

## REGULATIVA O KORIŠĆENJU GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA U SRBIJI: ANALIZA NJENIH UTICAJA NA IMOVINSKA PRAVA

Jelena Živanović Miljković<sup>1</sup>

### Apstrakt

*U radu se daje sistemska, kvalitativna i kritička analiza regulatornog okvira u domenu upravljanja, planiranja i korišćenja građevinskog zemljišta u Srbiji i njegovih efekata na imovinska prava. U radu se istražuju i naglašavaju - u dosadašnjoj domaćoj istraživačkoj praksi u oblasti prostornog planiranja - nedovoljno istraživani aspekti uticaja regulative o korišćenju građevinskog zemljišta na imovinske/vlasničke odnose na zemljištu. U periodu nakon Drugog svetskog rata, paralelno sa različitim promenama regulative o građevinskom zemljištu, vlasničke odnose na građevinskom zemljištu u Srbiji pratile su velike imovinske i zemljišno-posedovne preraspodele i transformacije, a ovim odnosima pečat su dale različite pravne mere (konfiskacija, nacionalizacija, eksproprijacija i dr.). Novije promene, karakteristične za period postsocijalističke tranzicije, uslovile su nove transformacije u vlasničkim odnosima, a odnose se na reatribuciju/redefinisavanje vlasničkih odnosa, privatizaciju i restituciju građevinskog zemljišta. Uzevši u obzir društveno-istorijski i savremeni društveni kontekst sa aspekta činjeničnog stanja, u radu se sagledavaju promene u režimima imovinskih prava na građevinskom zemljištu nastale pod uticajem različitih regulativa o korišćenju građevinskog zemljišta, uz naglašenu regulatornu ulogu prostornog i urbanističkog planiranja. Polazna zapažanja o uticajima regulative o korišćenju zemljišta na imovinske odnose proveravana su i potvrđena. Rezultate ove analize predstavlja okvir regulativa o korišćenju građevinskog zemljišta koje utiču na imovinska / vlasnička prava u Srbiji.*

**Ključne reči:** gradsko / građevinsko zemljište, regulativa, imovinska / vlasnička prava, Srbija.

---

<sup>1</sup> dr Jelena Živanović Miljković, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Srbija, jelena@iaus.ac.rs

## 1. UVOD

O *imovinskim pravima* se već dugo raspravlja, prevashodno u teoriji prava, ali i na polju politike, ekonomije i slično. Uopšteno govoreći, većina država u svetu prihvatila je i izjasnila se, bilo sopstvenim ustavom ili međunarodnim sporazumima<sup>2</sup>, da je pravo na posedovanje imovine osnovno ljudsko pravo, s različitim primenama, zavisno od zakonskog okvira<sup>3</sup>. Dobro je poznata činjenica da se za imovinsko pravo mogu ustanoviti ograničenja samo u javnom interesu i to u slučajevima i pod uslovima koje predviđa zakon, a uz odgovarajuću nadoknadu isplaćenu vlasnicima zbog gubitka koji su pretrpeli, za šta postoje različiti modaliteti. U tom smislu, namena zemljišta može se regulisati zakonom u meri u kojoj to iziskuje opšti interes (EC, 2007). Pravna zaštita zemljišta veoma je striktna i zavisi od perspektive, tj. od pravnog sistema<sup>4</sup>.

Cilj ovog rada jeste predstavljanje okvira za zakonsku regulativu o korišćenju zemljišta (u daljem tekstu: RKZ), koja utiče na vlasnička prava na građevinskom zemljištu u Srbiji. Imajući u vidu različite teorijske perspektive odnosa zakonske RKZ i imovinskih prava na zemljištu, autor uočava različita ograničenja, obaveze ili pogodnosti koje vlasnici zemljišta imaju sa stanovišta zakonske regulative o korišćenju zemljišta. Detaljna analiza socio-istorijskog, institucionalnog i regulatornog okvira veoma je značajna radi sagledavanja transformacija imovinskih prava u postsocijalističkoj Srbiji. Polazeći od činjenice da prostorno planiranje ima ključni uticaj na interese za kontrolisanom upotrebom zemljišta i imovinska prava na zemljištu, podjednako na privatnom i državnom (UN-ECE, 2008), autor razmatra i ulogu procesa planiranja, kao načina regulisanja korišćenja zemljišta, u kontekstu transformacije imovinskih prava. Ovo istraživanje sprovedeno je primenom: kvalitativnih metoda istraživanja, proučavanjem literature o teorijskom pristupu analizi odnosa imovinskih prava i propisa o nameni zemljišta, terminološkim istraživanjem, *ex-ante*, *ex-post* i kritičkom analizom institucionalnog i regulatornog okvira.

---

<sup>2</sup> Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Povelja Evropske unije o osnovnim pravima itd.

<sup>3</sup> U međunarodnom kontekstu, oblici imovinskih prava su različiti (privatno, zajedničko/zadružno/javno/državno ili otvoreno vlasništvo). Pitanja koja se tiču raspolaganja zemljištem (skupina prava, tzv. *bundle of rights*, pravo držanja i pravo korišćenja i ostali vidovi raspolaganja vlasničkim/imovinskim pravima), nisu predmet ovog rada. Za diskusije o ovim pitanjima pogledati npr. Živanović Miljković, 2016:34–49.

<sup>4</sup> *Rimsko pravo* (građansko, kontinentalno, evropsko pravo) smatra se začetkom imovinskih prava, sa širokim uticajem na moderne zakone zapadnih civilizacija, dok se *anglo-američko pravo* (običajno) primenjuje u većini država Komonvelta. Za detaljnije diskusije o pitanjima imovine i imovinskih prava sa stanovišta savremenih pravnih postupaka, pogledati npr. Hoofs (2010), Van Erp & Akkermans (2010) itd.

## 2. TEORIJSKA OSNOVA IMOVINSKIH PRAVA NA ZEMLJIŠTU I REGULATIVE O KORIŠĆENJU ZEMLJIŠTA

**Zemljište** se obično smatra **imovinom** (stvarnom imovinom, nepokretnošću, nepokretnim dobrom, nepokretnom imovinom) koja se definiše kao „objekat koji podleže pravima prema zakonu“ (UN-ECE, 2004:8). Stvarna imovina obuhvata „zemljište i sve pripadajuće objekte, nepokretne ili trajno vezane za njega“ (Black's Law Dictionary, 2005).

