградима, а повећање површина под пашњацима и рибњацима, трстицима и барама на нивоу целе Србије (АЗЖС, 2012). Од индикатора који се односе на тематску целину **земљиште** дефинисаних *Правилником о Националној листи индикатора заштите животне средине* (2011), наглашава се да је важно пратити промене начина коришћења земљишта (*land use change* индикатор), који приказује трендове у промени намене пољопривредног и шумског земљишта у вештачки створене површине (изграђене и површине под инфраструктуром, урбано зеленило, спортске и рекреационе површине). *Национална стратегија одрживог развоја Републике Србије* (2012) као кључне индикаторе одрживог развоја везане за коришћење и статус земљишта означила је *промену намене земљишта и деградацију*.

Усвајањем *Уредбе о програму системског праћења квалитета земљишта, индикаторима за оцену ризика од деградације земљишта и методологије за израду ремедијационих програма* (2010), обезбеђена је основа за доношење програма системског праћења квалитета земљишта који ће обухватити успостављање државне и локалне мреже локалитета за праћење квалитета земљишта, али који не обухвата пољопривредно земљиште. Дефинисани индикатори за оцену ризика од деградације земљишта односе се на степен угрожености земљишта од ерозије, губитка органске материје, збијања земљишта, заслањивања и/или алкализацију, клизишта (осим клизишта која могу настати рударским активностима за време трајања активности), закисељавање и хемијско загађење. Такође, постоје обавезе извештавања о индикаторима који се односе на систематизоване информације о стању земљишта, променама коришћења и факторима деградације.

И Просторни план Републике Србије (2010) под заштитом пољопривредног земљишта подразумева мере и активности које се предузимају у циљу трајног обезбеђења његових природних функција, коришћења у сагласју са његовом наменом, очувања и унапређивања његовог наменског коришћења.

Из потребе да се заштита *земљишта као природног ресурса* уреди и постојеће стање унапреди, недавно је усвојен *Закон о заштити земљишта* (2015).

Стратешки, просторно-плански и документи за заштиту земљишта (план заштите земљишта, годишњи програм заштите и програм мониторинга) кључни су за спровођењу мера заштите земљишта. Овај закон нарочито уређује питања најчешће присутних узрока оштећења и загађења земљишта, независно од облика својине на земљишту, као што су: ■ неконтролисана промена намене; ■ непланска урбанизација; ■ загађење земљишта као последица пољопривредних, индустријских, рударских и саобраћајних активности и енергетике; ■ деградација земљишта услед експлоатације минералних сировина; ■ недовољна / неадекватна ремедијација и рекултивација и њихов изостанак итд. Ова питања су несумњиво круцијална када је у питању овај ресурс од посебног интереса за државу, не само из разлога што су добила место у нормативима у поступцима транспозиције нашег законодавства са праксом ЕУ, већ зато што се овим законом по први пут даје холистички, односно системски и интегративни приступ управљању земљиштем код нас из више аспеката.

Из претходне анализе резимирамо да у Србији јесте успостављен нормативни оквир за планирање, коришћење и заштиту пољопривредног земљишта. Међутим, делимична неусаглашеност и неспровођење појединих регулатива и даље отежавају одрживо управљање овим ресурсом од општег интереса.

2.3. Начин коришћења земљишта и власништво над земљиштем у укупној земљишној политици у Србији

Оквир земљишне политике у Србији чини већи број законских и стратешких докумената који регулишу питања везана за коришћење и заштиту земљишта као природног ресурса, елемента животне средине и важног сегмента просторног и урбаног развоја, као и јавне књиге о имовинско - правним односима на земљишту.

Комплексне транзиционе реформе које су последњих деценија спровођене у земљи показале су висок ниво несинхронизованости, а узроковале су и честе

застоје и неусклађености у законодавном оквиру земљишне политике. Када се томе додају погрешни редослед доношења закона, недоследно тумачење и недоследна примена постојећих законских одредби, неразвијени институционални капацитети у области земљишне администрације, не чуди да су питања попут приватизације, реституције, али и нелегалне градње и др. још увек значајна за целу државу (Popović, Živanović Miljković, 2013).

Већ је наглашено да је концепт власништва над земљиштем једно од кључних питања везаних за земљишну политику. Сагледавање ширих оквира земљишне политике у Србији неопходно је ради разумевања темеља постојећег законодавства и права својине над земљиштем (Табела 5).

Уставом Републике Србије загарантовано је мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона. Иако се право својине уобичајено сматра „неограниченим и апсолутним“ ипак постоје одређени изузеци. Право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, али уз накнаду која не може бити нижа од тржишне. Такође, дозвољено је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, исто на основу закона. Са друге стране, постоји суседско право (имисије, односи између власника граничних непокретности, право употребе суседске непокретности, право нужног пролаза, право прече куповине и сл.)

Према чл. 21 *Закона о основама својинскоправних односа* (1980), право својине стиче се „стварањем нове ствари, спајањем, мешањем, грађењем на туђем земљишту, одвајањем плодова, одржањем, стицањем својине од невластника, окупацијом и у другим случајевима одређеним законом“, а грађењем на туђем земљишту стиче се право својине на земљишту на којем је изграђен објекат и на земљишту које служи за редовну употребу тог објекта(чл. 24-25). Лице које може изградити зграду или другу грађевину (грађевински објекат) на земљишту на које други има право својине (градитељ), стиче право својине и на земљиште на коме је изграђен грађевински објекат, као и на земљиште које је неопходно за редовну

употребу тог грађевинског објекта, ако није знало нити могло знати да гради на туђем земљишту, а власник земљишта је знао за изградњу и није се одмах успротивио. *Законом о промету непокретности* (2014) прописује се пренос права својине на непокретности (уз накнаду или без накнаде), као и пренос права коришћења на непокретности у јавној својини са једног на другог носиоца права коришћења на непокретности у јавној својини. Преносом права својине на згради, односно другом грађевинском објекту, истовремено се преноси и право својине на земљишту на којем се зграда налази, као и на земљишту које служи за редовну употребу зграде. Преносом права својине на згради изграђеној на земљишту на коме власник зграде нема право својине, већ само право коришћења или право закупа, преноси се и право коришћења или право закупа на земљишту на коме се зграда налази, као и на земљишту које служи за редовну употребу зграде. Тако, објекат и земљиште чине јединствену целину, а власничка права на земљишту и власничка права на објекту су неодвојива (начело *superficies solo cedit*).

Закон о експропријацији (1995) прецизира случајеве у којима држава утврђује јавни интерес, на основу којег и дозвољава експропријацију земљишта, која може бити:

- **потпуна** - када се мења власник на експроприсаном земљишту; или
- **непотпуна**- када се ограничава право располагања својином на земљишту установљавањем службености или закупом на земљишту на одређено време.

Закуп (или непотпуна експропријација) може да се установи само у случају када ће се земљиште користити ограничено време - највише до три године, а за истраживање руда, коришћење каменолома, вађење глине, песка и шљунка, закуп природних добара за стављање под заштиту и сл. и то уз накнаду која се одређује у висини закупнине на тржишту, која се остварује за најближе слично земљиште.

Јавни интерес за експропријацију утврђује искључиво Влада Републике Србије, а основ чини планирана намена која је, у смислу Закона о експропријацији доношење планског документа. За спровођење експропријације надлежна је јединица локалне самоуправе.

Поступак експропријације се врши уз накнаду у новцу према тржишној цени земљишта, а у случају установљења службености накнада се одређује у износу за који је, услед установљења службености, смањена тржишна вредност земљишта.

Табела 5: Регулисање власништва над земљиштем у Србији

Регулатива	Право својине	Опис и циљеви ограничења или прибављања у јавном интересу
Устав	Члан 58, 88	<p>Право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне.</p> <p>Законом се може ограничити начин коришћења имовине (ради отклањања опасности од доношења штете животној средини и спречавања повреде права или законом заснованих интереса других лица; ради наплате пореза и других дажбина или казни).</p>
Закон о експропријацији	Члан 1	Може се ограничити право својине само у јавном интересу и уз накнаду која не може бити нижа од тржишне.
Закон о имовинско-правним односима	Члан 6, 49 итд.	Успостављање права службености, одлуком државног органа
Закон о јавној својини	Члан 29	Прибављање непосредном погодбом путем размене, бестеретним правним послом (наслеђе, поклон или једнострана изјава воље), експропријацијом.
Закон о планирању и изградњи	Члан 3, 31, 84, 99, 100, 107, 108 итд.	<p>Грађевинско земљиште може бити у свим облицима својине. Право својине на грађевинском земљишту у јавној својини има Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе.</p> <p>Ограничења по основу усвојених планова (урбанистичких правних норми -</p>

		<p>величина и облик парцела, правила уређења и правила грађења и др.);</p> <p>Ограничења ради заштите природних и културних добара, животне средине</p> <p>Посебни режими коришћења земљишта (нпр. национални парк)</p> <p>Забрана некомпатибилне намене на подручју посебне намене</p> <p>Прибављање неизграђеног грађевинског земљишта у јавну својину - експропријацијом или другим правним послом (споразумом са власником)</p> <p>Урбана комасација - представља јавни интерес државе.</p> <p>Споразумно давање земљишта ранијем власнику непокретности које је било предмет експропријације, у складу са прописима о експропријацији.</p>
Закон о пољопривредном земљишту	Члан 23, 36	<p>Промена намене пољопривредног земљишта (уз накнаду) у случајевима када је утврђен општи интерес.</p> <p>Мера уређења за спровођење просторно-планских докумената-комасација (забрана изградње, подизања вишегодишњег засада у комасационом подручју, мелиорације, противерозионе мере).</p>
Закон о рударству и геолошким истраживањима	Члан 4, 8 – 105	<p>За истраживања и експлоатације минералних сировина од стратешког значаја за Републику Србију (нафта и природни гас; угаљ; руде бакра и злата; руде олова и цинка; руде бора и литијума; уљни шкриљци и др.), може се вршити експропријација непокретности;</p> <p>Успостављање права службености на којем се планира извођење истраживања; за утврђивање експлоатационог простора; за експлоатацију неметаличних минералних сировина; за добијање грађевинских материјала и минералних ресурса за добијање природних грађевинских материјала и др.</p>
Закон о државном премеру и катастру	Члан 60	<p>Права својине (права својине, сусвојине и заједничке својине) и друга стварна права на непокретностима (права коришћења, закупа, службености, хипотека и др.) <i>стичу</i> се уписивањем стварних права у катастар непокретности, односно</p>

За ово истраживање је од посебног значаја оквир експропријације пољопривредног земљишта. Када је у питању накнада за експроприсано обрадиво пољопривредно земљиште лицу коме је приход од тог земљишта услов за егзистенцију, она се одређује на његов захтев давањем у својину другог одговарајућег земљишта исте културе и класе или одговарајуће вредности у истом месту или ближој околини, што се не односи на случајеве у којима се експропријација врши ради експлоатације угља (чл. 15 Закона о експропријацији). Такође, законом је дата могућност *деекспропријације*, односно враћања експроприсаног земљишта у својину ранијем власнику, када корисник експропријације више нема интереса на експроприсаном земљишту.

Интереси власника земљишта штите се одредбама које обавезују корисника експропријације да, након престајања потребе због које је земљиште прибављено, предметно земљиште врати у првобитно стање. Ако се приликом експропријације једног дела земљишта утврди да сопственик нема економског интереса да користи преостали део непокретности, односно ако је због тога на преосталом делу непокретности онемогућена или битно отежана његова егзистенција, на његов захтев ће се експроприсати и тај део непокретности.

Закон о државном премеру и катастру (2013) одређује да се права својине (права својине, сусвојине и заједничке својине) и друга стварна права на непокретностима (права коришћења, закупа грађевинског земљишта, службености, хипотека и друга стварна права на непокретностима) *стичу* уписивањем стварних права у катастар непокретности, односно преносе, ограничавају или престају брисањем.

На основу претходне анализе резимирамо да је створен институционални оквир за коришћење земљишта и власништва над њиме, као дела укупне земљишне политике. За спровођење ове политике неопходна је одговарајућа

подршка земљишне администрације, односно катастар непокретности (са подацима о непокретности и власништву), евиденција геопросторних података о земљишту (сходно INSPIRE директиви⁶³) и сл.

⁶³ Инфраструктура за просторне информације у Европској заједници (*Infrastructure for Spatial Information in the European Community – INSPIRE*) за циљ има креирање инфраструктуре просторних података у Европској унији ради размене просторних информација о животnoj средини између јавних институција и боље могућности за јавни приступ просторним информацијама у оквиру Европе (ЕС, 2007), а у Србији се спроводи кроз Националну инфраструктуру геопросторних података.

3. АНАЛИЗА И ОЦЕНА ПРОМЕНА НАЧИНА КОРИШЋЕЊА ЗЕМЉИШТА И ВЛАСНИШТВА НАД ЗЕМЉИШТЕМ НА ПОДРУЧЈУ ОБИМНЕ ПОВРШИНСКЕ ЕКСПЛОАТАЦИЈЕ МИНЕРАЛНИХ СИРОВИНА – ПРИМЕР КОЛУБАРСКОГ ЛИГНИТСКОГ БАСЕНА

3.1. Основна полазишта

У овом потпоглављу анализирају се промене начина коришћења пољопривредног земљишта настале услед потреба за ширењем површинских копова, као и успостављање нових власничких односа над земљиштем које прати те промене. За анализу ових сложених односа одабран је пример Колубарског лигнитског басена, а постоји већи број разлога за то.

- **Колубарски лигнитски басен је од стратешког значаја за државу.**

Стратешки и развојни документи⁶⁴ недвосмислено указују да је угаљ основни енергетски ресурс Србије у наредном периоду, те да је Колубарски лигнитски басен од капиталне важности за државу по питању инвестиција⁶⁵. У њему се откопа око 75% укупне годишње количине угља на нивоу Србије, што

⁶⁴ Основни правци развоја подручја Колубарског лигнитског басена одређени су стратешким опредељењима развоја енергетике Републике Србије према *Стратегији развоја енергетике за Републику Србију до 2025. године са пројекцијама до 2030. године* и др. Просторни план подручја експлоатације Колубарског лигнитског басена усвојила је Влада Републике Србије 2008. године, а планска решења разрађивана су на нивоу локалне самоуправе. У фази нацрта су и најновије Измене и допуне Просторног плана експлоатације Колубарског лигнитског басена, које се израђују у Институту за архитектуру и уранизам Србије.

