

Слобода Д. Мидоровић, асистент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
s.midorovic@pf.uns.ac.rs

Др Душан Ж. Николић, редовни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
D.Nikolic@pf.uns.ac.rs

ПРАВО СВОЈИНЕ И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ: УТИЦАЈ ПРОСТОРНИХ ПЛАНОВА НА ВРЕДНОСТ НЕПОКРЕТНОСТИ¹

Сажетак: *Просторно планирање је од посебног значаја за друштвену заједницу, јер уноси ред у суживој људи на одређеној територији и омогућује заштити важних јавних интереса. Органи државне власти и локалне самоуправе су овлашћени међународним споразумима, уставом и законима да различитим планским документима одреде за које намене, под којим условима и на који начин се може користити простор у режиму јавне својине, али исто тако и простор који је у приватној својини. То значи да се просторним планирањем могу ограничити својинска овлашћења. Ефекти државног интервенционизма у таквим случајевима могу бити позитивни са становишта ишчулара права својине. На пример, када се мање квалитетно пољопривредно земљиште преивори у градско грађевинско земљиште, тржишна цена парцеле може бити вишеструко увећана. Међутим, истоје ситуације у којима просторни планови утичу на смањење вредности непокретности. На пример, уколико се одреди да ће у близини мирног стамбеног блока у предграђу бити изграђен аутопут. У савременим правним системима је широко заступљен став да је јавни интерес изнад приватног*

¹ У чланку су изложени резултати рада на научноистраживачком пројекту *Правна традиција и нови правни изазови*, чији је носилац Правни факултет Универзитета у Новом Саду. Проф. др Душан Николић је одредио радне хипотезе, пројектни задатак и структуру завршног рада. Прикупио је и обрадио део грађе. Написао је апстракт, увод и закључак. Асистенткиња Слобода Мидоровић је прикупила и обрадила део грађе. Написала је одељке 2-6.

и да право својине може бити ограничено или чак и одузето ако је то неопходно да би се задовољиле оправдане и важне потребе друштвене заједнице. У случају експропријације, власнику припада изв. правична накнада. Међутим, када се ради о умањењу вредности неокрепности услед промене планских докумената, постоје многа оспорена питања и неслагања. У jednoј од одлука Европског суда за људска права у вези са проспирним планирањем (*Sporrong and Lönnroth v Sweden*) изнео је мишљење да треба успоставити равнотежу између интереса друштвене заједнице који се остварују проспирним планирањем и приватних интереса власника неокрепности. На тој основи је настала доктрина равнотеже интереса. Она је од недавно добила место и у правној регулативи Републике Србије. Законом о планирању и изградњи је прописано да је ималац јавних овлашћења који измени услове из издајних локацијских услова одговоран за штету коју инвестицијом претрпи услед предузимања активности на основу првобитно издајних локацијских услова. Наведено нормативно решење је несумњиво усвојено под приписком потреба за савременим инвестицијама. Међутим, оно може допринети побољшању позиције у којој се налазе и други субјекти који прате штетне последице услед промене проспирних планова и са њима повезаних планских докумената.

Кључне речи: проспирно планирање, јавни интерес, својина, вредности неокрепности.

1. УВОД

Просторно планирање има посебан значај за сваку модерно организовану друштвену заједницу, јер уноси ред у суживот људи на одређеној територији и омогућује заштиту важних јавних интереса. Међутим, правна регулатива у тој области још увек није у довољној мери изграђена. То се може рећи и за правну науку и правно образовање. Нарочито када је у питању континентална Европа. Правне студије су остале у оквирима традиционалних грана права. У већини земаља недостају сложенија интердисциплинарна и мултидисциплинарна истраживања која повезују знања из различитих научних области, али и она која се стичу у оквиру различитих правних дисциплина. Врло често недостаје увид у то какав утицај има примена института једне гране права на примену института који припадају другим гранама. Недостаје интегрални, системски приступ.² Тај недостатак је по-

² Вид. више у: Душан Николић, „Однос људских права и грађанских приватних права у Европи“, *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније, Тематски зборник Правног факултета у Новом Саду*, књига IV, 2016, 193–209.