*Vlasništvo* je posedovanje ili „kontrola“, pozicija vlasnika prema predmetu koji poseduje, što često podrazumeva uživanje prava ili interese sopstvenika (vlasnika). Pojam *imovinsko pravo*<sup>5</sup> odnosi se na stvarno (apsolutno) pravo (lat. *dominium, proprietas*) i predstavlja pravo na imovinu u najširem smislu, odnosno, najveće pravno i činjenično ovlašćenje vlasnika imovine, korišćenje (namenu) i pravo raspolaganja u skladu sa zakonom, što garantuje zaštitu od zloupotrebe prava svojine i štete nastale za druge subjekte navedenog prava (odnos između vlasnika i nevlasnika).

De Soto (2000:164) smatra da vlasništvo nije primarno *svojstvo imovine* već da je ono pravni izraz konsenzusa o imovini u ekonomskom smislu. Iz toga sledi da vlasništvo ne predstavlja samu imovinu, već dogovor između ljudi o tome kako treba upravljati tom imovinom, koristiti je i razmenjivati (Ibid.).

Imovinska prava uzimaju u obzir formalne i neformalne institucije i aranžmane koji regulišu pristup zemljištu i ostalim resursima, kao i sledbena potraživanja koja fizička lica imaju vezano za te resurse i korist koju od njih stiču (na osnovu Bromley, 1997 i McElfish, 1994, prema Wiebe & Meinzen-Dick, 1998:205). Eggertsson (1990) (prema Benham & Benham, 1997) je definisao pojam imovinskih prava i sažeto ga objasnio tvrdeći da je sistem imovinskih prava „metod dodeljivanja ‘dozvole’ konkretnom pojedincu da za konkretno dobro odabere bilo koju namenu iz grupe nezabranjenih namena.“

Jedno od ključnih pitanja u smislu imovinskog prava na zemljištu jeste čvrsto postavljen, savremeni sistem upravljanja zemljištem. Sistem upravljanja zemljištem predstavlja niz struktura i institucija koje sprovode zemljišnu politiku, utiču na imovinska prava, upisuju hipoteke, izdaju vlasničke listove i upravljaju informacionim sistemima (EC, 2004). Upis imovinskih prava u javne registre omogućuje formalnu identifikaciju vlasnika, ali takođe pruža pravni dokaz o postojanju imovinskog prava. Koncept „višenamenskih katastara“ (Dale & McLaughlin, 1999) sastoji se od pravosudnih, fiskalnih, planskih i ostalih

---

<sup>5</sup> Izvor: Vukićević et al. (2013: 54-55); Merriam Webster's Dictionary of Law (1996); WordNet (2010).

informativnih sistema koji olakšavaju planiranje namene zemljišta, upravljanje zemljištem i sprovođenje propisa.

Brojne studije bave se primenom teorije imovinskih prava u praksi planiranja (npr. Webster & Lai, 2003; Buitelaar, 2004; Needham, 2006; Havel, 2014 itd.). Norton & Bieri (2014) raspravljaju o odgovarajućoj ulozi koju planiranje treba da ima, posredujući u odnosima između pojedinca i zajednice, države i njenih građana, državne uprave i tržišta, ljudi i imovine, posebno uzimajući u obzir nerazdvojive tenzije između planiranja, zakona i imovinskih prava fizičkih lica.

Hartmann & Needham (2012) smatraju da je „planiranje u skladu sa zakonom i imovinskim pravima“ nužno za oblast prostornog planiranja, što se može postići na dva načina. Jedan način je pretpostaviti uslove pod kojima će vlasnici koristiti svoja imovinska prava, postupajući prema zakonu o planiranju namene zemljišta. Ti uslovi treba da budu smernice i da podstiču izvesna prava, pri čemu planiranje ima ulogu u stvaranju okvira za aktivnosti različitih zainteresovanih strana. Drugi način „planiranja u skladu sa zakonom i imovinskim pravima“ više je indirektan, tačnije, kad nadležna državna institucija kreira tržište nepokretnosti kako bi stvorila željeno fizičko okruženje (npr. prenosive građevinske dozvole). Bez obzira na način na koji se ono sprovodi, proces planiranja nužno ostaje u okvirima zakona koji regulišu planiranje i koji se bave imovinskim pravima (Ibid.).

Ovim se naglašava *regulatorni karakter* prostornog planiranja. Planiranjem namene zemljišta, kao pravnim instrumentom države u cilju ostvarenja (šireg) javnog/opšteg interesa, planiranje ima za cilj da uspostavi ravnotežu između prava vlasnika da koristi svoje zemljište i javnog interesa. Sprovođenje propisa, odnosno regulative počiva na legitimnom monopolu državnih vlasti da koristi prinudu (Hopkins, 2001:10). Prostorni ili urbanistički plan ima normativnu snagu i direktno obavezuje korisnike prostora i one koje pokreću razvoj da poštuju pravila, kao i striktnu namenu zemljišta. Kako navodi Janssen-Jansen (2015:15), planiranje jeste i nastaviće da bude srž funkcije državnog upravljanja i značajan proces državnih intervencija, koji učestvuje u politikama korišćenja zemljišta.

## **2.1. Regulatorna o korišćenju zemljišta i njeni uticaji na imovinska prava na zemljištu**

Prema Hopkins (2001:9-10), „regulatorna [je] prinudni prenos i ponovni prenos prava (uključujući definisanje zona, porez na imovinu, naknadu za uređivanje građevinskog zemljišta itd). Propisi utiču na opseg dozvoljenih aktivnosti. Planovi... pružaju informacije o uzajamno zavisnim odlukama vezano za očekivani ishod, ali ti planovi ne utvrđuju direktno opseg dopuštenih aktivnosti“. U izvesnoj meri, propisi ili politike koji se odnose na korišćenje, tj. namenu zemljišta mogu se

smatrati proizvodom prakse planiranja namene zemljišta, iako korake u smislu njihove primene i sprovođenja ne kontrolišu sami tvorci planova (Kim, 2011).