⁶⁵ Према подацима из *Стратегије развоја енергетике за Републику Србију до 2025. године са пројекцијама до 2030. године* (2015), планиране су инвестиције у постојеће копове (Тамнава – западно поље, Поља Ц и Д, измештање насеља Вреоци, укупна инвестиција 470 милиона евра), као и у отварање површинског копа Поље Е као заменског копа за коп Поље Д (инвестиција 532 милиона евра), отварање површинског коп Поље Г као заменског копа Велики Црљени (инвестиција 161 милиона евра) и отварање површинског копа Радљево (вредност инвестиције 600 милиона евра).

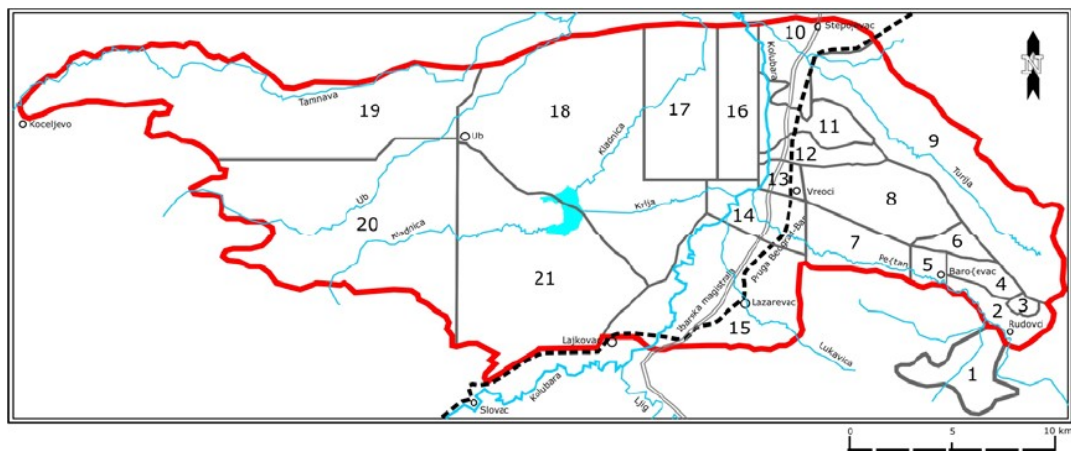
обезбеђује производњу око 80% електричне енергије у оквиру Електропривреде Србије (ЕПС) (RGF, 2012).

- **Површинска експлоатација у Колубарском лигнитском басену је најобимнија судећи према просторном обухвату.**

Обимна површинска експлоатација лигнита директно је везана за земљиште. У својим геолошким формацијама, Колубарски лигнитски басен захвата површину од око 600 km², док његов "продуктивни део" заузима око 520 km², а површина на којој се планира експлоатација простире се на око 130 km² (Спасић и сар., 2006:47; Спасић, Вујошевић, 2009:154). У поређењу са остала три велика површинска копа, има највећи просторни обухват ⁶⁶. За потребе рударства и енергетско-индустријског комплекса до сада је заузето око 40% експлоатационог подручја. Такође, у инвестиционом циклусу, за ово подручје везују се најобимније експропријације у држави.

Поред продуктивних лежишта, Колубарском лигнитском басену припадају и лежишта у којима експлоатација није оправдана из економских или техничко-технолошких разлога. То су лежишта у источном делу басена (Крушевица, Рудовци и Барошевац), лежиште Волујак у средишњем делу басена и лежишта Рукладе и Трлић у западном делу басена (Слика 6).

⁶⁶ На основу података из *Стратегије развоја енергетике за Републику Србију до 2025. године са пројекцијама до 2030. године* (2015), више од 76% експлоатационих резерви угља у Републици Србији се налази у Косовско-метохијском басену, којим Електропривреда Србије не управља од 1. јула 1999. године. Према истом извору, у Колубарском басену налази се 14%, у Костолачком 3,3% резерви угља, док Сјенички и Ковински басен садрже 2,7% укупне количине угља.



- | | | |
|-------------------|-------------------------|-------------------------------|
| 1. Поље Крушевица | 8. Поље Д | 15. Поље Шопић-Лазаревац |
| 2. Поље Рудовци | 9. Поље Турија | 16. Поље Тамнава-источно поље |
| 3. Поље А | 10. Поље Степојевац | 17. Поље Тамнава-западно поље |
| 4. Поље Б | 11. Поље Велики Црљени | 18. Поље Радљево |
| 5. Поље Ц | 12. Поље Волујак-Вреоци | 19. Поље Трлић |
| 6. Поље Барошевац | 13. Поље Г | 20. Поље Звиздар |
| 7. Поље Е | 14. Поље Ф | 21. Поље Рукладе |

Слика 6: Прегледна карта површинских копова у Колубарском лигнитском басену (извор: RGF, 2012:10)

- У Колубарском лигнитском басену се дешавају интензивне просторне промене у релативно кратком временском периоду

Из Колубарског басена је до сада откопано око 25% укупних резерви угља (RGF, 2012), а до 2060. године, када се очекује завршетак експлоатације лигнита у Колубарском басену, уз досадашње, биће потреба и за другим припремним активностима за ширење копова, попут измештања инфраструктурних објеката и речних токова (Колубаре, Пештана, Кладнице и притока), пресељење насеља (Вреоци, Радљево, Каленић, Шарбане, Бргуле, Јабучје, Мали Борак, Скобаљ, Барошевац и др. - делом или у целини). Дакле, експропријација земљишта, неопходна за даљу експлоатацију, условљена је проширењем или отварањем површинских копова Поље Д, Поље Е, Поље Ц, Поље Г, Велики Црљени, Тамнава-западно поље и копа Радљево.

- **Постоји континуитет у просторном планирању Колубарског лигнитског басена.**

Иако је први просторни план посебне намен за подручје усвојен тек 2008. године (Просторни план подручја експлоатације Колубарског лигнитског басена), Колубарски лигнитски басен има традицију у планирању, почевши од краја 1970-их година до данас. Реализован је већи број истраживачких пројеката⁶⁷, као и континуални рад на студијској и документационој грађи у претходном периоду, а који се управо односе на просторни развој Колубарског лигнитског басена.

3.2. Просторни конфликти на подручјима површинске експлоатације

Планирањем, као активношћу која у првом реду служи заштити и остваривању јавних интереса, треба да се омогући и остваривање већег броја групних и индивидуалних интереса. Утицаји обимне површинске експлоатације огледају се у низу конфликта и супротних интереса у уређењу и коришћењу простора, које је нужно плански контролисати и усмеравати (према: Spasić et al., 2009:53-54):

- **развојни конфликти** односе се на конфликте између националних и локалних интереса, заједничких и појединачних/групних и сл.; дугорочних и краткорочних развојних циљева; на неравномерни регионални развој и др.;
- **конфликти производних функција**, који обухватају сукобе интереса рударства, индустрије и/или енергетике са другим привредним

⁶⁷ Међу најзначајнијима у претходном периоду издвајају се: „Методe за стратешку процену животне средине у планирању просторног развоја лигнитских басена“ (2005-2007), „Просторни, социјални и еколошки аспекти развоја у великим рударским басенима“ (2008-2010) итд. реализовани у Институту за архитектуру и урбанизам Србије.

активностима у окружењу попут: пољопривреде, шумарства, водопривреде и др.;

- **просторни конфликти** подразумевају промене намене површина, промене у мрежи насеља и функцијама центара; промене у инфраструктурним мрежама, комуналној опремљености и мрежи социјалних услуга; промене у режиму и положају водотока и сл.; и
- **конфликти у коришћењу природних ресурса** односе се на коришћење необновљивих ресурса, деградацију земљишта, воде, ваздуха, итд.

Овима треба додати и конфликт који се јавља приликом експропријације непокретне имовине (објеката, грађевинског и пољопривредног земљишта и др.) и решавање новонасталих имовинско-правних односа.

Према О. Целебџић (2013:99) *критеријум приоритетности*, који је важан у пракси планирања приликом детерминисања хијерархијских нивоа коришћења простора, обично се примењује у рангирању секторских циљева по следећем поступку:

- **приоритетно коришћење:** намене које имају приоритет према законским нормама и развојним политикама; у планском подручју приоритетна намена детерминише које остале намене се могу налазити у том подручју и/или под којим условима могу да коегзистирају;
- **условно коришћење:** намене које имају подршку у политикама и нормативно-правни основ да се развијају у одређеном планском подручју, али чија прихватљивост зависи од решавања конфликта са свим наменама вишег приоритета тамо где се преклапају;
- **дозвољено коришћење уколико нема захтева од других корисника простора за ограничавањем или искључењем:** генерално се односи на активности које имају подршку у политикама и нормативно-правни основ, али нису просторно условљене, осим у подручјима где се изричито искључују

или ограничавају од стране других корисника простора; ове активности ће бити подређене приоритетним и условним наменама у подручјима где се преклапају.

За конкретан случај конфликта између обрадивог пољопривредног земљишта и експлоатације минералних сировина, приоритетни начини коришћења простора сагледани су кроз преглед у Табели 6.

Табела 6: Пример поступка утврђивања приоритета у начину коришћења простора (према Џелебџић, 2013:100,102).

ПРИОРИТЕТ	ОБЛАСТ	
	Обрадиво пољопривредно земљиште	Експлоатација минералних сировина
Приоритетно коришћење	земљиште I-V катастарске класе користити као обрадиво	постојећа експлоатациона поља
Условно коришћење	обрадива земљишта на којима се спроводи противерозиона заштита (терени са нагибом већим од 10%) - (у погледу начина обраде, сруктуре сетве)	ограничења услед појава клизишта, ерозије, слегања терена, утицаја потреса, поплава итд.; утицаји на насеља (штетни гасови и прашина и сл.)
Захтеви других корисника простора	Дозвољено коришћење	коришћење обрадивог земљишта IV и V катастарске класе за подизање шума, вештачких ливада и пашњака (уз сагласност надлежног министарства); изузимање обрадивог земљишта на одређено време због експлоатације минералних сировина или пратећих рударских активности (уз сагласност надлежног министарства и компензацијске мере)
	Искључено коришћење	терени са нагибом већим од 25% не могу се користити као оранице искључивање из примарне намене променом начина коришћења обрадивог пољопривредног земљишта у непољопривредне сврхе могућа је уз утврђен јавни интерес на основу закона - (уз компензацијске мере).
		за постојећа места експлоатације захтевају се мере којима се неутралишу штетни утицаји (увођењем савремених технологија производње, мере санације, рекултивације и ремедијације); коришћење у складу са захтевима заштићених природних подручја, културних добара, водних ресурса, насељених места итд.
		искључује се тамо где утиче изразито негативно на развој других функција простора (нпр. развој туризма, национални паркови и сл.)

Управљање просторним развојем у рударским басенима у највећој мери је условљено постојећим законодавним и нормативним оквиром, институционалним решењима, квалитетом планске, инвестиционе и техничке документације, постојањем одговарајућих база података и могућности њихове операционализације, као и организационе и стручне оспособљености надлежних државних и локалних органа и стручних институција за ефикасно спровођење планских и инвестиционих одлука, а поред садржаја јавних политика и закона, од великог значаја је и процес њихове имплементације (Спасић и сар., 2010:35-36).

Јасна законска разграничења између државе као власника природних ресурса, власника земљишта и других субјеката на које утиче експлоатација минералних сировина (инвеститора и др.) с једне стране, као и улога просторног планирања, јасних стратешких опредељења, регионалне политике и политике минералних сировина са друге стране, имају одлучујућу улогу у постизању консензуса око добробити свих субјеката у рударским подручјима (Роровић et al., 2015).

3.3. Нормативни и институционални аспекти планирања у подручјима површинске експлоатације у Србији

Регулатива о планирању и уређењу простора и коришћењу земљишта на подручјима површинске експлоатације тиче се закона и подзаконских аката из области рударства, просторног и урбанистичког планирања, пољопривреде, заштите земљишта, заштите животне средине, експропријације и др.

Матични закон који регулише коришћење земљишта у рударству, заштиту земљишта угроженог рударским активностима и управљање рударским отпадом је *Закон о рударству и геолошким истраживањима* (2015). Њиме су именовани минерални ресурси од стратешког значаја за државу, а угаљ је један од њих. Све минералне сировине – и лигнит, стога - као природна богатства, предмет су **јавне својине**, а примењена геолошка истраживања и

експлоатација ових ресурса представљају делатност од општег интереса. За потребе носилаца истраживања и експлоатације наведених минералних сировина надлежни орган може вршити експропријацију непокретности, сходно прописима којима се уређује експропријација. Потпуније су дефинисани услови и начин извођења геолошких истраживања и експлоатације и услови за издавање одобрења за примењена геолошка истраживања и одобрења у области рударства, укључујући обавезу обезбеђења финансијске гаранције за извршење санације и рекултивације експлоатационих поља на којима се изводе рударски радови. Јединицама локалне самоуправе се одузима поверена делатност издавања одобрења у области геолошких истраживања и рударства.

Подручја обимне површинске експлоатације минералних сировина⁶⁸ захтевају посебан режим организације, уређења, коришћења и заштите простора, а с обзиром на њихов генерални значај за државу (посебно када је у питању експлоатација лигнита), она захтевају израду посебне планске документације, што је, према одредбама Закона о планирању и изградњи (2009) просторни план подручја посебне намене. Поред општих делова (полазне основе; оцена постојећег стања; циљеви, принципи и концепција просторног развоја подручја посебне намене и др.) овај план нарочито садржи и концепцију и пропозицију заштите, уређења и развоја природе и природних система, просторни развој функције посебне намене, дистрибуцију активности и употребу земљишта, као и правила уређења и грађења и друге елементе регулације за делове територије у обухвату плана за које није предвиђена израда урбанистичког плана. Стратешка процена утицаја на животну средину израђује се као саставни део плана.

⁶⁸ Сходно дефиницији из системског закона из области рударства, површинском експлоатацијом сматрају се методе извођења рударских радова на припреми, отварању, бушењу и минирању, откопавању, транспорту, одлагању, одводњавању, проветравању и рекултивацији на површинским коповима и одлагалиштима, уз придржавање мера безбедности и здравља на раду, мера заштите од пожара и мера заштите животне средине.