себно наглашен у рубним подручјима управног и грађанског права и у нерегулисаном простору који постоји међу њима. Последице те неизграђености могу бити тешке и драматичне за појединце, јер не постоји одговарајући инструментаријум за заштиту њихових приватних интереса пред органима државне власти који просторним планирањем утврђују, спроводе и штите јавне интересе. Промена политике у сфери просторног планирања и измене планских докумената могу у врло кратком временском периоду драстично увећати, али и драстично смањити вредност приватне имовине.

Органи државне власти и локалне самоуправе су овлашћени међународним споразумима, уставом и законима да различитим планским документима одреде за које намене, под којим условима и на који начин се може користити простор у режиму јавне својине, али исто тако и простор који је у приватној својини. Са становишта грађанског права, то значи да се просторним планирањем могу ограничити својинска овлашћења. Ефекти државног интервенционизма³ могу бити позитивни за титулара права својине. На пример, када се мање квалитетно пољопривредно земљиште претвори у градско грађевинско земљиште, тржишна цена парцеле може бити вишеструко увећана. До увећања вредности непокретности може доћи и када се урбанистичким планом одреди да ће у близини бити изграђен велики тржни центар, да се допушта градња објеката више спратности и сл. Међутим, постоје ситуације у којима просторни планови утичу на смањење вредности непокретности. На пример, уколико се одреди да ће у близини мирног стамбеног блока у предграђу бити изграђен аутопут. Још драстичнији пример представља одређивање сигурносних плавних зона за случај високог водоостаја на рекама. Наиме, органи државне власти или органи локалне самоуправе могу одредити да ће се ризик од екстремних поплава⁴ и од плављења великих урбаних центара смањити постепеним испуштањем воде из водотока или пробијањем насипа у близини неког мањег насељеног места. У складу са *Директивом 2007/60/ЕС Европског парламента и Савета о процени и управљању ризицима од поплава*⁵ у земљама чланицама подаци о таквим зонама се евидентирају на посебним мапама управљања ризицима од екстремних поплава, доступни су свим лицима која су заинтересована за куповину и најдиректније утичу на цене некретнина, нарочито у епохи

³ О државном интервенционизму вид. у: Душан Николић, *Увод у систем грађанског права*, XIV измењено и допуњено издање, Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад 2017, 103 и др.

⁴ Вид. Thomas Hartmann, *Clumsy Floodplains – Responsive Land Policy for Extreme Floods*, Ashgate 2011.

⁵ *Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks, Official Journal of the European Union, L 288/27, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32007L0060>, 24.12.2018.*

све израженијих климатских промена и последица које оне изазивају.⁶ За разлику од експропријације, код које је предвиђена тзв. правична накнада,⁷ за случајеве умањења вредности услед просторног планирања није установљен ефикасан механизам заштите приватних интереса.

Очигледно је да треба успоставити равнотежу (баланс, *equilibrium*) између јавних интереса друштвене заједнице и приватних интереса власника непокретности. На страницама које следе биће размотрена нека од кључних питања у вези са том проблематиком.

2. О ПОРЕКЛУ, ЗНАЧАЈУ И ЦИЉЕВИМА ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА

Просторно планирање (на енгл. *town and country planning*, на нем. *die Raumordnung*, на фр. *l'aménagement du territoire*) у смислу у којем данас постоји, почело је да се развија крајем XIX и почетком XX века.⁸ Први прописи у тој области су представљали спорадичне реакције на спонтано ницање насеља и стихијску градњу.⁹ Касније, паралелно са развојем савременог друштва, постепено је сазревала идеја о потреби за систематским планирањем и уређењем простора како би се омогућио функционалан и безбедан суживот људи на одређеном простору и задовољавање њихових потреба. Пуну афирмацију системско планирање је доживело у периоду реконструкције разорених градова након Другог светског рата.¹⁰ Данас је оно неизбежан део дугорочних стратегија и планова свих савремених држава и представља делатност од јавног интереса¹¹ која даје легитимитет држави и нижим нивоима