No, RKZ svakako je primarno usmerena ka boljem upravljanju prostorom namenjenim različitim aktivnostima ljudi i to na način koji će kontrolisati upotrebu zemljišta za te aktivnosti (npr. radi sprečavanja nekontrolisanog širenja gradova, očuvanja poljoprivrednih aktivnosti u periurbanim područjima, zaštite prirode itd.), a primenjuje se posredstvom različitih instrumenata. Većina tih instrumenata je obavezujućeg karaktera i služi za sprovođenje ciljeva šireg razvoja lokalne zajednice, a uključuje instrumente za kontrolu gradjenja (npr. granice širenja gradskog područja, planovi zoniranja, visina građevinskih objekata ili ograničenja u smislu minimalne veličine placa itd.), kao i instrumente za sprovođenje tih planova. Planom se reguliše namena zemljišta i kategorija zone, dok se regulativom (zoniranjem) menjaju vlasnička prava (Hopkins, 2001).

Postoji obimna literatura o efektima pravne regulative o upotrebi zemljišta na različite ishode. Poslednjih decenija akcenat je na istraživanju uticaja regulative na vrednost zemljišta, izgradnju i stanovanje (Pollakowski & Wachter, 1990; Quigley & Rosenthal, 2005; Ihlanfeldt, 2007; Glaeser & Ward, 2009; Alterman, 2012; Kok et al., 2014 itd.). Opšti je stav da RKZ snažno utiče na stanovanje i vrednost zemljišta, iako postoji razlika u mišljenjima oko prirode tih uticaja. Na osnovu poređenja rezultata brojnih empirijskih analiza u Sjedinjenim Američkim Državama, McLaughlin (2012: S54) zaključuje da regulativa ima negativan uticaj na tržište zemljišta i stambenog prostora, društvenu jednakost, zaštitu životne sredine i vitalnost regionalne ekonomije, dok, sa druge strane, Jaeger (2006) zauzima stav da ona u mnogome ima pozitivan uticaj na vrednost zemljišta i da je povećava, a ne umanjuje. Kim (2011) zaključuje da se ekonomski razvoj efikasnije postiže odgovarajućim oporezivanjem, obukom radne snage, industrijskom politikom itd., nego bilo kakvim intervencionizmom vezanim za namenu zemljišta.

Alterman (2012:759) tvrdi da se najčešće debate o imovinskim pravima usredsređuju na: odgovarajući stepen korišćenja zemljišta i propise o zaštiti životne sredine, stepen ovlašćenja državnih organa da preuzmu zemljište za javne potrebe, stepen naknade prema propisima i na to da li građanstvo treba da bude obeštećeno za iznos rasta vrednosti zemljišta do kojeg je došlo usled odluke države. Obimna istraživanja o tome da li regulativa ima pozitivan ili negativan uticaj na cene zemljišta naročito su značajna u kontekstu stalnih pravnih rasprava o slučajevima „regulatornog oduzimanja prava vlasnika na korišćenje zemljišta“ u Sjedinjenim Američkim Državama. Naime, smanjenje vrednosti zemljišta izazvano regulativom o upotrebi zemljišta može se nadoknaditi po osnovu doktrine regulatornog oduzimanja prava vlasnika na korišćenje zemljišta. Prisutna je dilema da li država ima obavezu da fizička lica, vlasnike zemljišta, obešteti ako

dođe do smanjenja vrednosti zemljišta usled promene regulative o nameni zemljišta („uništenje” ili „pogoršanje”). S druge strane, pojmovi *windfall* u američkoj literaturi („dar s neba”) i *betterment* u britanskoj literaturi („poboljšanje”), odnosno nezarađeni prihod ili dodatna vrednost, ukazuju na svaki rast vrednosti zemljišta nastao kao posledica planskih rešenja ili odlukâ u javnom interesu.

Kako tvrdi Paasch (2012:59), sve što se radi po nalogu državnih institucija predstavlja *javnu regulativu*, koja je rezultat političkih odluka na različitim nivoima, od nadnacionalnih političkih institucija (npr. neke direktive EU), pa sve do fiskalnih mera, subvencija i regulativa o nameni zemljišta koje se donose na lokalnom nivou i koje utiču na pravo vlasnikâ zemljišta da isto koriste. Takve regulative bi mogle da stvore restrikcije/ograničenja, obaveze/prihvatanje obaveza i prednosti/pogodnosti za vlasnike zemljišta pri obavljanju određenih aktivnosti na tom zemljištu.

### **3. ULOGA SOCIO-ISTORIJSKIH I INSTITUCIONALNIH OKVIRA U PROMENI REŽIMA IMOVINSKIH PRAVA**

#### **3.1. Opšti kontekst**

U poslednje tri decenije region Srednje i Istočne Evrope (u daljem tekstu: SIE) suočen je s različitim političkim, ekonomskim, društvenim i prostornim promenama karakterističnim za tranziciju/postsocijalistički period. To je naročito pobudilo interesovanje za istraživanja usmerena na političko i prostorno restrukturiranje i ekonomski razvoj (Andrusz, 1996; Tosics, 2006), institucionalne i prostorne promene i alate u planiranju (npr. Taşan-Kok, 2006; Tsenkova, 2006; Stanilov, 2007; Djordjević & Dabović, 2009; Nedovic-Budic et al., 2012; Zeković et al., 2015), privatizaciju zemljišta i restituciju (Savas, 1992; Sutela, 1998; Heller & Serkin, 1999; Karadjova, 2004) i sociološko-ekonomske promene (Vujošević & Nedović-Budić, 2006) itd.

Dale & Baldwin (2000) skreću pažnju na činjenicu da se u socijalističkom periodu zemljišna politika bazirala na ideološkom verovanju u *zajedničko* ili *društveno* vlasništvo imovine, raspodelu resursa na osnovu centralizovanih planova, uključujući intervencije države i, s tim u vezi, potiskivanje privatnog vlasništva pojedinca u smislu imovinskih prava. Pojam *pravo korišćenja* – jedinstvene institucionalne karakteristike bivših socijalističkih država – odnosio se na društveno vlasništvo. Kako je uočio Marcuse (1996:135), u socijalističkim sistemima pravu korišćenja dat je primat u odnosu na pravo na privatnu svojinu.