Узимајући у обзир динамику развоја површинских копова која подразумева одређену етапност, за већи број просторних целина посебне намене за које не постоје одговарајући плански документи или нису садржани у постојећим планским документима, а делом и за разраду појединих планских решења која су садржана у постојећим планским документима одређују се правила уређења и правила грађења. Она садрже општа правила употребе земљишта, изградње, уређења и заштите простора; и правила уређења и правила грађења за просторне целине посебне намене (са елементима регулационих решења, односно плана генералне или плана детаљне регулације). Ова правила чине основу за издавање локацијске дозволе и информације о локацији за грађевинске објекте, извода из планског документа за друге намене (рударство и др.), као и за извод из планског документа за објекте и површине од јавног интереса ради **утврђивања јавног интереса и спровођења експропријације земљишта и других непокретности.**

Тачна дефиниција површинског копа, односно *рударског земљишта*⁶⁹ није дата законским актима. Земљиште прибављено за рударске радове је у режиму коришћења грађевинског земљишта⁷⁰ и има јавну намену, а право располагања њиме има јавно рударско предузеће. Као термин локације, Закон о рударству одређује *рудно земљиште*, тј. простор који је дефинисан одобрењем за експлоатацију и експлоатационо поље. На њему се врши експлоатација минералних сировина и изграђује пратећа инфраструктура у циљу организације експлоатације резерви минералних сировина.

Предлогом *Стратегије управљања минералним ресурсима до 2030. године*⁷¹, као ресорног стратешког документа, дефинише се динамички план развоја до 2030. године и односи се на све сегменте рударске индустрије Републике

⁶⁹ У планској документацији то је „земљиште намењено рударским активностима“.

⁷⁰ У зонама рударских радова није предвиђена изградња сталних грађевинских објеката нити формирање грађевинских парцела.

⁷¹ Предлагач: Влада Републике Србије (2015)

Србије. Полазећи од геолошких потенцијала државе и потребе унапређења рада рударске индустрије Србије, надлежно министарство одредило је дугорочан циљ - повећање учешћа рударске индустрије Србије у бруто националном дохотку са садашњих 2% на преко 5% до 2020. године. Овакав развој рударске индустрије Србије, базиран је на минералним сировинама, омогућава развој осталих привредних грана. У циљу реализације овог развојног концепта, дефинисан је велики број конкретних пројеката за минералне ресурсе значајне за развој Републике Србије, чија ће реализација омогућити у наредних 10 година планиране инвестиције од преко 4 милијарде евра у развој постојећих и нових рудника.

Иако је и законски регулисан значај пољопривредног земљишта као добра од општег интереса, према Закону о пољопривредном земљишту (2006) обрадиво пољопривредно земљиште може да се користи у непољопривредне сврхе за експлоатацију минералних сировина, односно извођење радова на одлагању јаловине, пепела, шљаке и других опасних и штетних материја на обрадивом пољопривредном земљишту на одређено време, по претходно прибављеној сагласности надлежног министарства.

У циљу избегавања деградације земљишта и штетних последица развоја површинских копова, рударске активности нужно укључују *санацију и рекултивацију деградираниог* земљишта, што је питање регулисано по основу већег броја аката (Закон о рударству и геолошким истраживањима, Закон о заштити земљишта, Закон о пољопривредном земљишту, Закон о експропријацији и др.). Законом о рударству прописано је да инвестиционо техничка документација мора регулисати питања везана за управљање рударским отпадом и санацију и рекултивацију земљишта на коме се врши експлоатација.

Закон о заштити земљишта (2015) омогућује да се по први пут интегративно управља земљиштем. Закон прописује обавезу санације, односно ремедијације и/или рекултивације загађеног и деградираниог земљишта од стране одговорног лица и о његовом трошку, према пројекту ремедијације и

рекултивације одобреном од стране Министарства за заштиту животне средине. У случају да је одговорно лице непознато, недоступно или не поступи по налогу инспектора, пројекат спроводи надлежни државни орган буџетским средствима, преко овлашћеног правног лица за вршење послова ремедијације и рекултивације, уз право на регрес трошкова од одговорног лица. Закон предвиђа и обавезе мониторинга земљишта.

Једна од мера уређења пољопривредног земљишта у смислу Закона о пољопривредном земљишту јесте рекултивација пољопривредног земљишта коришћеног за експлоатацију минералних сировина, односно привођење његовој основној намени – оспособљавање за пољопривредну производњу⁷². Закон о заштити животне средине (2004) утврђује и обавезу корисника земљишта, чије право коришћења престаје, а чија је делатност утицала, односно могла да утиче или омета природне функције земљишта, да приликом промене носиоца права коришћења изради извештај о стању земљишта.

Из претходног, види се да рударско предузеће није препуштено самосталној акцији по питању санације деградираног земљишта и рекултивације, већ се у пуној мери може ослонити на институционалну, информатичку и програмско-истраживачку подршку у остваривању своје законом прописане обавезе.

Просторни план Републике Србије (2010) региструје висок степен деградације и загађења животне средине око напуштених и активних рудника, неправилно одлагање јаловине и неспровођење процеса рекултивације на затвореним површинским коповима, а Програмом имплементације Просторног плана⁷³ до

⁷² Истим законом успоставља се забрана испуштања и одлагања опасних и штетних материја на пољопривредном земљишту, односно неорганских и органских једињења која обухватају токсичне, корозивне, запаљиве, самозапаљиве и радиоактивне производе и отпад у чврстом, течном или гасовитом агрегатном стању и која имају опасне и штетне утицаје на земљиште.

⁷³ Уредба о утврђивању Програма имплементације Просторног плана Републике Србије од 2010- 2020. године, за период 2011-2015.

2017. године предвиђа се реализација пројекта рекултивације површинских копова у Колубарском басену на којима је завршена експлоатација.

Како је већ наглашено, Колубарски лигнитски басен јесте од посебног интереса за државу. Надлежност за доношење планских, инвестиционих и развојних одлука везаних за овај басен има држава, док је управљање басеном дато јавном предузећу⁷⁴, а локалне заједнице имају мањи део надлежности (доношење урбанистичких планова, спровођење експропријације и др.). Из ових развога, институције надлежне за планирање, изградњу и уређење простора морају бити контролни механизам за управљање просторним развојем у подручјима великих рударских басена (Спасић и сар., 2010:36).

3.4. Промене начина коришћења пољопривредног земљишта и власништва над земљиштем у Колубарском лигнитском басену

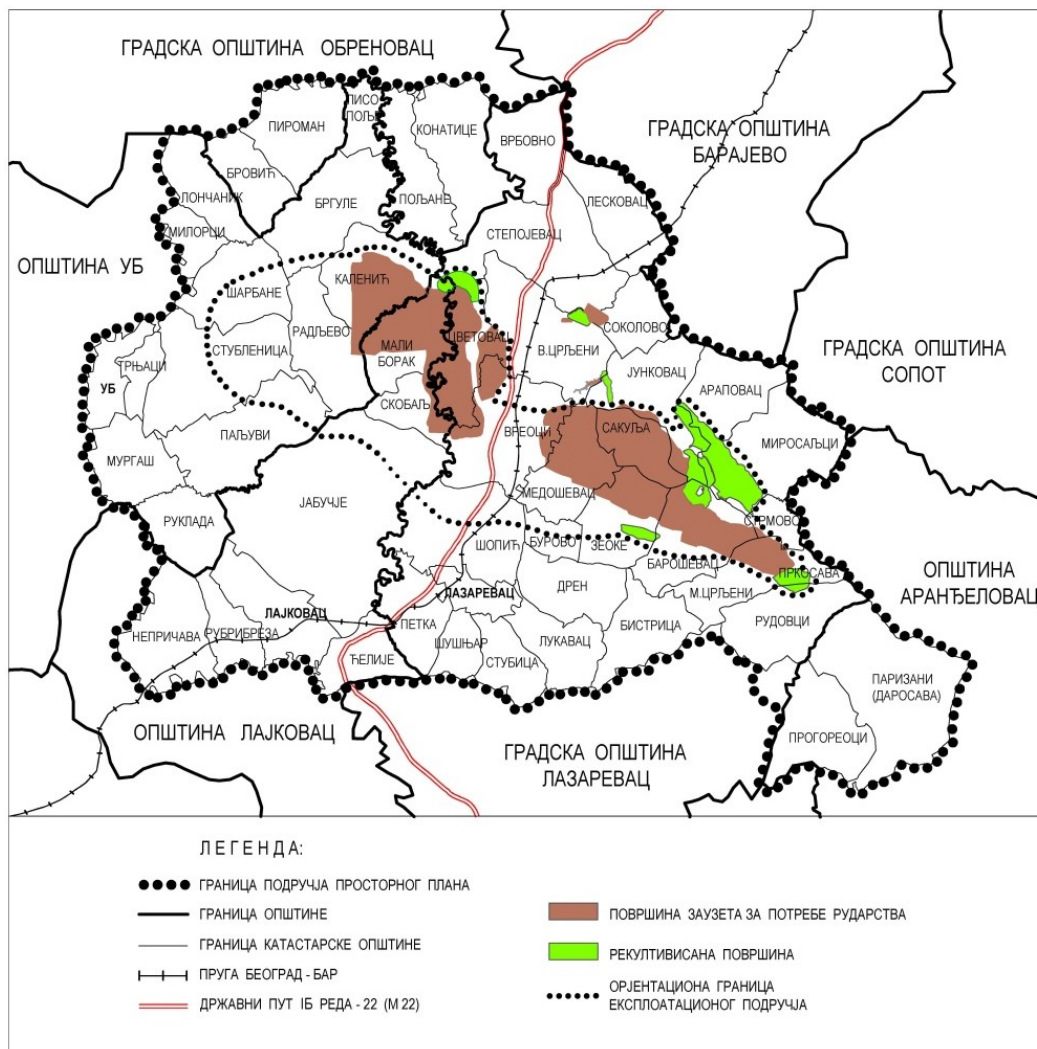
3.4.1. Заузимање и прибављање пољопривредног земљишта за потребе рударских радова

Развој и динамика рударских радова временом мења обим и начин коришћења земљишта. Најзначајнији конфликт рударства са окружењем односи се на заузимање пољопривредног земљишта, а које чини преко 76% посматраног подручја. Иако је заузимање земљишта привременог карактера, даљи развој рударства и енергетике на подручју Колубарског басена одвијаће се претежним делом на рачун заузимања, али и деградирања пољопривредног земљишта.

Делови копова у којима је експлоатација завршена користе се као унутрашња одлагалишта, односно коначно формирану делови одлагалишта се технички и биолошки рекултивишу (Слика 7). Поједине локације са садржајима рударских активности, тј. површински копови са заштитним појасевима, одлагалишта јаловине - раскривке, хидротехничке инсталације за

⁷⁴ Огранак Рударски басен „Колубара“ у систему јавног предузећа „Електропривреда Србије“.

одводњање копова и бројни пратећи садржаји⁷⁵ сукцесивно се измештају на нове локације, тако да се површине намењене за те активности увећавају или смањују у различитим временским периодима.



Слика 7: Преглед заузетих и рекултивисаних површина у Колубарском лигнитском басену (извор: ИАУС, 2016)

⁷⁵ Ради се о етапним решењима за потребе извођења рударских радова - саобраћајнице, линијски транспортери, складишта горива и репроматеријала, контејнери за различите намене, енергетски и телекомуникациони водови, уређаји за мониторинг и др., инфраструктурни објекти и мреже и пратећи садржаји итд.

По правилу, заузимање земљишта за потребе рударства спроводи се према динамици развоја рударских радова, неколико година раније пре формирања откопа (Табела 7). Потребно је планирати заузимање земљишта на 500 m испред фронта напредовања површинских копова, а понекад и знатно више уколико је потребно формирати ретензије за одбрану копова од површинских вода⁷⁶.

Табела 7: Планирано заузимање земљишта за потребе рударства у периоду 2016-2017 и 2018-2020. године (у ha)

Општина/катастарска општина	2016-2017.	2018-2020.	укупно (ha)
Градска општина ЛАЗАРЕВАЦ	2155.8	796.1	2951.9
Јунковац	79.5	0.0	79.5
Барошевац	145.4	0.0	145.4
Зеоке	101.3	600.0	701.3
Медошевац	190.0	193.2	383.2
Вреоци	1378.7	0.0	1378.7
Велики Црљени	28.6	0.0	28.6
Шопић	86.8	0.0	86.8
Рудовци	64.7	0.0	64.7
Бистрица	9.3	0.0	9.3
Мали Црљени	19.8	0.0	19.8
Крушевица	44.8	2.9	47.7
Трбушница	6.9	0.0	6.9
Општина ЛАЈКОВАЦ	487.0	0.0	487.7
Скобаљ	99.2	0.0	99.2
Мали Борак	388.5	0.0	388.5
Општина УБ	762.1	826.3	1588.4
Каленић	175.0	131.4	306.4
Бргуле	28.1	136.0	164.1
Радљево	559.0	558.9	1117.9
Општина АРАНЂЕЛОВАЦ	37.5	22.5	60.0
Даросава	6.8	22.5	29.3
Прогореоци	30.7	0.0	30.7

(Извор: ИАУС, 2016)

Ширење рударских активности прати заузимање великих површина земљишта претходно прибављеног у поступку експропријације, а ове просторне промене нужно мењају начин коришћења земљишта. Паралелно са овим променама дешава се пресељење становништва⁷⁷, измештање водопривредних и

⁷⁶ Нпр. изградња четири ретензије на средњем току реке Пештан планирана је до 2020. године.

⁷⁷ Спровођење планираног пресељења домаћинства и измештање инфраструктурних система одвија се на основу одговарајућих урбанистичких планова и програма пресељења

инфраструктурних система⁷⁸ и других објеката. При томе, експропријација представља такав управно-правни начин стицања државне имовине на начин да је осигурана заштита основних права и слобода, са једне стране, а да се пресељење становништва из предметног подручја обави тако да се постиже друштвено-економски развој заједнице.

Како је већ наглашено, земљиште је могуће прибавити утврђивањем јавног интереса на основу одговарајућег планског документа са елементима плана детаљне регулације и спровођењем поступка експропријације земљишта у зони планираних рударских активности. Тако је у претходном периоду за подручје Колубарског лигнитског басена усвојен већи број планова генералне регулације за (делове) насеља која су угрожена рударским активностима, као и програми за планско пресељење становништва и измештање инфраструктурних система⁷⁹.

У протеклом периоду, из зоне рударских радова у Колубарском лигнитском басену експроприсана је непокретна имовина преко 2 500 домаћинства (Табела 8). Нека насеља су измештена скоро у целости (Сакуља, Цветовац) или већим делом (Каленић, Мали Борак, Медошевац, Скобаљ), док је код других насеља пресељење обављено делимично.

које доносе јединице локалне самоуправе, а у складу са ППППН за Колубарски лигнитски басен.