⁶ Вид. Душан Николић, „Климатске промене и грађанско право – Елементи за стратегију прилагођавања“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4/2013, 61-80; Dušan Nikolić, „Climate change and property rights changes“, поглавље у књизи: *Property rights and climate change – Land use under changing environmental conditions*, (ed. Fennie van Straalen etc.), Routledge Complex Real Property Rights Series, London – New York 2018, 52-70.

⁷ Правична накнада је, као средство за успостављање равнотеже између јавних и приватних интереса, један од битних елемената експропријације. Она је у савременом облику установљена француском *Декларацијом о њравима човека и грађанина* из 1789. године и потом реципирана од стране многих држава. Опшириније о томе вид. у: Душан Николић, „Апсолутност својине у француском праву“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4/2014, 90 и др.

⁸ Stephen V. Ward, *Planning and Urban Change*, Sage Publications, London 2004, 9.

⁹ Branislav Piha, *Prostorno planiranje*, Beograd 1973, 13, 43.

¹⁰ Umberto Janin Rivolin, „Conforming and Performing Planning Systems in Europe: An Unbearable Cohabitation, Planning“, *Practice & Research* Vol. 23, No. 2, 2008, 167, 168.

¹¹ Вид. чл. 11 ст. 4 Закона о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 81/2009, 64/2010 (Одлука Уставног суда), 24/2011, 121/2012, 42/2013 (Одлука Уставног суда), 50/2013 (Одлука Уставног суда), 54/2013 (Решење Уставног суда), 98/2013 (Одлука Уставног суда), 132/2014, 145/2014, 83/2018.

организовања власти да интервенишу у приватну својину како би се обезбедио оптималан начин коришћења земљишта у оквиру њихових подручја.¹²

Значај просторног планирања првенствено проистиче из чињенице да територијални капацитети сваке државе представљају ограничени, а у неким земљама чак и оскудан ресурс.¹³ С обзиром на то да је површина доступног земљишта константна и да се не може повећати,¹⁴ нужно је употребу земљишта уредити на начин који ће обезбедити његово рационално коришћење и расподелу, те задовољавање најразличитијих потреба и интереса.

Циљеви које је потребно постићи изразом и спровођењем просторних планова су бројни и разноврсни. Неки од њих су: уравнотежени економски развој, потребе одбране земље, заштита животне средине и одрживо коришћење природних ресурса као и ефикасно коришћење и уштеда енергије,¹⁵ полицентричан развој, задовољавање стамбених и других потреба становништва, а нарочито његових рањивих категорија, превенција и контрола појаве бесправне градње, развој руралног подручја, заштита споменика културе и места од културно-историјског значаја, спречавање поплава, ублажавање негативних демографских процеса, смањење буке и др.¹⁶

Иако просторна политика треба да буде осмишљена тако да доприноси остваривању друштвених интереса у што већој мери, неминовно је да се понекад поједини интереси остварују на уштрб других. Тако је, нарочито у транзиционим економијама, врло тешко помирити потребу за економским развојем, с једне, и очувањем животне средине, с друге стране.¹⁷ Слично томе, у сиромашним земљама и земљама у развоју није лако ускладити интересе

¹² В. Пића, 33; Борис Беговић, Бошко Мијатовић, Драгор Хибер, *Приватизација државног земљишта у Србији*, Центар за либерално-демократске студије 2006, 13; Benjamin Davy, *Land Policy – Planning and the Spatial Consequences of Property*, Ashgate Publishing Limited, Farnham – Burlington 2012, 2.

¹³ В. Davy, 34.