S padom socijalističke ideologije u SIE dat je snažan podsticaj pravu na privatnu svojinu. Ponovno dodeljivanje prava vlasništva – sticanje prava svojine na zemljištu – postalo je značajan zadatak u svim državama postsocijalističkog diskursa, usled čega su stvoreni novi uslovi na tržištu zemljišta, ali uz znatne razlike u usvojenim stavovima, dok su restitucija i naknada za gubitak vlasništva bile praćene tranzicionim promenama<sup>6</sup>.

Srbija se pridržavala preporuka za ponovnu dodelu prava vlasništva kako bi bili stvoreni uslovi za razvoj tržišta zemljišta i prelazak iz javnog u privatno vlasništvo, uključujući restituciju, mada je izuzetna složenost ovih pitanja prouzrokovala njihovo sporo rešavanje (Živanović Miljković & Popović, 2014).

### **3.2. Politika građevinskog zemljišta i imovinska prava u Srbiji od 1945. godine do devedesetih godina XX veka**

Posle Drugog svetskog rata zemljišna politika bila je sastavni deo opštih principa društvenog uređenja, u kojem su stvorene nove okolnosti za redistribuciju i krupnu transformaciju vlasničkih prava na zemljištu. Te transformacije radikalno su izmenile vlasničku strukturu i imovinsko-pravne odnose, a propraćene su zakonskim merama – konfiskacijom, agrarnim reformama i kolonizacijom, nacionalizacijom, eksproprijacijom, kao i novijim promenama vlasničkih odnosa u periodu tranzicije, tj. od 1990. godine do danas.

Po završetku Drugog svetskog rata, u Srbiji i drugim republikama bivše Jugoslavije započeta je institucionalizacija socijalizma dubokim političkim, društvenim i privrednim promenama. Uzimajući u obzir opšti interes, tadašnji ustavno-pravni poredak stavljao je pravo na građansku (privatnu) svojinu u krut okvir, dajući prednost pravu na nacionalnu (državnu/društvenu) i zadružnu svojinu.

Sa jačanjem nove društveno-političke ideologije, zemljište u privatnom vlasništvu prinudno je oduzimano različitim pravnim instrumentima. Opšta odlika svih oblika oduzimanja vlasničkih prava ili deprivatizacije u socijalističkoj Jugoslaviji bilo je to da su često sprovedena bez ikakve nadoknade vlasnicima privatne svojine. *Osnovni zakon o eksproprijaciji* (1947) nije predviđao vremenski okvir za diskreciono pravo privremenog zauzimanja zemljišta, uz nejasnu i dvosmisleni odredbu da “zauzimanje prestaje čim prestane potreba zbog koje je određeno”. Analizom procesa eksproprijacije izvršenog nakon Drugog svetskog rata utvrđeno je da je nadoknada za eksproprijisanu imovinu, koja je podrazumevala

---

<sup>6</sup> Kako bi se razumeli modaliteti koje su pojedinačne postsocijalističke države usvojile za rešavanje ovih pitanja, videti: Dale & Baldwin, 2000; Tosics, 2005; Šljukić, 2004; UN-ECE, 1996 itd.

tržišnu vrednost, bila simbolična sve do 1968. godine, a da često nije ni isplaćivana (Sekulić, 2012:4), zbog čega je procena legitimnosti same eksproprijacije, vrlo složena, pa i suptilna (Begović et al., 2006:8). Konfiskacija je bila važan metod pribavljanja zemljišta, a sprovedena je u skladu sa odredbama *Zakona o konfiskaciji imovine i o izvršenju konfiskacije* (1945). Smatrana manjom ili sekundarnom krivičnom sankcijom, konfiskacija je podrazumevala prinudno oduzimanje – bez naknade – svih ličnih imovinskih prava i njihovu transformaciju u državna/društvena imovinska prava.

Na osnovu skupa zakona sprovedena je opsežna nacionalizacija građevinskog zemljišta. Prema odredbama *Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta* (1958), ukupno građevinsko zemljište, kao i ono na kojem je planirana izgradnja, na teritoriji gradova ili naselja gradskog karaktera, postalo je društvena svojina. Prema *Zakonu o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera* (1968), određeno građevinsko zemljište prešlo je u društvenu svojinu. Na taj način, proglašenjem određenog zemljišta za gradsko građevinsko zemljište, ono je prešlo u društveno vlasništvo. Imajući u vidu to da je *Ustav SFRJ* (1974) zabranjivao posedovanje ličnih vlasničkih prava na gradskom zemljištu u gradovima i naseljima gradskog karaktera, kao i na drugim područjima namenjenim stambenoj i drugoj obimnoj izgradnji, koje u skladu sa uslovima i po postupku koji su utvrđeni zakonom odredi opština, nacionalizacija građevinskog zemljišta je, zapravo, postala trajna (Sekulić, 2012).

U posleratnom periodu, imovina u društvenom vlasništvu uživala je posebnu zaštitu u smislu obaveznog upisa u zemljišne knjige. Prvo, federalni zakon i tadašnji republički *Zakon o uknjiženju nepokretnosti u društvenoj svojini* (1965) predviđali su obavezno uknjiženje nepokretnosti u društvenoj svojini, kao i svake promene nosioca prava raspolaganja nepokretnostima u društvenoj svojini. Uz to, bilo je predviđeno da se uknjiženjem stiče pravo svojine nad nepokretnostima (prema članu 33 *Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa*, 1980).

### **3.3. Imovinska prava na građevinskom zemljištu u periodu postsocijalističkih promena**

Početak devedesetih godina XX veka, zemljišna politika u periodu tranzicije u Srbiji bila je obeležena jakim strukturalnim promenama i izazovima. Direktno posledice na imovinska prava na zemljištu imale su sledeće promene, karakteristične za postsocijalistički period tranzicije: retribucija/redefinisane imovinskih prava, privatizacija zemljišta i restitucija (Živanović Miljković, 2016:73–89; Živanović Miljković & Popović, 2014).