⁷⁸ Нпр. у претходном периоду река Колубара измештана је два пута (због отварања копова „Тамнава -источно поље“ и „Велики Црљени“), а у току је њено измештање због отварања копа Поље „Г“. Река Кладница је измештена због копа „Тамнава-западно поље; измештено је неколико локалних саобраћајница, прекинут је регионални пут од Лајковца до Стублина; измештен је већи број енергетских и телекомуникационих водова, и др.

⁷⁹ У периоду 2006-2012. године усвојени су ПГР за насеље Вреоци, ПГР за насеља Барошевац, Зеоке, Медошевац и Бурово, ПГР за површински коп „ Радљево“ - заједно са програмима пресељења, ПГР за ТЕ „Колубара Б“, а сви документи израђени су у Институту за архитектуру и урбанизам Србије.

Табела 8: Број експроприсаних домаћинстава на подручју Колубарског басена до 2015. године

ОПШТИНА/КАТАСТАРСКА ОПШТИНА	ПЕРИОД					
	до 1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015
Лазаревац	812	13	65	189	294	441
Пркосава	13					
Барошевац	76	3	1	67	31	7
Сакуља	87					
Јунковац	21			4		
Зеоке	33				3	113
Медошевац	344		48	89		2
Вреоци	9		16	29	235	303
Велики Црљени					18	16
Степојевац	14					
Цветовац	215	10			7	
Лајковац	242	31	13	66	110	15
Мали Борак	162	31	13	66	109	15
Скобаљ	80				1	
Уб	24	21	18	110	34	7
Каленић	15	21	14	88	7	1
Радјево			4	22	27	6
Паљуви	9					
УКУПНО	1078	64	96	365	438	463

(Извор: ИАУС, 2016)

На основу података из планске, студијске и документационе грађе, део домаћинстава пресељен је неорганизовано, претежно у рубне зоне општинских центара, приградска насеља или померањем унутар сопственог атара (Каленић, Цветовац, Барошевац), чиме су, неретко, дошли у ситуацију поновних експропријација земљишта/окућница, зависно од динамике експлоатације. Мањи део домаћинстава пресељен је организовано у (за ту сврху) плански уређена и комунално опремљена насеља (део Барошевца на локацију „Јелав“, део Медошевца на локацију „Црне међе“, део Вреоца на локацију „Расадник“ и др.).

У периоду 2015-2020. године планира се укупно заузимање око 3.502,4 ха пољопривредног земљишта, што ће бити делимично компензовано спровођењем агробиолошке рекултивације на одлагалиштима Поља „Б и Ц“, Поља „Е“ и „Тамнава-источно поље“ (укупно 416,6 ха). Према томе, очекивано смањење укупних површина пољопривредног земљишта износи 3085,8 ха, што ће резултирати смањењем њиховог удела у укупним

површинама са 72% на 63%. Реч је о просторно веома хетерогеним променама (Прилог 3).

Ширење копова „Радљево”, Поље „Е”, „Велики Црљени” и „Јужно поље”, као и проширење одлагалишта пепела из ТЕ „Колубара-А”, одвијаће се доминантним делом на рачун заузимања пољопривредног земљишта (укупно 1608 ха, од тога 58,6 ха чине површине на којима је раније спроведена пољопривредна рекултивација). Релативно велике површине су, такође, намењене подизању заштитних шума (680,8 ха) и шумским плантажама за производњу биогорива (583,2 ха), које се могу сматрати видом агрошумарства. Планирано проширење саобраћајне мреже одразиће се на смањење пољопривредних површина за око 556,5 ха. Изградња ретензија у средњем току реке Пештан и њених притока (укупно 115,9 ха), којој ће претходити експропријација 208,3 ха земљишта у приватној својини (143,5 ха до 2016. године и 64,8 ха у периоду 2017-2020), добрим делом на шумовитим теренима, има релативно скромне захтеве за заузимањем пољопривредних површина (око 64 ха).

Након рекултивације врши се промена намене „рударског” земљишта у пољопривредно, шумско, или водно и тада се поставља питање даљег начина коришћења овог земљишта и управљања њиме.

3.5. Финалне оцене

На основу података о пољопривредном земљишту из обимне планске и документационе грађе за подручје Колубарског лигнитског басена, констатује се следеће:

- реч је о пољопривредном земљишту углавном високог квалитета; чак, највећи део површина може се сврстати у категорију обрадивог земљишта, с обзиром на то да преко 80% чине земљишта I-IV бонитетне класе;
- пре заузимања рударским радовима, пољопривредно земљиште су власници углавном користили као допунску делатност или у неадекватно (у непољопривредне сврхе);

- структура земљишних фондова власника указује на то да су парцеле уситњене и распарчане, тако да се приликом враћања експроприсаног земљишта мора рачунати и на потребу за комасацијом или добровољног укрупњавања парцела, што додатно усложњава процес деекспропријације;
- с обзиром на бројне сусвојинске односе настале најчешће наслеђивањем, власничка структура над пољопривредним земљиштем је неповољна. Просечно домаћинство и газдинство се смањивало због миграција, пре свега, младих у градска насеља (Лазаревац, Уб, Београд), али и отворена могућност масовног запошљавања у рударском сектору променила је структуру становништва, домаћинстава и газдинства;
- специфични наставак овог вишедеценијског тренда мењања структуре домаћинстава је и неопходност пресељења домаћинстава ранијих сопственика експроприсаног пољопривредног земљишта из подручја рударских активности, услед чега они по правилу нису заинтересовани за деекспропријацију и повратак после 20 или више година на простор некадашњег насеља.

С обзиром на разлог и начин прибављања, носилац својине над овим земљиштем је Република Србија. Након утврђеног јавног интереса, земљиште прибављено у јавну својину (по правилу - у поступку експропријације) титулар својине, тј. Република Србија може да користи само у јавном интересу и то за сасвим одређену намену – експлоатацију минералних сировина.

У највећем броју случајева ни држава као титулар својине, ни рударско предузеће које је било корисник експропријације, нису заинтересовани за даље коришћење рекултивисаног земљишта. Из ових разлога је неопходно, у законским оквирима, покренути поступак деекспропријације, односно враћања пољопривредног земљишта ранијем власнику, уз отворену могућност и продаје трећем лицу или давања у закуп.

Међутим, досадашња искуства са рекултивисаним спољашњим одлагалиштима најстаријих површинских копова у источном делу басена (Поље А и Поље Б), указују на то колико је сложен овај процес, а нова промена у власничким односима обележена је ограничењима и системским специфичностима (Živanović Miljković, Džunić, 2013:297):

- чињеница је да се већина сеоских домаћинства на подручју Колубарског лигнитског басена бави пољопривредом само као допунском делатношћу, те да нису заинтересована за деекспропријацију пољопривредног земљишта. У прилог овој тврдњи стоји и чињеница да се приликом изјашњавања домаћинства у фази припреме пројекта пресељења целог насеља са око 900 домаћинства за потребе развоја четири површинска копа у Колубарском лигнитском басену, тек девет домаћина из насеља Вреоци определило за организовано пресељење у ново насеље руралног карактера са могућношћу формирања пољопривредног газдинства;
- повраћај експроприсаног пољопривредног земљишта додатно отежава чињеница да постоји значајан број самачких и старачких домаћинства, што и иначе представља озбиљни друштвени проблем у руралним подручјима.

У оваквим условима, због промене животних прилика пресељеног становништва, оцена је да је могућност успешне деекспропријације веома смањена, а тиме и ефикасна употреба рекултивисаног земљишта за пољопривредну делатност породичних газдинстава.

Такође, оцењује се и да је потребно благовремено и прецизно дефинисати могућности враћања експроприсаног земљишта претходним власницима, што би се најпоузданије могло регулисати приликом обавезног саслушавања странке још у поступку експропријације и, ако је интерес обостран, у том смислу утврдити и облик накнаде за експрописане непокретности.

С обзиром на то да поступак води општинска управа у сарадњи са корисником експропријације, иста треба да обезбеди и адекватно формирање, чување и ажурирање документације о претходним власницима, односно корисницима пољопривредног земљишта (преписи листова непокретности - поседовних листова или земљишно-књижних уложака, копија катастарског плана, ново пребивалиште, периодично информисање и учешће у програмима пољопривредне едукације заинтересованих чланова домаћинства власника и сл.).

У зависности од тога како је пројектом рекултивације утврђено да ће се земљиште најрационалније користити, (нпр. ако се претвори у вештачке ливаде и пашњаке) на њему је могуће развијати пољопривредне активности на нивоу месне заједнице (нпр. давањем земљорадничким задругама, у непрофитне сврхе установама у области пољопривреде итд.). Кроз овај вид располагања деекспроприсаним земљиштем, локално становништво и самоуправа могли би бити делимично обештећени за дугогодишње негативне утицаје од рударских активности у окружењу.

П О Г Л А В Љ Е IV

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

1. ОСНОВНИ РЕЗУЛТАТИ И ДИСКУСИЈА

Како је у овој дисертацији већ наглашено, коришћење земљишта представља сложену и значајну област која захтева интегрални и мултидисциплинарни приступ, утемељен на институционалном оквиру и политикама на различитим нивоима планирања и управљања. Узевши ово у обзир, предмет истраживања у дисертацији ограничен је на промене начина коришћења земљишта и власништва над земљиштем са аспекта просторног планирања, са наглашеним контекстом укупне земљишне политике.

Почетне хипотезе истраживања и запажања проверавани су анализом: релевантних поступака и сазнања о домаћим и иностраним теоријским и практичним искуствима; европских докумената из области планирања и управљања земљиштем са акцентом на власничким односима; комплексног институционалног и регулаторног оквира у овој области и историјски гледано и у актуелном тренутку транспозиције европског законодавства; планске документације и просторно-планских основа за израду просторних планова (на конкретном примеру).

При свему претходном у дисертацији су дате и оцене, уз критички осврт и истицање личног става, чиме се даје почетни допринос унапређењу постојећег приступа сагледавању питања релевантних за ово истраживање.

Током спроведених поступака истраживања дошло се до следећих резултата:

- теоријско – методолошке анализе и поставке о различитим моделима, односно искуствима у релацијама између начина коришћења земљишта

и власништва над земљиштем, као и искустава у Србији, **потврдила** су полазно запажање да **планирање начина коришћења земљишта утиче на власничка права над земљиштем**. У том смислу:

- иако као једно од основних људских права, право власништва/својине у сваком друштву ужива институционалне гаранције, како на националном нивоу, тако и оне универзалне, сва права власништва подложна су одређеним ограничењима/репресијама државе утемељеним у законима, али и изузимањем у јавном интересу (у складу са уставним и законским оквиром);
 - власничка права над земљиштем не утичу на право државе да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење земљишта у складу с општим интересима (нпр. за експропријацију, урбанистичко-правне норме и др.) или да би обезбедила наплату пореза, других дажбина или казни;
 - планирањем и спровођењем планских решења требало би постићи баланс у односима између различитих релевантних потреба у простору и власничких интереса.
- **планске регулативе и мере** могу усмерити притисак на пољопривредно земљиште у позитивном правцу и тиме допринети његовој **заштити** и одрживом **коришћењу**.
- савремени принципи одрживог коришћења земљишта огледају се у: партиципативним приступима у коришћењу земљишта; интегралном коришћењу природних ресурса на нивоу екосистема и пољопривредних система; укључивању већег броја субјеката на различитим нивоима, циљаној политици и институционалној подршци;

- све више је наглашена потреба за евалуацијом земљишних ресурса у процесу планирања коришћења земљишта, те интеграција новијих приступа спречавања деградације земљишта у овај процес, чиме би се ангажовали плански инструменти за пажљиво контролисање заузимања земљишта (рационалним коришћењем земљишта, планским заузимањем само минимално неопходних површина итд.), али укључујући и развој подстицајних механизма;
- кроз новије приступе у коришћењу земљишта (нпр. еколошко коришћење земљишта и управљање, организовањем свих корисника земљишта у групе за управљање локалним ресурсима), сви актери (власници земљишта, државна управа, планери, инвеститори итд.) препознају вредност, али и користи од природних функција земљишта;
- промене начина коришћења пољопривредног земљишта понекад су у простору неминовне, али се морају пажљиво планирати и усмеравати ка променама мање квалитетног земљишта и земљишта на којем је могуће остварити само маргинализовану пољопривредну производњу; у овом смислу, локалне заједнице могу имати значајнију улогу у одређивању где и како ће се извршити промена намене пољопривредног земљишта;
- будући да је подршка заштити земљишних ресурса према новијим европским приступима, као и укључивање општег интереса у очување површина и плодности пољопривредног земљишта стратешко планско опредељење Србије, неопходно је успоставити законске/фискалне инструменте, чак и казнене, како би се системски управљало пољопривредним земљиштем; и
- одговарајуће мере за ограничавање деградације земљишта морају се спроводити на свим нивоима, а на локалном нивоу су за ефективно деловање потребни не само регулаторна политика, поступци просторног планирања, већ и многи други инструменти

уређења и управљања, развијање конзистентног мониторинга и оквира знања за праћење и анализу просторног развоја на локалном и регионалном нивоу;

▪ **улога друштвено-историјског и институционалног контекста у Србији** одлучујућа је, како за режиме власничких односа на земљишту, тако и за регулативу о коришћењу земљишта и укупну земљишну политику.