¹⁴ W. O. Hart, C.M.G., “Control of the Use of Land in English Law” in: Charles M. Haar ed., *Law and Land, Anglo-American Planning Practice*, Harvard University Press and the M.I.T. Press, Cambridge – Massachusetts 1964, 23. Ипак, постоје земље које су оскудицу земљишта у извесној мери успеле да надоместе исушивањем језера и на рачун мора. Тако је на пример Холандија на овај начин успела да повећа део своје копнене површине за чак 17%.

¹⁵ Једна од новина која је уведена последњим изменама Закона о планирању и изградњи јесте управо Централни регистар енергетских пасоша који представља информациони систем преко кога се врши издавање сертификата о енергетским својствима зграда и води евиденција о издатим сертификатима (чл. 4). Овај регистар води Министарство надлежно за послове грађевинарства.

¹⁶ Вид. део 3. *Основни циљеви* и део 4. *Оперативни циљеви* из Закона о просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године, *Службени гласник РС*, бр. 88/2010, као и чл. 3–5 Закона о планирању и изградњи.

¹⁷ Више о томе вид. у: Miloš Živković, Marko Milenković, „Значај процене утицаја за урбанистичко планирање“, Конференција „Екологија и право“, Институт за упоредно право и Правни факултет Универзитета Union, Београд 2012, 5, 6.

становништва за задовољењем њихових стамбених потреба са спречавањем бесправне градње. Бројност циљева који се постављају пред просторну политику као и њихова честа конкуренција, па чак и колизија сведоче о комплексности ове проблематике. Она, између осталог, актуелизује и питање односа просторног планирања и права својине.

3. ОДНОС ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА И ПРАВА СВОЈИНЕ

Мерама просторног планирања се штити јавни интерес и оне за последицу могу имати ограничење права својине.¹⁸ Доношењем просторних и урбанистичких планова се може ограничити начин коришћења земљишта. Осим тога, постоји могућност да власник буде лишен права својине на непокретности уколико је то потребно због заштите и остварења јавног интереса.

Имплементирање просторних и урбанистичких планова који имају за последицу ограничење или лишење приватне својине је, под претпоставком да су испуњени одређени услови, у складу са чл. 1 *Првог њросїорнокола уз Евросїорску конвенцију о зашїїи њудских њрава и основних слобода* (надаље: ЕК).¹⁹ У том члану направљена је дистинкција између мера које се предузимају у јавном интересу од мера које се предузимају у општем интересу. Наиме, док је експропријација дозвољена само у случају постојања јавног интереса, друге регулаторне мере, у које спадају и мере за спровођење просторне политике, могу бити уведене ради остварења општег интереса.²⁰ То, међутим, не значи да спровођење мера просторне политике може имати за последицу негацију права својине.²¹

Мере просторне политике могу да проузрокују опадање вредности непокретности, што уједно отвара питање права њихових власника на накнаду

¹⁸ О разлозима који су условили то да се у Србији дуго времена на урбанистичко планирање није гледало као на својеврсно ограничење права својине видети у: М. Živković, М. Milenković, 2, 3.

¹⁹ Члан 1. I Протокола уз ЕК, *Службени лисї СЦГ – Међународни уговор*, бр. 9/2003, гласи: „Свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине. Нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права. Претходне одредбе, међутим, ни на који начин не утичу на право државе да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу с општим интересима или да би обезбедила наплату пореза или других дажбина или казни.“ О примени ове одредбе у пракси ЕСЉП вид. у: Бернадет Бордаш, „Заштита имовине као њудско право – основне напомене уз праксу Европског суда за њудска права“, *Зборник радова Правног факулїеїта у Новом Саду* 1-2/2003, 165-176; Бојан Тубић, „Ограничења права на неометано уживање имовине у пракси Европског суда за њудска права“, *Зборник Правног факулїеїта у Новом Саду* 4/2017, 1669-1683.