### 3.3.1. Reatribucija imovinskih prava

Reatribucija/akvizicija imovinskih prava pokrenuta je *Ustavom* iz 2006, koji je stvorio nove paradigme vlasništva nad zemljištem. Ustav prepoznaje tri oblika svojine – *privatnu, javnu* (državna svojina, svojina autonomne pokrajine i svojina jedinice lokalne samouprave) i *zadružnu*, dok ukida *društvenu* svojinu. Postojeća društvena svojina, koja je kao oblik zajedničke svojine postojala između 1953. i 2006. godine, Ustavom je pretvorena u privatnu svojinu, na način i u rokovima predviđenim zakonom.

Za razliku od postojanja privatne i zajedničke svojine na poljoprivrednom zemljištu, što je bila specifična odlika jugoslovenskog modela socijalizma, oblici imovinskih prava koji se tiču građevinskog zemljišta bili su veoma različiti. U periodu 1958–1995. godine građevinsko zemljište bilo je u sistemu društvene svojine i, u skladu s principima ovog oblika zajedničke svojine, bilo je izuzeto iz pravnih transakcija. Vlasnici objekata na zemljištu u društvenoj svojini imali su pravo korišćenja zemljišta za redovnu namenu objekata. Proširenjem područja gradskog građevinskog zemljišta, to zemljište je „automatski“ postajalo društvena svojina, ekspropisana od privatnih vlasnika. Urbanistički planovi bili su direktni instrumenti za sprovođenje takvih vlasničkih transformacija. Sa usvajanjem *Zakona o građevinskom zemljištu* (1995) započeta je „etatizacija“, „nacionalizacija nacionalizovanog“ (Begović et al., 2006:11), tj. prenos vlasništva na građevinskom zemljištu iz društvene u državnu svojinu. Gradsko građevinsko zemljište postalo je državna svojina, utvrđena tadašnjim ustavnim okvirom. Ova reatribucija vlasničkih prava, međutim, bila je samo formalna i zemljište nije moglo biti u prometu. Poseban slučaj bilo je pitanje „namene zemljišta“ koje je urbanističkim planom označeno kao gradsko građevinsko zemljište, odnosno to da li je razlog za eksproprijaciju ostvaren. Zakon je predviđao mogućnost ustanovljenja oblika privatne svojine koji je prethodio proglašenju zemljišta za gradsko građevinsko zemljište, tj. vraćanje zemljišta bivšim vlasnicima ukoliko se ono ne iskoristi za planirane namene u roku od pet godina. Te odredbe zadržane su i u aktu koji je usledio.

Od 2003. godine pitanje namene građevinskog zemljišta reguliše se *Zakonom o planiranju i izgradnji* (2003), koji je, osim elemenata zemljišne politike, uveo nove paradigme građevinskog zemljišta. Za razliku od javnog građevinskog zemljišta, koje je u državnom vlasništvu, zemljište iz kategorije ostalog građevinskog zemljišta može se naći u svim oblicima svojine i može biti u prometu. Naredni *Zakon o planiranju i izgradnji* (2009), koji ima veći broj izmena i dopuna, predviđa da građevinsko zemljište može biti u svim oblicima svojine i može biti u prometu – može se prodavati, razmenjivati ili davati u zakup.

Država je odgovorna za regulisanje i obezbeđivanje vlasničkih prava i obaveza, kao i za zaštitu svih oblika svojine. Na taj način vlasnici građevinskog zemljišta imaju sve oblike vlasničkih prava – pravo korišćenja, pravo raspolaganja i pravo ostvarivanja prihoda, ali i obaveza, među kojima je najvažnije plaćanje poreza (na imovinu, prenos vlasništva, nezarađeni prihod, nasledstvo, itd).

Zakonodavstvo u Srbiji prepoznaje princip *superficies solo cedit*, tj. pravilo prema kojem objekat izgrađen na zemljištu podleže pravu svojine na tom zemljištu i pripada vlasniku zemljišta (Živanović Miljković & Popović, 2014:23), te se smatra neodvojivim entitetom. Ranije je oblast primene ovog principa bila sužena. Ovaj princip nije primenjivan u slučaju društvene svojine na zemljištu, pa vlasništvo na građevinskom zemljištu i vlasništvo na objektu nisu tretirani na isti način – zemljište je samo korišćeno (u obliku posedovanja trajnog prava korišćenja), dok su objekti imali sopstvene vlasnike.

### 3.3.2. Privatizacija građevinskog zemljišta

Kako privatizacija ima jake ekonomske i političke motive i generalno se smatra iskorakom ka tržišnoj ekonomiji u svim postsocijalističkim sredinama, Srbija se suočila s problemom privatizacije građevinskog zemljišta u društvenom i državnom vlasništvu kojoj je trebalo da prethodi restitucija zemljišta bivšim vlasnicima.

Odredbama *Ustava* (član 85) i *Zakona o privatizaciji* (2014), stranim fizičkim i pravnim licima dozvoljeno je sticanje prava svojine na zemljištu. Te odredbe uporište nalaze i u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju koji je nedavno stupio na snagu (u septembru 2017), a koji obavezuje Srbiju da pravno omogući državljanima EU sticanje i uživanje vlasničkih prava na nepokretnostima.

Sticanje prava svojine na građevinskom zemljištu predviđeno je i odredbama *Zakona o planiranju i izgradnji* (2009). Taj pravni akt predviđa privatizaciju građevinskog zemljišta konverzijom prava korišćenja u pravo svojine, pri čemu pravo svojine na katastarskoj parceli ima osoba upisana kao vlasnik objekta ili objekata izgrađenih na datoj parceli ili osoba koja je upisana kao nosilac prava korišćenja na katastarskoj parceli na neizgrađenom građevinskom zemljištu. Takva procedura konverzije prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uspostavlja jedinstvo objekta nepokretnosti, tj. jedinstveno pravo svojine.

### 3.3.3. Restitucija gradskog zemljišta

Od 1990. godine Republika Srbija sprovodi postupak postepenog vraćanja oduzetog zemljišta. *Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju*, koji definiše princip prioritetnog vraćanja imovine u naturalnom obliku (naturalna restitucija) usvojen je tek 2011. godine, pa je vindikacija, tj. restitucija imovine bivšim vlasnicima ograničena brojnim izuzecima. Na taj način, predmet restitucije u naturalnom obliku nije:

- građevinsko zemljište – na kom je izgrađen objekat javne namene ili na kojem je predviđena izgradnja takvog objekta; građevinsko zemljište u javnoj svojini dato u zakup; građevinsko zemljište na kojem je izgrađen objekat stalnog karaktera, a bez izvršene konverzije prava korišćenja u pravo svojine na zemljištu; građevinsko zemljište na kojem je izgrađen nelegalni objekat, a koje je u procesu legalizacije određeno kao zemljište za redovnu upotrebu tog objekta;
- neizgrađeno građevinsko zemljište – za koje postoji pravnosnažno rešenje o lokacijskoj dozvoli (koja je preduslov za izgradnju), a na kojem je predviđena izgradnja objekta u funkciji realizacije projekta ekonomskog razvoja ili objekta namenjenog socijalnom stanovanju.