- по питању власничких односа на земљишту, транзициони процес обележиле су реатрибуција власничких права над земљиштем, приватизација и реституција, као и трансформација градског грађевинског земљишта, а да су законске одредбе које регулишу ова питања често конфликтна, те отежавају/ономогућују спровођење у пракси или уопште нису поштована у пракси, што упућује на неопходност системског решавања ових питања;
- да су питања власништва над пољопривредним земљиштем посебно осетљива, указују актуелне тенденције омогућавања и/или ограничавања приватизације овог земљишта у државној својини; начин решавања ових питања у неким постсоцијалистичким државама свакако треба да буде препорука и за нашу праксу, а у вези са тим и за усклађивање законских одредби које су неретко у колизији по овим питањима;
- на основу анализе, а у прилог претходно наведеном, стоји и чињеница да је пољопривредно земљиште, као основни производни ресурс и добро - од суштинског значаја, те да га држава држава штити као ресурс и кроз инструменте заштите јавне својине;
- позитивна је чињеница да домаће законодавство уређује различита питања коришћења пољопривредног земљишта као природног, просторно-еколошког, мултифункционалног. ресурса и

добра; овако препознате разлике у функцијама пољопривредног земљишта као, условно, необновљивог ресурса је и у планирању нужно узети у обзир;

- и поред, у домаћем законодавству, присутне тенденције искључивања локалних заједница из одлучивања о појединим питањима о коришћењу земљишта у рударским подручјима, оне су путем јавног увида, као демократске процедуре, присутне у поступку израде просторних планова подручја посебне намене, просторних планова нижег реда и урбанистичких планова који се израђују за подручја са могућношћу експлоатације минералних сировина; у овом смислу, кључна је улога просторног и урбанистичког планирања, с обзиром на јасно утврђени начин спровођења експропријације (тј. утврђивање јавног интереса на основу намене земљишта садржане у планском документу);
 - регулативни оквири и инструменти, који јесу основа за коришћење земљишта, треба да обезбеде довољно флексибилан приступ да би се предвидео и омогућио напредак у пракси; планирање коришћења земљишта једнако је обавезујуће за све (приватне власнике, кориснике, јавне институције итд.);
 - са друге стране, регулатива о коришћењу земљишта је кључна за ефикасно управљање земљиштем, али никако није довољна по питању заштите права приватног власништва над земљиштем.
- по питању **коришћења земљишта** и облика **ограничавања права власништва над пољопривредним земљиштем** који произилазе из интервенције државе у циљу спровођења јавног интереса, као и специфичност ових промена на примеру Колубарског лигнитског басена, износе се следећи закључци:
- принудно прибављање земљишта, односно експропријација чини критичан инструмент у различитим периодима развоја наше

државе којим се обезбеђује располагање земљиштем за рударске активности (јер тржиште земљишта није увек у могућности да одговори овим потребама);

- у наредном периоду у Колубарском лигнитском басену предстоје радови на коначној рекултивацији и даљој промени начина коришћења земљишта, па се очекује да ће у већини случајева бити потребна и промена власништва (деекспропријација или др.) на односном земљишту;
- Осим деекспропријације, за рекултивисано земљите постоје и још неке законски уређене могућности – отуђење у корист трећег лица, давање у закуп, јавно-приватно партнерство (али уз увек актуелно питање - у којој мери треба дозволити коришћење државног земљишта) итд.;
- нерешени имовинско-правни односи над земљиштем нису само препрека за деекспропријацију, већ отежавају и правичну компензацију за експроприсано земљиште; а у том смислу, кључна је улога у тачној и ажурној евиденцији о земљишту и власничким односима на земљишту;
- приликом изјашњавања о експропријацији, на законски регулисани начин, потребно је спроводити и благовремену, *ex ante*, евалуацију о постојећем коришћењу и намерама становништва за даље коришћење пољопривредног земљишта; у том смислу, у случају заинтересованости становништва за даље поседовање пољопривредног земљишта, потребно је формирање, чување и ажурирање документације о власницима (преписи листова непокретности, ново пребивалиште, периодично информисање истих итд.);
- уколико се укаже потреба за тим, а уз оправдано постојање јавног интереса, потребно је уредити и могућност алтернативне локације

ради настављања бављењем пољопривредом, односно пољопривредно земљиште које је по квалитету и сл. еквивалентно експроприсаном, што би захтевало и допуне постојећих законских решења;

- унапред договорени услови и компензације, односно правичне накнаде за експроприсано пољопривредно земљиште и друге непокретности (сада регулисано као тржишна вредност) кроз обавезно и законски регулисано саслушавање сопственика у поступцима експропријације требало би да спрече отежану деекспропријацију или негативну праксу отежане експропријације.
- коришћењем рекултивисаног земљишта и управљањем њиме, у међусобној сарадњи између рударског предузећа/инвеститора, планера и локалне заједнице, у складу са принципом супсидијарности, као једним од основних начела у просторном планирању, могуће је развијати пољопривредне активности на нивоу месне заједнице (нпр. давањем земљорадничким задругама, у непрофитне сврхе установама у области пољопривреде итд.).

Такође, закључује се и да не постоји „панацеа“ која ће решити питања промене начина коришћења пољопривредног земљишта, јер су оне махом изазване процесима развоја (урбаног развоја, развоја рударских активности у површинској експлоатацији и сл.). Сам процес **просторног планирања** покренут је јавним инвестиционим интересом (нпр. планирање намене у рударским басенима), са изнетим јасним потребама и очекивањима везаним за коришћење земљишта, што нужно утиче и на власништво над земљиштем.

Промена начина коришћења пољопривредног земљишта јесте неизбежна, али мора бити плански контролисана (нпр. рационалним коришћењем земљишта за експлоатацију угља, планским заузимањем само минимално неопходних површина пољопривредног земљишта, ефикасном

рекултивацијом земљишта итд.). Кључна улога просторног планирања истиче се не само у развоју и планском заузимању пољопривредног земљишта и обезбеђивању земљишта за друге намене, већ и у учешћу локалног становништва (кроз изјашњавања за потребе планске документације, јавне увиде итд.).

Када је реч о трајној промени начина коришћења пољопривредног земљишта у случају планске пренамене у земљиште за изградњу (становање, централне функције, привредне делатности, спорт и рекреација), по правилу за непознатог инвеститора, поред низа ограничења која произилазе из законом регулисаних захтева заштите пољопривредног земљишта, неопходно је доказати оправданост и изводивост планиране намене кроз примерену анализу, сагледавање како могућих инвестиционих интереса, тако и капацитета локалне самоуправе да обезбеди одговарајући ниво комуналне уређености и опремљености и тиме земљишту увећа тржишну вредност, али и кроз сагледавање могућности да се земљиште прибави од власника који нема инвестициони интерес искључиво у тржишним условима.

2. ЗНАЧАЈ ИСТРАЖИВАЊА И МОГУЋНОСТ ПРИМЕНЕ

Уважавајући све резултате и закључке до којих се дошло током истраживања, али увиђајући значај и актуелност проблематике која је предмет докторске дисертације, очекује се да ово истраживање представља допринос пракси просторног планирања, али и измени постојеће праксе истраживања која је чак запостављала ова питања. С обзиром на то, очекивани значај овог истраживања је и у томе што је отворило нека питања, а тиме и потребу за нова истраживања у том правцу.

Зато, очекује се да су резултати у овој докторској дисертацији обезбедили платформу основног знања о недовољно истраживаним везама између планирања начина коришћења земљишта и власништва над земљиштем у Србији, с посебним фокусом на промене које се тичу пољопривредног

земљишта, као и специфичност ових промена у зонама обимне површинске експлоатације минералних сировина.

Могућу примену резултати истраживања у докторској дисертацији требало би да нађу у научној и стручној пракси, тј. у области примењених истраживања у просторном и урбанистичком планирању, али и код других сродних области (економије, права и др.) и, наравно, у широј јавности, тј. од стране свих актера који се баве или ће се бавити праксом са аспекта утицаја промена начина коришћења земљишта и власништва над њиме. Примерени значај би могло да има и укључивањем анализе промене начина коришћења земљишта у развој стратегија за инвестирање у привредне секторе.

ЛИТЕРАТУРА И ИЗБОРИ

РЕФЕРЕНЦЕ

А

Alchian, A., Demsetz, H. (1973). The Property Right Paradigm, *The Journal of Economic History*, 33(1), 16-27.

Allmendinger, P., Tewdwr-Jones, M. (Eds.) (2005). *Planning futures: new directions for planning theory*. London: Routledge.

Alterman, R. (2012). Land-Use Regulations and Property Values: The "Windfalls Capture" Idea Revisited. In: Brooks, N., Donaghy, K., Knaap, G.J. (Eds.) *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning*. New York: Oxford University Press, 755-786.

Ambaye, D.W. (2015). *Land rights and expropriation in Ethiopia*, Springer Theses.

Andrusz, G. (1996). Structural change and boundary instability. In: G. Andrusz, M. Harloe, I. Szelenyi (Eds.), *Cities after socialism: Urban and regional change and conflict in post-socialist societies (studies in urban and social change)*, Oxford: Blackwell Publishers, 30–69.

Агенција за борбу против корупције (2014). Odgovor Saveta za borbu protiv korupcije upućen Agenciji za privatizaciju 05. decembra 2012. godine, <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/saopstenja/cid1011-2180/odgovor-saveta-za-borbu-protiv-korupcije-upucen-agenciji-za-privatizaciju-05-decembra-2012-godine>; Извештај о државном и задружном земљишту у поступку приватизације, <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/izvestaji/cid1028-2157/> [izvestaj-o-drzavnom-i-zadruznom-zemljistu-u-postupku-privatizacije](http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/izvestaji/cid1028-2157/) (01.08.2014.).

Агенција за реституцију (2013а). Конфесионална реституција, <http://www.restitucija.gov.rs/direkcija-za-restituciju.php> (13.02.2013.).

Агенција за реституцију (2013б). Развлашћивање, [http://www.restitucija.gov.rs/doc/pojmovnik/Razvlascivanje%20%28deproprietacija%29 3.pdf](http://www.restitucija.gov.rs/doc/pojmovnik/Razvlascivanje%20%28deproprietacija%29%203.pdf), (13.02.2016.).

Агенција за реституцију (2016). Преглед враћене непокретне имовине по градовима и општинама, <http://www.restitucija.gov.rs/vesti.php#a500> (23.04.2016.).

АЗЖС (Агенција за заштиту животне средине) (2012). Извештај о стању земљишта у Републици Србији за 2011. годину, Београд: Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине.

В/Б

Banner, S. (2002). Transitions between property regimes, *The Journal of Legal Studies*, 31(S2), S359-S371.

Barzel, Y. (1997). *Economic analysis of property rights*, Second edition, New York: Cambridge University Press, 3.

Beek, K.J., de Bie, K., Driessen, P. (1997). Land evaluation for sustainable land management, XXVI Brazil Soil Science Congress, Rio de Janeiro, Brazil, 20 pp DOI:WebQuery/wurpubs/38850.

Батуран, Л. (2013). Пренос права својине на пољопривредном и шумском земљишту, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2013, 515–531.

Беговић, Б., Мијатовић, Б., Хибер, Д. (2006). *Приватизација државног земљишта у Србији*. Београд: Центар за либерално-демократске студије.

Benham, A., Benham, L. (1997). Property Rights in Transition Economies: A Commentary on What Economists Know. In: Nelson, J. M., Tilly, C., Walker L. (eds.) *Transforming post-Communist political economies*, Washington D.C.: National Academy Press, 35-36.

Bennett, R., Wallace, J., Williamson, I., (2008). Organising land information for sustainable land administration, *Land Use Policy*, 25, 126–138.

Brueckner, J. (2009). Government land use interventions: an economic analysis, In: Lall, S., V., Friere, M., Yuen, B., Rajack, R. and Helluin, J. (Eds.) *Urban land markets. Improving Land Management for Successful Urbanization*, Washington: World Bank, 4.

Brundtland, G.H. (1987). *Our Common Future*. Report of the World Commission on Environment and Development; Oxford: Oxford University Press.

Buitelaar, E. (2004). A Transaction-cost Analysis of the Land Development Process, *Urban Studies*, 41(13), 2539–2553.

C

Campbell, S. (1996). Green Cities, Growing Cities, Just Cities? Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development, *Journal of the American Planning Association*, 62(3), 296–312.

Chen, L., Yang, X., Chen, L., Potter, R., Li, Y., Yang, X. (2014). A state-impact-state methodology for assessing environmental impact in land use planning, *Environmental Impact Assessment Review*, 46, 1–12.

Coase, R. (1960). The problem of social cost, *Journal of Law and Economics*, III, 1–44.

Cosner, S. (2001). *Rights in Property and Land-use Regulation, Tradition and Tensions in a Changing World*. Iowa State University, University Extension. Land Use Series. <http://www.extension.iastate.edu/Publications/PM1868C.pdf> (20.02.2016.)

Council of Europe (2010), European convention on human rights, http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf (22.02.2016.)

D/Д, Д/Ђ, И

Dale, P., Baldwin, R. (2000). Lessons Learnt from the Emerging Land Markets in Central and Eastern Europe, *Proceedings of FIG Working Week*, <https://www.fig.net/pub/proceedings/prague-final-papers/baldwin-dale.htm>, (21.05.2014.)

Davy, B. (2012). *Land Policy: Planning and the Spatial Consequences of Property*. Farnham: Ashgate Publishing, Ltd.

Davy, B. (2014). Polyrational property: rules for the many uses of land, *International Journal of the Commons*, 8(2), 472-492.

De Schutter, O. (2011). How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland, *The Journal of Peasant Studies*, 38(2), 249-279.

De Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books, 164-231.

Demsetz, H. (1967). Toward a Theory of Property Rights, *The American Economic Review*, 57 (2), 347-359.

Ding, C. (2007). Policy and praxis of land acquisition in China, *Land Use Policy*, 24, 1-13.

Djordjević, D., Dabović, T. (2009). System of spatial planning in Serbia: a critical overview, *Dela*, 31, 143-157.

Doebele, W. A. (1987). The Evolution of Concepts of Urban Land Tenure in Developing Countries, *Habitat International*, 11(I), 7-22.

Ђорђевић, D., Dabović, T. (2009). Sedam modela planiranja. *Glasnik Srpskog geografskog društva*, 89(3), 3-12.

Ђорђевић, Д. (2004). *Увод у теорију планирања*, Београд: Географски факултет.

Џелебџић, О. (2013). *Теоријско-методолошке основе дефинисања критеријума и индикатора просторног развоја Србије*. Докторска дисертација, Београд: Географски факултет.

E, F

EC (European Commission) (1997). *The EU compendium of spatial planning systems*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 24.

EC (European Commission) (1999). *European Spatial Development Perspective*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

EC (European Commission) (2003) *The Lucas Survey European statisticians monitor territory*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

EC (European Commission) (2004). *EU Land Policy Guidelines. Guidelines for support to land policy design and land policy reform processes in developing countries* COM(2004) 686 final.

EC (European Commission) (2006). *Thematic Strategy for Soil Protection*, Brussels, 22.9.2006, COM (2006) 231 final.

EC (European Commission) (2007) *Directive 2007/2/EC, Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE)*.

EC (European Commission) (2007). *Territorial Agenda of the European Union - Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions* Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion on 24 / 25 May 2007, Leipzig, Germany.

EC (European Commission) (2011) *Territorial Agenda of the European Union 2020 - Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, Agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development, Gödöllő, Hungary.

EC (European Commission) (2011). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *Roadmap to a Resource Efficient Europe*. Brussels, 20.9.2011, COM(2011) 571 final.

EC (European Commission) (2014). *Study Supporting Potential Land and Soil Targets under the 2014 Land Communication. Final Report*. Luxembourg: EU.