²⁰ Laurent Sermet, “The European Convention on Human Rights and property rights“, *Human rights files, No. 11 rev.*, Council of Europe Publishing 1998, 32.

²¹ Више о томе вид. у: М. Živković, М. Milenković, 3, 4; U. J. Rivolin, 171.

штете коју су евентуално претрпели услед имплементирања планских докумената. Штавише, некада се мере просторне политике у својим ефектима практично могу изједначити са одузимањем права својине.²² Са тим у вези је потребно утврдити до које границе сеже право државе да уређује просторну политику, односно колика су ограничења својине власници непокретности дужни да трпе зарад остварења општег интереса и да ли постоји одговорност државе, односно нижих нивоа организовања власти за накнаду штете у случају опадања вредности непокретности која је директно условљена спровођењем просторне политике.

О односу права на мирно уживање имовине и просторног планирања у неколико наврата се изјаснио Европски суд за људска права (надаље: ЕСЉП). Један од најстаријих, а у литератури и најчешће помињаних случајева је Споронг и Ленрот против Шведске (*Sporrong and Lönnroth v Sweden*).²³ У њему је ЕСЉП формулисао доктрину правичне равнотеже према којој надлежни орган крши људска права власника уколико пропусти да својим мерама успостави правичну равнотежу између општег интереса друштвене заједнице и потребе за заштитом појединачног људског права.²⁴

У најкраћим цртама, у спору се поставило питање последица садејства двеју мера наметнутих приватним власницима непокретности од стране надлежних органа ради спровођења просторних планова који су се тicali дела града Стокхолма. Конкретно, радило се о одлуци којом је дозвољено спровођење експропријације у одређеном року, с једне, и мере забране грађења и извођења грађевинских радова без претходног одобрења надлежних органа, с друге стране. Суштина проблема се није огледала у наметнутим мерама које су по својој природи инхерентне имплементацији нових просторних планова, него у њиховом трајању. Према виђењу подносилаца представке трајање ових мера – у случају првог подносиоца 23 године, а у случају другог подносиоца 8 година, је било непримерено дуго. То их је последично довело у стање неизвесности у погледу будућег статуса њихових непокретности као и у погледу развоја догађаја с обзиром на то да је трајање мера у неколико наврата продужавано и да су планови који су се односили на то подручје више пута мењани.

Овакво поступање надлежних органа је отворило питање граница до којих сеже право државе да власнике непокретности држи у стању неизвесности ради спровођења просторне политике. У представци, подносиоци су тврдили да је непримерено дуго трајање мера условило отежан промет, издавање, залагање, одржавање и преуређење непокретности погођених оспо-

²² Вид. случај *Pennsylvania Coal Co. v Mahon*, 260 U.S. 393 (1922).

²³ Представка бр. 7151/75, 7152/75, пресуда од 23. септембра 1982. године.

²⁴ *Ibid.*, пасус 69, став 2.

реним мерама. Иако није било спорно да су за све време трајања ових мера подносиоци представке могли да држе, користе и формално располажу својим непокретностима, тј. да нису у потпуности били лишени својинских овлашћења, наметнуте мере су значајно смањиле суштинску могућност њиховог ефективног располагања будући да готово нико није био вољан да купи, односно закупи непокретност чија је будућност неизвесна. Према мишљењу ЕСЈП трајање ових мера и њихово садејство је представљало прекомеран терет за подносиоце представке, који би иначе био легитиман да им је било признато право да захтевају скраћење њиховог трајања или, пак, исплату накнаде штете.²⁵ Због тога је ЕСЈП утврдио постојање повреде чл. 1 *Првог протокола уз ЕК*.