S druge strane, znatno je manje okolnosti pod kojima se oduzeto zemljište može vratiti: ■ neizgrađeno građevinsko zemljište u javnoj svojini; ■ izgrađeno građevinsko zemljište u javnoj svojini koje je dato u zakup, čiji prethodni vlasnik u vreme podržavljenja nije imao pravo svojine ili susvojine; ■ neizgrađeno građevinsko zemljište u javnoj svojini koje je dato u zakup, čiji zakupac nema pravo na konverziju prava korišćenja u pravo svojine.

Prema tome, predmet restitucije u naturalnom obliku ne može biti: zemljište koje je u međuvremenu privatizovano, tj. zemljište stečeno u procesu privatizacije kao aktiva ili kapital subjekta privatizacije (u skladu sa *Zakonom o privatizaciji*); zemljište u dugoročnom zakupu; izgrađeno građevinsko zemljište i zemljište na kom je planirana izgradnja objekata za javne namene i objekata u funkciji realizacije projekata ekonomskog razvoja; zemljište za redovnu upotrebu objekata koji su u procesu legalizacije, itd. Bivši vlasnici mogu jedino da potražuju neizgrađeno građevinsko zemljište (bez lokacijske dozvole u vreme usvajanja Zakona), kao i ograničenu sumu državnih obveznica na ime obeštećenja.

Na taj način, iako kao pitanje obligacionih odnosa restitucija u naturalnom obliku ima prioritet u domaćem zakonodavnom sistemu, restitucija primarno podrazumeva nadoknadu za neostvarenu dobit, što negira i utiče na efikasnost sprovođenja Zakona o restituciji.

#### 4. REGULATIVA O KORIŠĆENJU ZEMLJIŠTA U SRBIJI

Pravni okvir za korišćenje zemljišta u Srbiji veoma je složen i sastoji se od brojnih pravnih i strateških dokumenata koji uređuju pitanja namene i zaštite zemljišta – kao prirodnog resursa/tla (Živanović Miljković, 2008), kao elementa životne sredine i važnog segmenta prostornog i urbanističkog razvoja – i javni upis prava svojine na zemljištu. U Tabeli 1 dat je pregled pravnih akata koji imaju ograničavajući, obavezujući ili povoljan uticaj na pravo privatne svojine na zemljištu.

Tabela 1: Regulativa koja se odnosi na pravo privatne svojine na građevinskom zemljištu u Srbiji – procena ograničenja, obaveza i koristi

Regulativa/odredba	Regulatorni sadržaj	Uticaji/efekti na prava private svojine
<b>Ustav,</b> član 58,88	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pravo svojine može biti oduzeto ili ograničeno samo u javnom interesu utvrđenom na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne</li> <li>• ograničenje načina korišćenja imovine (radi otklanjanja opasnosti od nanošenja štete životnoj sredini i sprečavanja povrede prava ili zakonom zasnovanih interesa drugih lica; radi naplate poreza i drugih dažbina ili kazni itd).</li> </ul>	<b>ograničenje</b>
<b>Zakon o eksproprijaciji,</b> član 1, 4, 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pravo svojine može se ograničiti samo u javnom interesu i uz naknadu u tržišnoj vrednosti</li> </ul>	<b>ograničenje</b>
<b>Zakon o osnovama svojinskih odnosa,</b> član 6, 21, 49 itd.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pravo svojine stiče se stvaranjem nove stvari, spajanjem, mešanjem, građenjem na tuđem zemljištu, odvajanjem plodova, održajem, sticanjem svojine od nevlasnika, okupacijom i u drugim slučajevima određenim zakonom</li> </ul>	<b>korist</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• uspostavljanje prava svojine na tuđim stvarima (pravo službenosti, pravo nužnog prolaza itd.)</li> </ul>	<b>ograničenje</b>

Regulativa/odredba	Regulatorni sadržaj	Utjecaji/efekti na prava private svojine
<b>Zakon o prometu nepokretnosti,</b> član 2, 3.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• promet nepokretnosti je i prenos prava svojine</li> <li>• prava svojine na objektu (pravo korišćenja, pravo zakupa i vlasništvo) prenosi se na zemljište na kojem je izgrađen objekat, kao i na zemljište koje služi za redovnu upotrebu predmetnog objekta</li> </ul>	<b>korist</b>
<b>Zakon o planiranju i izgradnji,</b> član 3, 31, 84, 99, 100, 107, 108 itd.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• urbanističke norme – veličina i oblik parcela, pravila uređenja i pravila građenja i dr.)</li> </ul>	<b>obaveza</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zaštita prirodnih i kulturnih dobara, životne sredine itd.</li> <li>• Posebni režimi korišćenja zemljišta (npr. nacionalni park)</li> <li>• Zabrana nekompatibilne namene na području posebne namene</li> <li>• Pribavljanje neizgrađenog građevinskog zemljišta u javnu svojinu - eksproprijacijom ili drugim pravnim poslom (sporazumom sa vlasnikom);</li> <li>• zabrana građenja (u skladu sa planiranom namenom)</li> <li>• urbana komasacija</li> </ul>	<b>ograničenje</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• proširenje prava građenja (u skladu sa planskim dokumentom)</li> </ul>	<b>korist</b>

Ustav garantuje mirno uživanje svojine i drugih imovinskih prava stečenih na osnovu zakona. Prema *Zakonu o državnom premeru i katastru* (2009) prava svojine (prava svojine, susvojine i zajedničke svojine) i druga stvarna prava na nepokretnostima (prava korišćenja, zakupa, službenosti, hipoteka i dr.) stiču se upisivanjem stvarnih prava u katastar nepokretnosti, odnosno prenose, ograničavaju ili prestaju brisanjem.