Enemark, S. (2005). Supporting Capacity Development for Sustainable Land Administration Infrastructures. In: *Report of the Eighth United Nations Regional Cartographic Conference for the Americas*. UN. http://unstats.un.org/unsd/geoinfo/RCC/docs/rcca8/IP/8th_UNRCCA_IP12.pdf (30.03.2016.).

ESPON (2013). *EU-LUPA European Land Use Patterns*, Applied Research 2013/1/8, Annexes to Inception Report | Version 3rd/December/2010, [https://www.espon.eu/main/Menu Projects/Menu AppliedResearch/EU-Lupa.html](https://www.espon.eu/main/Menu%20Projects/Menu%20AppliedResearch/EU-Lupa.html)(30.03.2016.).

European Commission (EC) (2010). Communication from the Commission. *EUROPE 2020—A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Brussels, 3.3.2010, COM(2010) 2020 final.

FAO (1995). Planning for sustainable use of land resources: towards a new approach. FAO land and water bulletin, 2.

FAO (2002). Land Tenure and Rural Development, Land tenure studies 3, Rome: FAO.

FAO (2007), Land evaluation. Towards a revised framework. Land and Water Discussion Paper, 6. Rome: FAO.

FAO (2008). Compulsory acquisition of land and compensation, Land Tenure Series, Rome: FAO.

FAO (2012). Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Lands, Fisheries, and Forests in the Context of National Food Security. Rome: FAO.

FAO/UNEP, (1999). The Future of our land: facing the challenge. Guidelines for integrated planning for sustainable management of land resources.

Fischel, W.A. (2000). Zoning and Land Use Regulations, In: B. Bouckaert, G. De Geest (Eds.) *Encyclopedia of Law and Economics*, 2, Cheltenham: Edward Elgar, 403-442.

G, H

Geuting, E., Needham, B. (2012) Exploring the effects of Property Rights Using Game Simulation. In: Hartmann, T., Needham, B. (Eds.) *Planning By Law and Property Rights Reconsidered*. Farnham: Ashgate, 37-52.

Glaeser, E. L, Ward, B.A. (2009). The causes and consequences of land use regulation: Evidence from Greater Boston, *Journal of Urban Economics*, 65, 265-278.

Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162, 1243-1248.

Hartmann, T., Needham, B. (Eds.) (2012). *Planning By Law and Property Rights Reconsidered*. Farnham: Ashgate.

Havel, M.B. (2014). Delineation of property rights as institutional foundations for urban land markets in transition, *Land Use Policy*, 38, 615-626.

Heller, M.A., Serkin, C. (1999). Revaluing Restitution: From the Talmud to Postsocialism. *Michigan Law Review*, 97(6), 1385-412.

Hirt, S. Slaev, A., Anderson, J. (2012). Editorial: planning after statism: reduction, restoration, reformation? *Journal of Architectural and Planning Research*, 29(4), 271-277.

Ho, P. (2001). Who owns China's land? Policies, property rights and deliberate institutional ambiguity. *The China Quarterly*, 166, 394-421.

Hoofs, K. (2010). Property rights in legal history, In: Bouckaert, B. (ed.) *Property law and economics*, 5, Encyclopedia of Law and Economics, Second Edition. Cheltenham: Edward Elgar, 5-30.

Hopkins, L. D. (2001). *Urban development: The logic of making plans*. Washington DC: Island Press.

I, J

Ihlanfeldt, K., (2007). The effect of land use regulation on housing and land prices. *Journal of Urban Economics*, 61, 420–435.

Irazábal, C. (2009). One Size Does Not Fit All: Land Markets and Property Rights for the Construction of the Just City, *International Journal of Urban and Regional Research*, 3(2), 558–563.

ИАУС (2016) Измене и допуне Просторног плана подручја експлоатације Колубарског лигнитског басена, докуметациони материјал.

Jaeger, W. K. (2006). The Effects of Land-Use Regulations on Property Values, *Environmental Law*, 36(1), 105-130.

Jaeger, W. K. (2006). The Effects of Land-Use Regulations on Property Values, *Environmental Law*, 36(1), 105-130.

Janssen-Jansen, L. (2015). Planning challenges in a context of discontinuous growth, In: R.Leschinsky, C.Legacy, (Eds.) *Instruments of planning: tensions and challenges for more equitable and sustainable cities*, Routledge, 15.

K, L

Karadjova, M., (2004). Property Restitution in Eastern Europe: Domestic and International Human Rights Law Responses, *Review of Central and East European Law*, 3, 325-363.

Kayden, J. (2001). National land-use planning and regulation in the United States: Understanding its fundamental importance, In: R. Alterman (Ed.) *National-level Planning in Democratic countries: An International Comparison of City and Regional Policy-Making*, Liverpool: Liverpool University Press, 43-64.

Kim, A. (2011). Introduction: Real Rights to the City— Cases of Property Rights Changes towards Equity in Eastern Asia, *Urban Studies*, 48(3), 459–469.

Kim, A. M. (2009). Land Takings in the Private Interest: Comparisons of Urban Land Development Controversies in the United States, China, and Vietnam, *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, 11(1), 19-31.

Kim, J. H. (2010). Land use planning as information production and exchange: An empirical analysis of the uncertainty reduction effect. Regional Economics Applications Laboratory Discussion Paper 10-T-5. <http://www.real.illinois.edu/d-paper/10/10-T-5.pdf> (18.8.2015).

Kim, J.H. (2011). Linking Land Use Planning and Regulation to Economic Development: A Literature Review, *Journal of Planning Literature*, 26(1), 35-47.

Kline, J., Alig, R., (1999). Does land use planning slow the conversion of forest and farm lands?, *Growth and Change*, 30, 3-22.

Kok, N., Monkkonen, P., Quigley, J.M. (2014). Land use regulations and the value of land and housing: An intra-metropolitan analysis, *Journal of Urban Economics*, 8, 136–148.

Korthals Altes, W. (2015). Instrument to implement change, In: R.Leschinsky, C.Legacy (Eds.) *Instruments of planning: tensions and challenges for more equitable and sustainable cities*, Routledge, 117-126.

Krier, J. (2009). Evolutionary Theory and the Origin of Property Rights, *Cornell Law Review*, 95(1), 139-159.

Lambin, E. F., Turner, B.L., Helmut, J. G., Agbola, S. B., Angelsen, A., Bruce, J.W., Coomes, O.T., Dirzo, R., Fischer, G., Folke, C., George, P.S., Homewood, K., Imbernon,

K.J., Leemans, R., Li, X., Moran, E. F., Mortimore, M., Ramakrishnan, P.S., Richards, J. F., Skånes, H., Steffen, W., Stone, G.D., Svedin, U., Veldkamp, T. A., Vogel, C., Xu, J. (2001). The causes of land-use and land-cover change: moving beyond the myths, *Global Environmental Change*, 11, 261.

Ludlow, D., Falconi, M., Carmichael, L., Croft, N., Di Leginio, M., Fumanti, F., Sheppard, A., Smith, N. (2013). Land Planning and Soil Evaluation Instruments in EEA Member and Cooperating Countries. Final Report for EEA from ETC/SIA.

M

Macedo, J. (2008). Urban land policy and new land tenure paradigms: Legitimacy vs. legality in Brazilian cities, *Land Use Policy*, 25, 259–270.

Marcuse, P. (1996). Privatization and its discontents: property rights in land and housing in the transition in Eastern Europe, In: G. Andrusz, M. Harloe, I. Szelenyi (Eds.) *Cities after Socialism: Urban and Regional Change and Conflict in Post-socialist Societies*, Oxford: Blackwell, 119–191.

Marinković, G. (2012). Stvaranje državne i društvene svojine na području Srbije i bivše Jugoslavije, *Zbornik radova Građevinskog fakulteta*, 21/2012, 138.

Marinović-Uzelac, A. (2001). *Prostorno planiranje. Naselja, gradovi, prostori*. Zagreb: Dom Svijet.

Matijašević, A. (2005). Zadružno zakonodavstvo u Hrvatskoj: razvoj i problemi legislative poljoprivrednog zadrugarstva, *Sociologija sela*, 43, 167(1), 153-170.

Mayer, C. J., Somerville, C. T. (2000). Land use regulation and new construction. *Regional Science and Urban Economics*, 30(6), 639–662.

McLaughlin, R. B. (2012). Land use regulation: Where have we been, where are we going? *Cities*, 29, S50–S55.

Montanarella, L. (2015). Agricultural policy: Govern our soils, *Nature*, 528, 32–33.

Moss, T. (2014). Spatiality of the commons, *International Journal of the Commons*, 8(2), 457-471.

Musil, J. (2005). Prague returns to Europe. In: I.F.E.Hamilton, K Dimitrovska Andrews, N.Pichler-Milanović (Eds.) *Transformation of cities in Central and Eastern Europe: Towards globalization*, United Nations University Press, 281-317.

N, Њ

Nadin, V. (2006). *The Role and Scope of Spatial Planning: Literature Review*, HMSO: London.

Nedovic-Budic, Z., Zekovic, S., Vujosevic, M. (2012). Land privatization and management in Serbia-policy in limbo, *Journal of Architectural and Planning Research*, 29(4), 306-317.

Needham, B. (2006) *Planning, law and economics: the rules we make for using land*, Routledge: Abingdon.

Norton, R. K., Bieri, D. S. (2014). Planning, law, and property rights: A U.S.-European cross-national contemplation. *International Planning Studies*, 19(3-4), 379-397.

Његован, З. (1994) Проблеми приватизације у пољопривреди Југославије, У: М. Длеск, Д. Томић, (Ур.) *Аграрна политика Југославије у условима тржишног привређивања*, Београд :Институт за економику пољопривреде, 184-191.

О, Р/П, Q

OECD (2015). *OECD Urban Policy Reviews: China 2015*, OECD Publishing, Paris.

Payne, G. (2001). Urban land tenure policy options: titles or rights?, *Habitat International*, 25, 415-429.

Payne, G., Durand-Lasserre, A., Rakodi, C. (2009). The limits of land titling and home ownership, *Environment & Urbanization*, 21(2), 443-462.

Pedersen, M.A., Højer, L. (2008). Lost in transition: fuzzy property and leaky selves in Ulaanbaatar, *Ethnos*, 73(I), 1-23.

Petovar, K. (1983). Društveni preduslovi preseljavanja stanovništva sa područja kojima se menja namena korišćenja, *Sociologija sela*, 21 (82), 211-218.

Петовар, К. (2003). *Урбана социологија: наши градови између државе и грађанина*, Београд: Географски факултет.

Петрановић, Б. (1988). *Историја Југославије 1918-1988*, Београд: Нолит.

Planning and Compulsory Purchase Act (2004). <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/5/contents> (15.03.2016.)

Pollakowski, H.O., Wachter, S.M., (1990). The effects of land-use constraints on housing prices, *Land Economics*, 66 (3), 315-324.

Попов, Ђ. (2013). Утицај транзиције на стање привреде Србије, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/2013, 25-45.

Popović, V., Živanović Miljković, J., (2013). Key issues of land policy in Serbia in the context of spatial development-case study of Danube basin area, In M.Vujošević, S.Milijić (Eds.) 2nd International Conference *Regional development, spatial planning and strategic governance – RESPAG 2013 Conference Proceedings*, Belgrade: Institute of architecture and urban & spatial planning of Serbia, 271-295.

Popović, V., Živanović Miljković, J., Subić, J. Andrei, J.-V., Nedelcu, A., Nicolăescu, E. (2015). Sustainable Land Management in Mining Areas in Serbia and Romania, *Sustainability*, 7, 11857-11877.

Quigley, J.M., and L. A. Rosenthal (2005). The effects of land use regulation on the price of housing: What do we know? What can we learn? *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, 8(1), 69-137.

R/P

Rakić, V. (1978). Pravo građenja, U: *Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada I-III* (grupa autora), Beograd: Službeni list SFRJ.

Randolph, J. (2004). *Environmental land use planning and management*, Washington, DC: Island Press.

RGF (Rudarsko-geološki fakultet) (2012). Strategija upravljanja mineralnim resursima uglja Kolubarskog i Kostolačkog basena - za period do kraja 2017. godine. Dokumentacioni materijal, Beograd.

РГЗ (Републички геодетски завод) (2016). Земљишни регистри, http://www.rgz.gov.rs/template2.asp?PageName=zemljisni_registri&MenuID=0030019&LanguageID=1 (27.04.2016.).

Републички завод за статистику (2012) *Попис пољопривреде*. Методолошко упутство, 46.

Rossiter, D.G. (1996). A theoretical framework for land evaluation. Discussion paper. *Geoderma*, 72, 165 – 190.

S/C, Š/Ш

Salkin, P., Lavine, A. (2008), Land use law and active living: Opportunities for states to assume a leadership role in promoting and incentivizing local plans, *Rutgers Journal of Law&Planning Policy*, 5(2), 317-361.

Самарцић, С. (2012). Натурална реституција у Србији-период гестације, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2012, 443-468.

Savas, E.S. (1992), Privatization in Post-Socialist Countries, *Public Administration Review*, 52(6), 573-581.

Sax, J. (1971). Takings, Private Property and Public Rights, *The Yale Law Journal*, 81(2), 149-186.

Schlager, E., Ostrom, E. (1992). Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis, *Land Economics*, 68(3), 249-262.

Секулић, С. (2012). Правно-историјски оквир и упоредно-правна решења. У: *Враћање одузете имовине и обештећење (реституција). Програм обуке за судије Управног суда*. Правосудна академија и USAID: Београд, 4-28.

Smyth, A.J.; Dumanski, J (1993). *FESLM: An International Framework for Evaluating Sustainable Land Management*. World Soil Resources Report; Rome: FAO. 73.

Solar, M. (2014). *Problem vlasništva u Rusoovoj i Marksovoj filozofiji*. Doktorska disertacija, Novi Sad: Filozofski fakultet.

Sorensen, A. (2011). Evolving Property Rights in Japan: Patterns and Logics of Change, *Urban Studies*, 48(3), 471-491.

Спасић, Н., Вујошевић, М. (2009). Приступ планирању развоја и уређења простора у великим лигнитским басенима, У: М.Пуцар, Н.Спасић (Ур.) *Неки аспекти одрживог просторног развоја Србије*, посебна издања бр. 58, Београд: Институт за архитектуру и урбанизам Србије, 151-162.