Ипак, важно је запазити да је наведена одлука донета са разликом од свега једног гласа за,²⁶ што указује на постојање крупних разлика у поимању оправданости и допуштености мера за спровођење просторне политике. Судије које су издвојиле своје мишљење нису спориле чињеницу да су власници непокретности на које су се односиле описане мере трпели негативне последице. Они су, међутим, своје негодовање због одлуке ЕСЈП бранили аргументом да се суштина просторног планирања огледа управо у контроли коришћења имовине у општем интересу и да конкретним мерама није нарушено право својине, него је само ограничена његова садржина. Штавише, према њиховом виђењу трајање оспорених мера није прекомерно, имајући у виду комплексност израде и спровођења просторних планова у урбаним срединама, као и време које је потребно за њихово свестрано сагледавање и процену.

Поводом оправданости оспорених мера просторне политике, своје мишљење је посебно издвојио и судија Волш (*Walsh*). Он је, наиме, истакао да гаранција права на имовину није апсолутна и да чл. 1 *Првог протокола* не јемчи заштиту од свих државних мера које могу утицати на тржишну вредност имовине. За њега, могућност снижавања вредности непокретности услед спровођења просторних планова на одређеном подручју представља природну последицу уживања имовине. Јер, када су супротстављени правичан и легитиман јавни интерес с једне, и приватни интерес, с друге стране, несумњиво је да приватни интерес испашта и да то, само по себи, није неправично.

У случају *Сјоронд и Ленрој њпроспорно Шведске*,²⁷ ЕСЈП је афирмисао једно правило, које је касније цитирано у низу случајева који су се тicali дозвољености ограничења права својине ради спровођења просторних планова.²⁸

²⁵ *Ibid.*, пасус 73.

²⁶ *Ibid.*, став 1 изреке пресуде.

²⁷ *Ibid.*, пасус 69, пара. 4 пресуде.

²⁸ Алан Џекобсон против Шведске (*Allan Jacobsson v. Sweden*), представка бр. 10842/84, пресуда од 25. октобра 1989. године, пасус 55; Фокас против Француске (*Phocas v France*), представка бр. 17869/91, пресуда од 23. априла 1996. године, пасус 55; Шаботи против

Наиме, ЕСЉП је заузео став да држава у погледу спровођења просторне политике ужива широка дискрециона овлашћења, односно да државе потписнице ЕК имају суверено право у погледу њиховог територијалног уређења. Ипак, ова дискрециона овлашћења, иако широко постављена, нису истовремено и неограничена. Због тога је потребно успоставити равнотежу између права градова да спроводе своју просторну политику, с једне, и права појединаца да мирно уживају своју имовину, с друге стране.²⁹

4. ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ У СРБИЈИ

Просторно и урбанистичко планирање у Србији су уређени Законом о планирању и изградњи из 2009. године (надаље: ЗПИ). Овим Законом се, између осталог уређују услови и начин уређења простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и изградња објеката (чл. 1). Закон је претрпео бројне измене, а поједине његове одредбе су у више наврата биле проглашене неуставним. Последње измене, које су ступиле на снагу новембра 2018. године, садрже чак 110 чланова, а неке од њих се управо тичу материје просторног и урбанистичког планирања.

Иако је у раду већ истакнуто да просторно планирање представља делатност од јавног интереса, то је експлицитно наведено тек у последњим изменама ЗПИ (чл. 11). Измене се, између осталог, односе и на сам поступак израде докумената просторног и урбанистичког планирања (чл. 36), на њихову доступност и објављивање (чл. 41 и чл. 45 ст. 2), оснивање Централног регистра планских докумената у надлежности Републичког геодетског завода (надаље: РГЗ) (чл. 43), увођење нових фаза поступка за доношење планских докумената (рани јавни увид – чл. 45а; припрема и праћење израде планских докумената – чл. 47а, 47б, 47в), као и на поступак за измене и допуне планских докумената (чл. 51б).

Према важећем ЗПИ, у документе просторног и урбанистичког планирања спадају: 1) плански документи; 2) документи за спровођење просторних планова; 3) урбанистичко-технички документи; 4) Стратегија одрживог урбаног развоја Републике Србије, као и 5) Национална архитектонска стратегија (чл. 10 ЗПИ). Последње две врсте докумената представљају новине уведене изменама ЗПИ из 2018. године са циљем олакшаног аплицирања за средства међународних фондова намењених равномерном регионалном развоју.³⁰

Француске (*Chabauty v. France*), представка бр. 57412/08, пресуда од 4. октобра 2012. године, пасус 50.