*Zakon o eksproprijaciji* (1995) precizira slučajeve u kojima država utvrđuje javni interes, na osnovu kojeg i dozvoljava eksproprijaciju zemljišta, koja može biti: *potpuna* - kada se menja vlasnik na eksproprijisanom zemljištu; ili *nepotpuna* - kada

se ograničava pravo raspolaganja svojinom na zemljištu uspostavljanjem službenosti ili zakupom na zemljištu na određeno vreme. Javni interes za eksproprijaciju utvrđuje isključivo Vlada Republike Srbije, na osnovu planirane namene propisane u usvojenom planskom dokumentu. Za sprovođenje eksproprijacije nadležna je jedinica lokalne samouprave.

Država primenjuje različite instrumente regulative o korišćenju zemljišta, zasnovane na planskim rešenjima i predlozima, imajući u vidu činjenicu da su planovi pravno obavezujući. Naime, planska rešenja i propozicije uspostavljaju "režim korišćenja" na zemljištu, odnosno obaveze i ograničenja u pogledu načina korišćenja i nadležnosti u upravljanju zemljištem. Po pravilu, to podrazumeva ograničavanje vlasničkih prava (npr. promenama svojinskih odnosa, obavezom sprovođenja zaštite, definisanjem urbanističkih koeficijenata, pravilima građenja i sl.) ili potpuno izuzimanje vlasničkih prava kod promene namene na zemljištu u javne svrhe. Urbanistički planovi kao instrumenti lokalnih organa vlasti u upravljanju razvojem, sadrže podelu prostora na posebne celine i zone i elemente regulacije (pravila uređenja i pravila građenja sa urbanističkim uslovima, parcelacija i preparcelacija itd.). Prilikom planiranja namene građevinskog zemljišta, opštinske vlasti mogu da usvoje opšti obavezujući princip, koji je obavezan za sve, bez obzira na oblik vlasništva na zemljištu. Ako je planom predviđeno da neko zemljište/parcela bude javna površina, vlasnik nema pravo gradnje na tom zemljištu. Ako je parcela namenjena proširenju stambenih objekata, vlasniku se garantuje pravo na izgradnju prema planu, što ujedno proširuje njegova vlasnička prava. Takođe, zakonske odredbe daju okvir za urbanu komasaciju kao novijeg instrumenta RKZ, koji uspostavlja nove vlasničke strukture (privatne i javne) na postojećim katastarskim parcelama. Sprovođenje svakog instrumenta RKZ pretpostavlja usklađivanje svih podataka o zemljištu (identifikovanje strukture vlasništva nad zemljištem, pravovremeno sprovođenje parcelacije itd.).

## 5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Kao jedno od osnovnih ljudskih prava, imovinsko pravo/pravo svojine u svakom društvu uživa institucionalnu zaštitu (i na nacionalnom i na univerzalnom nivou). Međutim, u cilju zaštite javnog interesa, sva imovinska prava podležu određenim ograničenjima/represiji - pa čak i izuzimanjima - nametnutim od strane države, što svoje utemeljenje ima u zakonu. Na taj način, postojeća prava privatne svojine na zemljištu ne utiču na pravo države da primenjuje zakone koje smatra neophodnim kako bi regulisala korišćenje zemljišta u skladu s javnim/opštim interesima (npr. eksproprijacija, urbanističko-pravne norme, itd) ili kako bi osigurala naplatu poreza, drugih naknada ili kazni (Živanović Miljković, 2016:126).

*Ex post* analiza socio-istorijskog i institucionalnog konteksta u Srbiji pokazala je odlučujuću ulogu ovog konteksta, podjednako za stvaranje oblika imovinskih prava na zemljištu i za pitanja načina korišćenja zemljišta. Zakonske odredbe koje regulišu pitanja vlasništva često su protivrečne, zbog čega je teško – ili čak nemoguće – primeniti ih u praksi, što upućuje na potrebu iznalaženja sistemskog rešenja tih pitanja (tj. prioritarnog rešavanja pitanja restitucije).

Kvalitativna analiza potvrdila je polazno stanovište da RKZ utiče na oblike vlasničkih prava na zemljištu. Regulatorna o korišćenju zemljišta u Srbiji na mnogo načina ograničava - čak isključuje - pravo na privatnu svojinu. Proces planiranja, pokrenut interesom javnih investicija, s jasnim potrebama i očekivanjima po pitanju namene zemljišta, utiče na prava privatne svojine na zemljištu. S druge strane, RKZ delimično predviđa korist za vlasnike nepokretnosti (npr. proširenje prava na izgradnju).

Rezultati sistemske, kvalitativne i kritičke analize uticaja regulative o korišćenju građevinskog zemljišta na imovinska prava u Srbiji predstavljaju doprinos izučavanju ove nedovoljno istražene oblasti u domenu prostornog planiranja. Ovo istraživanje takođe je pokrenulo određena pitanja i time istaklo potrebu za daljim istraživanjem. Kako rešiti suprotstavljene interese za korišćenje zemljišta i, s tim u vezi, promene vlasničkih prava? Kako razviti nove metode uređenja vlasničkih prava? U tom smislu, planiranje ima veoma važnu ulogu. Proces planiranja i sprovođenja planskih rešenja trebalo bi da uvek bude „u skladu sa zakonom i imovinskim pravima“, s ciljem uspostavljanja ravnoteže između različitih relevantnih potreba u prostoru i interesa vlasnika.

## 6. ZAHVALNICA

Ovo poglavlje je rezultat rada na naučnom projektu “Support to Urban Development Process” (SPUDS) finansiranog u okviru SCOPES programa Swiss National Science Foundation i naučom projektu “Uloga i implementacija državnog prostornog plana i regionalnih razvojnih dokumenata u obnovi strateškog istraživanja, mišljenja i upravljanja u Srbiji”, br. III 47014, finansiranom od strane Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije za period 2011-2018. godine.