Спасић, Н., Вујошевић, М. Николић, М. (2006). Одрживи просторни и урбани развој у зонама експлоатације Колубарског лигнитског басена, У: Н.Спасић, М.Вујошевић (Ур.) *Одрживи просторни развој града: приступи, информатика, модели*, посебна издања бр. 47, Београд: Институт за архитектуру и урбанизам Србије, 47-56.

Spasić N., Jokić V., Maričić T. (2009) Managing Spatial Development in Zones Undergoing Major Structural Changes, *Spatium*, 21, 53-65.

Спасић, Н., Петовар, К., Јокић, В. (2010). *Планирање и имплементација у великим рударским басенима*, посебна издања 65, Београд: Институт за архитектуру и урбанизам Србије, 35-36.

Stanilov, K., (2007). Urban planning and the challenges of post-socialist transformation, In: K. Stanilov (Ed.), *The Post-Socialist City*, Springer, 413-425.

Stojkov B. (2009). The soil use pentagon, Filipović D., Lukić B., Šećerov V. (Ur.), *Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine*; Beograd: Asocijacija prostornih planera Srbije, Geografski fakultet, Subotica: Zavod za urbanizam, 35-43.

Sturgeon, J.C., Sikor, T., (2004). Post-socialist property in Europe and Asia: variations on 'fuzziness', *Conservation and Society*, 3 (1), 1-17.

Sutela, P. (1998). Privatization in the Countries of Eastern and Central Europe and of the Former Soviet Union, UNU/WIDER Working papers No. 146.

Šljukić, S. (2006). Agriculture and the changes of the social structure: the case of Serbia, *Sociologija*, XLVIII(2), 137-148.

Шеварлић, М. (2015) *Пољопривредно земљиште у Републици Србији*, Београд: Републички завод за статистику.

Шљукић, Г. (2004). Друштвена структура у бившим социјалистичким земљама: транзиција или трансформација? *Социолошки преглед*, XXXVIII(1-2), 267-279.

Т

Таџан-Кок, Т. (2006). Institutional and spatial change. In: S. Tsenkova and Z. Nedović-Budić (Eds.) *The urban mosaic of post-socialist Europe*. Heidelberg: Physica-Verlag, 51-70.

Таџан-Кок, Т. (2011) Introduction: Contradictions of neoliberal urban planning. In: T. Таџан-Кок, G. Baeten (Eds.) *Contradictions of Neoliberal Planning: Cities, Policies, and Politics*. Dordrecht: Springer, 1-19.

Tosics, I. (2005). City development in Central and Eastern Europe since 1990: the impacts of internal forces, I.F.E.Hamilton, K.Dimitrovska Andrews, N.Pichler-Milanović (Eds.) *Transformation of cities in Central and Eastern Europe: Towards globalization*, United Nations University Press, 61.

Tosics, I. (2006). Spatial restructuring in post-socialist Budapest. . In: S. Tsenkova and Z. Nedović-Budić (Eds.) *The urban mosaic of post-socialist Europe*. Heidelberg: Physica-Verlag, 131-150.

Tsenkova, S. (2003). Post-socialist cities in a globalizing world. *PLANUM*, 1-20.

Tsenkova, S. (2006). Beyond transitions: understanding urban change in post-socialist cities. In: S. Tsenkova, Z. Nedović-Budić (Eds.) *The urban mosaic of post-socialist Europe*. Heidelberg: Physica-Verlag, 21-50.

Tsenkova, S. (2012). Urban planning and informal cities in Southeast Europe, *Journal of Architectural and Planning Research*, 29(4), 292-305.

UN (2012). The Future We Want: Outcome document adopted at Rio+20, <http://www.uncsd2012.org/content/documents/727The%20Future%20We%20Want%2019%20June%201230pm.pdf> (12.9.2015).

U

UN-CED (1992). Agenda 21, Rio declaration, New York: UN.

UN-ECE (1996). *Land Administration Guidelines, With Special Reference to Countries in Transition*, ECE/HBP/96, Geneva: UN.

UN-ECE (2004), *Guidelines on Real Property Units and Identifiers*. Geneva: UN.

UN-ECE (2005). *Land Administration in the UNECE Region: Development trends and main principles*. Geneva: UN.

UN-ECE (2008). *Spatial Planning: Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition*, Geneva: UN.

UN-HABITAT (2008). *Secure land rights for all*, GLTN:Nairobi.

UN-HABITAT (2012). *Sustaining Urban Land Information: A framework based on experiences in post-conflict and developing countries*, GUIDE 2 /2012.

URBACT (2008). Land Use Management for Sustainable European Cities (LUMASEC), Baseline Study - Development Phase.

Uvalić, M. (1992). *Investment and property rights in Yugoslavia: the long transition to a market economy*. New York: Cambridge University Press. 5.

V/B, W

Van der Krabben, E. (2009). A Property Rights Approach to Externality Problems: Planning Based on Compensation Rules, *Urban Studies*, 46(13), 2869-2890.

Van Erp, S., Akkermans, B. (2010). Property rights: a comparative view. In: B.Bouckaert (Ed.) *Property law and economics*. Volume 5, Encyclopedia of Law and Economics, Second Edition. Edward Edgar Publishing Inc, 31-52.

Vaskovich, M. (2012). Real Property Processes-An explorative study of property institutions in Belarus, Doctoral Thesis, Stockholm: KTH.

Verdery, K. (1997). Fuzzy Property: Rights, Power, and Identity in Transylvania's Decollectivization. In: J.M.Nelson, C.Tilly, L.Walker (Eds.) *Transforming post-Communist political economies*, Washington DC: National Academy Press, 102-117.

Verheye H. W. (1997). Land Use Planning and National Soil Policies, *Agricultural Systems*, 53, 161-174.

Vujošević, M. (2010). Collapse of strategic thinking, research and governance in Serbia and possible role of the Spatial plan of the Republic of Serbia (2010) in its renewal. *Spatium*, 23, 22-29.

Vujošević, M., (2002). Novije promene u teoriji i praksi planiranja na Zapadu i njihove pouke za planiranje u Srbiji - Jugoslaviji, Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, 49-60.

Vujošević, M., Zeković, S., Maričić, T. (2010). *Postsocijalistička tranzicija u Srbiji i teritorijalni kapital Srbije - stanje, neki budući izgledi i predvidljivi scenariji*, Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije.

Vujović, S., Petrović, M. (2007). Belgrade's post-socialist urban evolution: Reflections by the actors in the development process, In: K. Stanilov (Ed.), *The Post-Socialist City*, Springer, 361–383.

Вукићевић, С., Костић, М., Вукићевић, С. (2013). *Основи права са елементима привредног права*, Београд: Универзитет Сингидунум, 54-55.

Webster, C., Lai, L., W.-C. (2003). *Property rights, planning and markets: managing spontaneous cities*, Northampton USA: Edward Elgar.

Wiebe, K. D., Tegene, A., Kuhn, B. (1998). Land tenure, land policy and property rights debate, In: H.M.Jacobs, (Ed.) *Who Owns America?: Social Conflict over Property Rights*, The University of Wisconsin Press, 79-93.

Wiebe, K., Meinzen-Dick, R. (1998). Property rights as policy tools for sustainable development, *Land Use Policy*, 15(3), 203-215.

World Bank (2010). Rising global interest in farmland. Can it yield sustainable and equitable benefits? Washington DC: World Bank.

Z, Ž/Ж

Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade (2014). http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_06_74_1389.html (07.04.2016.)

Zeković, S. (2014). Evaluacija građevinskog zemljišta: preporuke za lokalni razvoj, U: M.Petrović, (Ur.) *Strukturni i delatni potencijal lokalnog razvoja*, Institut za sociološka istraživanja, Beograd: Filozofski fakultet, 83-104.

Zhu, J. (2002). Urban Development under Ambiguous Property Rights: A Case of China's Transition Economy. *International Journal of Urban and Regional Research*, 26, 41–57.

Zhu, J. (2004). From Land Use Right to Land Development Right: Institutional Change in China's Urban Development, *Urban Studies*, 41(7), 1249–1267.

Žerjav, B. (2013). Studija o mogućnostima finansiranja urbane infrastrukture kroz zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina (*value capture*) u Srbiji: Pregled i pouke internacionalnih iskustava, Beograd: Stalna konferencija gradova i opština.

Živanović Miljković, J. (2014). Normativni i institucionalni okvir upravljanja poljoprivrednim zemljištem u Srbiji- neka otvorena pitanja, U: B.Lukić, Z.R adosavljević, A.Đorđević, M.Marić (Ur.) *Zbornik radova Upravljanje zemljištem. Lokalna samouprava u planiranju i uređenju prostora i naselja*, Beograd: Asocijacija prostornih planera Srbije, 101-107.

Živanović Miljković, J., Džunić, G. (2013). Land use in large mining basins in post-exploitation period: the example of Serbia, In: R. Efe, I. Atalaj, I. Cürebal (Eds.), *3rd International Geography Symposium GEOMED 2013 Proceedings*, Dokuz Eylül University, Institute of Educational Science, 292-299.

Živanović Miljković, J., Popović, V. (2014b). Land use regulation and property rights regime over land in Serbia, *Spatium*, 32, 22-27.

Živanović Miljković, J., Popović, V. (2014a). Urban land policy-theoretical and practical perspectives, In: R. Efe, N. Sam, R. Sam, E. Spiriajevas, E. Galay, (Eds.) *Cities in the Globalizing World and Turkey: A theoretical and empirical perspective*, Sofia: St. Kliment Ohridski University Press, 432-444.

Živanović Miljković, Pantić (2014). Uređenje, zaštita i korišćenje poljoprivrednog zemljišta u Podunavlju, U: M. Maksin, N. Krunić, M. Nenković-Riznić (Ur.) *Održivi prostorni razvoj Podunavlja u Srbiji-knjiga 2*, Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, 273-290.

Живановић Миљковић, Ј. (2009), *Заштита, уређење и употреба земљишта у делу перцурбане зоне великог града-пример Београда*. Магистарска теза, Београду: Географски факултет.

ОСТАЛИ КОРИШЋЕНИ ИЗВОРИ

Национална законска регулатива, стратегије, планови

Закон о аграрној реформи и колонизацији, Службени лист ДФЈ, бр. 64/45 и Службени лист ФНРЈ, бр. 16/46, 24/46, 99/46, 101/47, 105/48, 19/51, 42-43/51, 21/56, 52/57, 55/57, 10/65.

Закон о враћању одузете имовине и обештећењу (Закон о реституцији), Службени гласник РС, бр. 72/2011, 108/2013, 142/2014, 88/2015 – одлука УС.

Закон о грађевинском земљишту, Службени гласник РС, бр. 44/95, 16/97, 23/01.

Закон о државном премеру и катастру, Службени гласник РС, бр. 72/2009, 18/2010, 65/2013, 15/2015 - одлука УС, 96/2015.

Закон о експропријацији, Службени гласник РС, бр. 53/95, Службени лист СРЈ, бр. 16/2001 - одлука СУС и Службени гласник РС, бр. 20/2009, 55/2013 - одлука УС.

Закон о заштити животне средине, Службени гласник РС, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – др.закон, 72/2009 – др.закон, 43/2011 – одлука УС, 14/2016.

Закон о заштити животне средине, Службени гласник РС, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009 - др. закон, 43/2011 - одлука УС и 14/2016.

Закон о заштити земљишта, Службени гласник РС, бр. 112/2015.

Закон о јавној својини, Службени гласник РС, бр. 72/2011, 88/2013.

Закон о конфискацији имовине и о извршењу конфискације, Службени лист ДФЈ, бр. 40/45, 70/45.

Закон о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера, Службени гласници СРС, бр. 32/68, 17/69, 29/69, 19/71, 16/72, 24/73, 39/73.

Закон о основама својинскоправних односа, Службени лист СФРЈ, бр. 6/80, 36/90, Службени лист СРЈ, бр. 29/96, Службени гласник РС, бр. 115/2005 - др. закон.

Закон о планирању и изградњи (2003), Службени гласник РС, бр. 47/2003, 34/2006.

Закон о планирању и изградњи (2009), Службени гласник РС, бр. 72/2009, 81/2009 – испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 – одлука УС, 98/2013 – одлука УС, 132/2014, 145/2014.

Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју, Службени гласник РС, бр. 10/2013, 142/2014, 103/2015.

Закон о пољопривредном земљишном фонду општенародне имовине и додељивању земље пољопривредним организацијама, Службени лист ФНРЈ, бр. 22/53 и Службени лист СФРЈ“, бр. 10/65, Службени гласник СРС, бр. 51/71, 52/73, Службени лист САПВ, бр.26/72.

Закон о пољопривредном земљишту, Службени гласник РС, бр. 62/2006, 65/2008 – др.закон, 41/2009, 112/2015.

Закон о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине, Службени гласник РС, бр. 49/92, 54/96 62/2006 – др.закон.

Закон о приватизацији (2001), Службени гласник РС, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07.

Закон о приватизацији(2014), Службени гласник РС, бр. 83/2014, 46/2015, 112/2015.

Закон о пријављивању и евидентирању одузете имовине, Службени гласник РС, бр. 45/2005, 72/2011 - др. Закон.

Закон о промету непокретности, Службени гласник РС, бр. 93/2014, 121/2014, 6/2015.

Закон о рударству и геолошким истраживањима, Службени гласник РС, бр. 101/2015.

Закон о укњижењу непокретности у друштвеној својини, Службени лист СФРЈ, бр.12/65, одн. Службени гласник СРС, бр. 45/71.

Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, Службени лист ФНРЈ, бр. 52/58, 3/59, 24/59, 24/61, 1/63.

Национална стратегија одрживог развоја Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 57/08.

Национална стратегија одрживог коришћења природних ресурса и добара (2012), Службени гласник РС, бр. 33/2012.

Основни закон о експропријацији, Службени лист ФНРЈ, бр. 28/1947.

Правилник о Националној листи индикатора заштите животне средине, Службени гласник РС, бр. 37/11.

План генералне регулације за насеље Вреоци, Службени лист града Београда бр. 54/08.

План генералне регулације за подручје насеља Барошевац, Зеоке, Медошевац и Бурово, Службени лист града Београда бр. 58/08.

План генералне регулације за зону утицаја површинског копа "Радљево" – I фаза, Службени гласник општине Уб, бр. 6/12.

План генералне регулације подручја ТЕ "Колубара Б – I фаза, Службени лист града Београда бр. 29/06.

Просторни план Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 88/10.

Просторни план подручја експлоатације Колубарског лигнитског басена, Службени гласник РС, бр. 122/08, 93/11.

Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије 2014-2020, Службени гласник РС, бр. 85/2014.

Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године, Службени гласник РС, бр. 101/2015.

Влада Републике Србије (2015) Стратегија управљања минералним ресурсима до 2030. године, <http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti/sekcija.php?id=45678> (11.08.2015).

Уредба о програму системског праћења квалитета земљишта, индикаторима за оцену ризика од деградације земљишта и методологије за израду ремедијационих програма (2010), Службени гласник РС, бр. 88/2010.

Уредба о утврђивању програма имплементације Просторног плана Републике Србије од 2010. до 2020. године, за период од 2011. до 2015. године, Службени гласник РС, бр. 102/2011.

Устав (1990), Службени лист РС, бр. 1/90.

Устав (2006), Службени гласник РС, бр. 98/2006.

Речници

Merriam-Webster's Dictionary of Law (1996) Merriam-Webster, Inc.

WordNet 3.1. (2010), Princeton University, <http://wordnet.princeton.edu> (20.2.2016.)

Black's Law Dictionary (2005). 8th edition, St. Paul: Thomson/West.

П Р И Л О З И

Прилог 1. Предности просторног планирања (према UN-ECE, 2008:2).

Економске предности:

- Обезбеђује већу стабилност и сигурност за инвестирање;
- Препознаје земљиште за економски развој на погодним локацијама;
- Осигурава да земљиште намењено за развој буде повезано са путном мрежом и радном снагом;
- Промовише квалитет животне средине у урбаним и руралним подручјима, чиме их чини атрактивнијим за инвестирање и развој;
- Препознаје правце развоја који су у складу са потребама локалних заједница;
- Промовише обнову;
- Доноси ефикасне и конзистентне одлуке.

Социјалне предности:

- Разматра потребе локалне заједнице при формулисању развојних политика;
- Унапређује приступачност нових развојних локација;
- Подржава изградњу комуналне инфраструктуре тамо где недостаје;
- Промовише поновно коришћење напуштеног земљишта, посебно тамо где то има потенцијал економског развоја;
- Помаже стварање и одржавање пријатне, здраве и безбедне животне средине.

Еколошке предности:

- Промовише обнављање и одговарајућу употребу земљишта, објеката и инфраструктуре;
- Промовише коришћење раније употребљаваног земљишта (*brownfield*) и минимизира развој на *greenfield* земљишту;
- Чува значајну природну, историјску и културну баштину;
- Бави се потенцијалним ризицима животне средине (нпр. поплаве, квалитет ваздуха);
- Штити и унапређује подручја за рекреацију и природна станишта;
- Промовише приступачност свим видовима кретања (нпр. пешачење, бициклизам, јавни превоз), а не само аутомобилом;
- Охрабрује енергетску ефикасност.

Прилог 2. Поређење идеалног типа плана начина коришћења земљишта и просторног плана (према Nadin, 2006: 18-19).

	ПЛАН НАЧИНА КОРИШЋЕЊА ЗЕМЉИШТА	ПРОСТОРНИ ПЛАН
Сврха	Регулација коришћења земљишта и развоја кроз примену критеријума и дефинисање подручја намењених развоју и заштити.	Усмеравање просторног развоја кроз координацију просторних утицаја секторских политика и одлука.
Форма	Распоред политика и правила одлучивања ради регулисања коришћења земљишта у административном подручју. Картирање подручја намене и локација за развој и заштиту.	Стратегија која идентификује критичне аспекте просторног развоја и дефинише јасне жељене ефекте широм функционалног подручја. Визуелизација просторних циљева и кључних подручја за промену. Принципи и циљеви који ће водити координисану акцију.
Процес	Дискретан процес који води усвајању нацрта плана. Процес конфронтације организован кроз консултације о нацрту плана и политичко преговарање. Актери користе процес да би заштитили и промовисали своје интересе.	Континуални процес увида у план и његових измена. Узајамно учење и дељење информација кроз дебате о алтернативама у колаборативном политичком процесу. Актери користе процес да би постигли своје и заједничке циљеве.
Власништво и политика заједнице	Документ тела надлежног за планирање који даје одреднице другим професионалним планерима који промовишу и регулишу развој.	Корпоративни документ локалних власти креиран у сагласности са заједницама и другим актерима, партнерствима и НВО.
Процедуралне гаранције	Коначни план се одређује кроз разматрање примедби и сугестија на решења плана.	Коначни план се одређује преиспитивањем стабилности и кохерентности целокупног плана.
Методе	Картирање ограничења и захтева секторских политика. Преговарање и нагодба са онима који улажу жалбе и другим актерима, информисање о ширим планерским принципима. Провера одрживости предлога / стратешка процена утицаја на животну средину.	Грађење разумевања о кључним трендовима и покретачима просторног развоја, захтевима и потребама тржишта, и социјалним, економским и еколошким утицајима развоја. Анализа опција кроз визију и стратешки приступ. Креирање алтернатива и опција потпомогнута одрживим предлозима / стратешком проценом утицаја на животну средину.
Доношење и примена	Тежи директним променама и контроли инвестиционих активности у коришћењу земљишта кроз строга правила, док ублажава локалне нежељене ефекте кроз услове и планерске споразуме.	Тежи утицају на одлуке у другим секторима кроз изградњу заједничког власништва над стратегијом и низ подстрека и других механизма укључујући правила коришћења земљишта и планерске споразуме.
Праћење и преиспитивање	Мери усаглашеност планских политика и предлога са њиховим извођењем и применом. Подаци пружају портрет планског подручја као општег контекста у којем треба применити планске предлоге. Периодично, али не тако често, преиспитивање читавог плана.	Мери квалитет плана у његовом утицају на секторске политике и одлучивање. Подаци дају информације које потпомажу разумевање просторног развоја и примену стратегије. Редовно прилагођавање планских компоненти конзистентној визији.

**Прилог 3: План коришћења пољопривредног земљишта у Колубарском
лигнитском басену за период 2015-2020. године**

Ред. бр.	Подручје / КО	Стање 2015.	Заузимање у периоду 2015-2020.					Рекултивација	Стање 2020.	
			Ширење копова	Изградња ретензија	Заштитне шуме	Плантаже биогорива	Саобраћајнице			Свега
Свега ПП		42401,0	-1607,8	-64,1	-680,8	-583,2	-566,5	-3502,4	416,6	39315,2
ГО Лазаревац		18984,2	-757,4	-56,1	-528,8	-153,2	-113,0	-1608,5	354,3	17730,0
1	Араповац	563,0	-3,1	-	-3,5	-	-3,3	-9,9	-	553,1
2	Барошевац	570,6	-170,3	-	-15,4	-	-2,2	-187,9	143,5	526,2
3	Бистрица	910,0	-	-5,5	-	-	-	-5,5	-	904,5
4	Бурово	260,6	-	-	-	-	-11,3	-11,3	-	249,3
5	Велики Црљени	1270,0	-26,8	-	-13,7	-29,5	-9,0	-79,0	-	1191,0
6	Врбовно	765,0	-	-	-2,0	-	-6,4	-8,4	-	756,6
7	Вреоци	1117,0	-278,8	-	-152,6	-	-10,5	-441,9	-	675,1
8	Дрен	831,8	-	-	-15,0	-	-16,2	-31,2	-	800,6
9	Зеоке	525,0	-195,4	-	-22,9	-	-7,8	-226,1	-	298,9
10	Јунковац	872,0	-56,6	-	-14,8	-	-1,2	-72,6	-	799,4
11	Крушевица-део	17,7	-	-5,1	-2,6	-	-	-7,7	-	10,0
12	Лазаревац	230,0	-	-	-	-	-9,8	-9,8	-	220,2
13	Лесковац	1020,0	-	-	-12,3	-	-3,1	-15,4	-	1004,6
14	Лукавица	790,1	-	-	-10,8	-	-2,2	-13,0	-	777,1
15	М. Црљени	416,1	-	-8,5	-7,2	-	-	-15,7	65,3	465,7
16	Медошевац	430,0	-	-	-22,2	-	-	-22,2	-	407,8
17	Миросалци	1200,0	-	-	-17,0	-	-3,8	-20,8	-	1179,2
18	Петка	780,3	-	-	-38,5	-27,6	-2,0	-68,1	-	712,2
19	Пркосава	149,0	-	-	-	-	-	0,0	-	149,0
20	Рудовци	1092,6	-	-36,0	-4,7	-	-	-40,7	-	1051,9
21	Сакуља	-	-	-	-	-	-	0,0	89,9	89,9
22	Соколово	566,0	-	-	-28,2	-	-4,8	-33,0	-	533,0
23	Степојевац	1819,4	-	-	-2,8	-35,1	-1,4	-39,3	-	1780,1
24	Стрмово	246,0	-25,5	-	-	-	-	-25,5	-	220,5
25	Стубица	600,0	-	-	-12,0	-	-	-12,0	-	588,0
26	Трбушница-део	4,2	-	-1,0	-	-	-	-1,0	-	3,2
27	Цветовац	133,8	-0,9	-	-	-	-	-0,9	55,6	188,5
28	Шопић	1440,0	-	-	-130,5	-61,1	-15,0	-206,6	-	1233,4
29	Шушњар	364,0	-	-	-	-	-3,0	-3,0	-	361,0
ГО Обреновац		4103,0	-	-	-79,7	-227,2	-35,0	-341,9	-	3761,1
1	Бровић	717,0	-	-	-7,0	-	-1,0	-8,0	-	709,0
2	Конатице	1363,0	-	-	-59,5	-40,8	-10,0	-110,3	-	1252,7
3	Пироман	1065,0	-	-	-13,2	-	-24,0	-37,2	-	1027,8
4	Пољане	958,0	-	-	-	-186,4	-	-186,4	-	771,6
Општина Лајковац		6738,3	-261,7	-	-14,0	-126,3	-192,2	-594,2	62,3	6206,5
1	Јабучје	3527,0	-	-	-	-78,6	-166,0	-244,6	-	3282,4
2	Лајковац	595,6	-	-	-	-15,7	-8,1	-23,8	-	571,8
3	Мали Борак	271,7	-261,7	-	-	-	-	-261,7	62,3	72,3
4	Непричава	1140,0	-	-	-8,0	-	-3,4	-11,4	-	1128,6
5	Рубриреза	504,1	-	-	-6,0	-	-5,7	-11,7	-	492,4
6	Скобаљ	260,0	-	-	-	-	-7,0	-7,0	-	253,0
7	Ћелије	440,0	-	-	-	-32,0	-2,0	-34,0	-	406,0
Општина Уб		10061,3	-588,7	-	-58,3	-76,5	-226,3	-949,8	-	9111,6
1	Бргуле	1229,9	-11,3	-	-43,3	-40,3	-3,5	-98,3	-	1131,6
2	Каленић	349,8	-269,6	-	-	-	-0,8	-270,4	-	79,4
3	Лисо Поље	348,0	-	-	-	-36,2	-1,0	-37,2	-	310,8
4	Лончаник	695,0	-	-	-	-	-	-	-	695,0
5	Милорци	378,0	-	-	-	-	-10,0	-10,0	-	368,0
6	Мургац	795,0	-	-	-	-	-14,0	-14,0	-	781,0
7	Паљиви	1226,3	-	-	-2,0	-	-161,0	-163,0	-	1063,3
8	Радљево	996,3	-286,9	-	-	-	-2,1	-289,0	-	707,3
9	Руклада	758,0	-	-	-3,0	-	-11,0	-14,0	-	744,0
10	Стубленица	1650,0	-	-	-5,0	-	-6,3	-11,3	-	1638,7
11	Трњаци	280,0	-	-	-	-	-7,8	-7,8	-	272,2
12	Уб	350,0	-	-	-	-	-1,8	-1,8	-	348,2
13	Шарбане	1005,0	-	-	-5,0	-	-7,0	-12,0	-	993,0
Општина Аранђеловац		2514,2	-	-8,0	-	-	-	-8,0	-	2506,2
1	Даросава	1676,7	-	-2,3	-	-	-	-2,3	-	1674,4
2	Прогореоци	837,5	-	-5,7	-	-	-	-5,7	-	831,8

(Извор: ИАУС, 2016)

Б И О Г Р А Ф И Ј А А У Т О Р А

Јелена Живановић Миљковић рођена је 1981. године у Београду. На Географском факултету Универзитета у Београду дипломирала је 2005. године, на катедри за просторно планирање. Исте године уписује постдипломске студије на Географском факултету Универзитета у Београду, смер *Просторно планирање*. Магистрирала је 2009. године одбравивши магистарску тезу под називом *„Заштита, уређење и употреба земљишта у делу периурбане зоне великог града - пример Београда“*.

Научни и стручни рад започела је у Институту за архитектуру и урбанизам Србије марта 2006. године, као стипендиста Министарства за науку и животну средину Републике Србије. Од фебруара 2010. године запослена је у Институту као истраживач сарадник у Центру за просторно планирање и животну средину.

У досадашњем раду, остварила је научно и професионално усавршавање кроз објављивање већег броја радова у домаћим и иностраним референтним публикацијама, учешћем на четири научно-истраживачка пројекта, радом на већем броју просторних и урбанистичких планова, програма, студија итд.

Свој рад усмерила је нарочито на следеће области: планирање коришћења земљишта; земљишна политика; планирање пољопривредног земљишта; планирање периурбаних зона, руралних подручја и руралног залеђа градова; валоризација природних условљености и ограничења просторног развоја.

Активно се служи енглеским и руским језиком.

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани-а Јелена Живановић Миљковић
број уписа _____

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

ПРОМЕНЕ НАЧИНА КОРИШЋЕЊА ЗЕМЉИШТА И ВЛАСНИШТВА
НАД ЗЕМЉИШТЕМ СА АСПЕКТА ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 15.05.2016.

Ј. Живановић Миљковић

Прилог 2.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора ЈЕЛЕНА ЖИВАНОВИЋ МИЉКОВИЋ

Број уписа _____

Студијски програм _____

Наслов рада ПРОМЕНЕ НАЧИНА КОРИШЋЕЊА ЗЕМЉИШТА И ВЛАСНИШТВА
НАД ЗЕМЉИШТЕМ СА АСПЕКТА ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА

Ментор ПРОФ. ДР ДЕЈАН ЂОРЂЕВИЋ

Потписани _____

изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

у Београду, 15.05.2016.

Јелена Живановић Миљковић

Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

ПРОМЕНЕ НАЧИНА КОРИШЋЕЊА ЗЕМЉИШТА И ВЛАСНИШТВА
НАД ЗЕМЉИШТЕМ СА АСПЕКТА ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда

У Београду, 15.05.2016.