## 7. REFERENCE

- 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.
- 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.
- Begović, B., Mijatović, B., Hiber, D. (2006). *Privatizacija državnog zemljišta u Srbiji*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.
- 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.
- Black’s Law Dictionary (2005). 8<sup>th</sup> edition, St. Paul: Thomson
- Buitelaar, E. (2004). A Transaction-cost Analysis of the Land Development Process, *Urban Studies*, 41(13), 2539–2553.
- 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>, (pristupljeno 21.05.2014).
- Dale, P., McLaughlin, J. (1999). *Land administration*. Oxford University Press.
- De Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books, 164-231.
- Djordjević, D., Dabović, T. (2009). System of spatial planning in Serbia: a critical overview, *Dela*, 31, 143-157.
- EC (European Commission) (2007) Charter of fundamental rights of the European Union, Official Journal of the European Union C 303/1, 14.12.2007.
- 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.
- 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.
- 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.
- Ihlanfeldt, K., (2007). The effect of land use regulation on housing and land prices. *Journal of Urban Economics*, 61, 420–435.
- 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.
- 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.
- Kim, J.H. (2011). Linking Land Use Planning and Regulation to Economic Development: A Literature Review, *Journal of Planning Literature*, 26(1), 35-47.
- 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.
- 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.
- McLaughlin, R. B. (2012). Land use regulation: Where have we been, where are we going? *Cities*, 29, S50–S55.
- Merriam-Webster's Dictionary of Law* (1996) Merriam-Webster, Inc.
- 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.
- Paasch, J. (2012) Modelling Public Regulations – A Theoretical Approach, *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research*, 9 (1), 59–75.
- Pollakowski, H.O., Wachter, S.M., (1990). The effects of land-use constraints on housing prices, *Land Economics*, 66 (3), 315–324.
- 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.
- Savas, E.S. (1992), Privatization in Post-Socialist Countries, *Public Administration Review*, 52(6), 573-581.

- Sekulić, S. (2012). Pravno-istorijski okvir i uporedno-pravna rešenja. U: *Vraćanje oduzete imovine i obeštećenje (restitucija)*. Program obuke za sudije Upravnog suda. Pravosudna akademija i USAID: Beograd, 4-28.
- Šljukić, G. (2004). Društvena struktura u bivšim socijalističkim zemljama: tranzicija ili transformacija? *Sociološki pregled*, XXXVIII(1-2), 267-279.
- Stanilov, K., (2007). Urban planning and the challenges of post-socialist transformation, In: K. Stanilov (Ed.), *The Post-Socialist City*, Springer, 413-425.
- Sutela, P. (1998). Privatization in the Countries of Eastern and Central Europe and of the Former Soviet Union, UNU/WIDER Working papers No. 146.
- Taşan-Kok, T. (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.
- 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. (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.
- UN-ECE (2004), Guidelines on Real Property Units and Identifiers. Geneva: UN.
- UN-ECE (2008). Spatial Planning: Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition, Geneva: UN.
- 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.
- Vukićević, S., Kostić, M., Vukićević, S. (2013). Osnovi prava sa elementima privrednog prava. Beograd:Univerzitet Singidunum. 54-55.
- Webster, C., Lai, L., W.-C. (2003). *Property rights, planning and markets: managing spontaneous cities*, Northampton USA: Edward Elgar.
- Wiebe, K., Meinzen-Dick, R. (1998). Property rights as policy tools for sustainable development, *Land Use Policy*, 15(3), 203-215.
- WordNet 3.1. (2010), Princeton University, <http://wordnet.princeton.edu> (pristupljeno 20.2.2016.)
- Zeković, S., Vujošević, M., Bolay, J.-C., Cvetinović, M., Živanović Miljković, J., Maričić, T. (2015) Planning and land policy tools for limiting urban sprawl: the example of Belgrade. *Spatium* 33. 69-75.
- Živanović Miljković, J. (2008) Some measures for soil regulation in Belgrade peri-urban zone. *Spatium* 17/18. 68-71.

Živanović Miljković, J. (2016) *Promene načina korišćenja zemljišta i vlasništva nad zemljištem sa aspekta prostornog planiranja*. Doktorska disertacija. Geografski fakultet: Beograd.

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

### **Zakoni:**

Osnovni zakon o eksproprijaciji (1947) "Službeni list FNRJ, br. 28/1947".

Ustav (1990), "Službeni list Republike Srbije", br. 1/90.

Ustav (2006), "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 98/2006.

Zakon o državnom premeru i katastru (2009) "Službeni glasnik RS, br. 72/2009, 18/2010, 65/2013, 15/2015 – odluka US, 96/2015. 47/2017 – autentično tumačenje".

Zakon o eksproprijaciji (1995) "Službeni glasnik RS, br. 53/95", "Službeni list SRJ, br. 16/2001 – odluka SUS i "Službeni glasnik RS, br. 20/2009, 55/2013 – odluka US".

Zakon o građevinskom zemljištu (1995) "Službeni glasnik RS, br. 44/95, 16/97, 23/01".

Zakon o konfiskaciji imovine i izvršenju konfiskacije (1945) "Službeni list DFJ, br. 40/45, 70/45".

Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta (1958) "Službeni list FNRJ, br. 52/58, 3/59, 24/59, 24/61, 1/63".

Zakon o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera (1968) "Službeni glasnik SRS, br. 32/68, 17/69, 29/69, 19/71, 16/72, 24/73, 39/73".

Zakon o osnovama svojinskopравnih odnosa (1980) "Službeni list SFRJ, br. 6/80, 36/90", "Službeni list SRJ, br. 29/96", "Službeni glasnik RS, br. 115/2005 – dr. zakon".

Zakon o planiranju i izgradnji (2003), "Službeni glasnik RS, br. 47/2003, 34/2006".

Zakon o planiranju i izgradnji (2009) "Službeni glasnik RS, br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 – odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014, 145/2014".

Zakon o privatizaciji (2014), "Službeni glasnik RS, br. 83/2014, 46/2015, 112/2015, 20/2016 – autentično tumačenje".

Zakon o prometu nepokretnosti (2014) "Službeni glasnik RS, br. 93/2014, 121/2014, 6/2015".

Zakon o uknjiženju nepokretnosti u društvenoj svojini (1965) "Službeni list SFRJ, br. 12/65", "Službeni glasnik SRS, br. 45/71".

Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju (2011) "Službeni glasnik RS, br. 72/2011, 108/2013, 142/2014, 88/2015 – odluka US".