²⁹ Споронг и Ленрот против Шведске, пасус 69.

³⁰ Невенка Петровић, *Коментар Закона о планирању и изградњи са новелама из 2018. године*, Пословни биро доо, Београд 2018, 47.

Документи просторног и урбанистичког планирања се даље гранају на подврсте. Тако у планске документе спадају просторни и урбанистички планови, при чему постоје четири нивоа просторних планова и то: 1) Просторни план Републике Србије,³¹ 2) Регионални просторни план;³² 3) Просторни план јединице локалне самоуправе и 4) Просторни план подручја посебне намене. Осим тога, постоје три нивоа урбанистичких планова, и то: 1) Генерални урбанистички план; 2) План генералне регулације, и 3) План детаљне регулације (чл. 11).

Између планских докумената различитог нивоа постоји хијерархијски однос, тако да сваки документ ужег подручја мора бити усклађен са документом ширег подручја, при чему сви они морају бити у складу са Просторним планом Републике Србије (чл. 33 ЗПИ). Осим принципа хијерархије, просторно планирање се заснива и на тзв. принципу директиве. Његова суштина се огледа у томе да „просторни план веће територије чији административни орган има већу власт, одређује задатке и утврђује основне ставове развоја за план ниже административне јединице чија се територија планира.“³³

Спрам врсте планских докумената ЗПИ одређује надлежност органа за њихово доношење, при чему су у усвајање планских докумената укључени сви нивои власти: републички, покрајински и локални (чл. 35). Национални плански документ карактерише висок степен општости. У њему треба да буду садржани начелни циљеви и принципи просторног планирања. На основу њега „се предузимају све даље мере које оживљавају у њему прокламовану стратегију и тактику о развоју просторних заједница.“³⁴ Као дугорочан план, он има „врло деликатан и сложен задатак предвиђања и трасирања будућег развоја и давања визије будућности.“³⁵ На нижем, регионалном нивоу се разрађују национални планови постављањем оквира за доношење конкретних одлука које се тичу просторног планирања. Најдетаљнији и за појединце најзначајнији јесу просторни планови које доносе јединице локалне самоуправе. Они прописују конкретне услове за уређење простора, намену и начин коришћења земљишта и друга питања од непосредног значаја за становништво.³⁶

³¹ Закон о просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године.

³² Постоје и документи за спровођење (имплементацију) Просторног плана Републике Србије и регионалног просторног плана (чл. 12 ЗПИ).

³³ В. Piha, 72.

³⁴ *Ibid.*, 61.

³⁵ *Ibid.*, 62.

³⁶ Commission for Territorial Cohesion Policy and EU Budget, Spatial Planning and governance within EU policies and legislation and their relevance to the New Urban Agenda 2018 – A report written by: Erich Dallhammer, Roland Gaugitsch, Wolfgang Neugebauer, Kai Böhme, 2, доступно на: <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Spatial-planning-new-urban-agenda.pdf>, 15.11.2018.

Из угла ограничења права својине најбитнији су просторни планови који садрже прецизна правила грађења (чл. 29), попут: врсте и намене објекта који се могу градити и чија је изградња забрањена у одређеним зонама, услове за парцелацију, препарцелацију и формирање грађевинске парцеле, прописивање минималне и максималне површине грађевинске парцеле, положај објеката, највећи дозвољени индекс заузетости или изграђености грађевинске парцеле, највећу дозвољену висину или спратност објеката, услове за изградњу других објеката на истој грађевинској парцели, као и услове и начин обезбеђивања приступа парцели и простора за паркирање возила (чл. 31).

5. ЗНАЧАЈ И МЕТОДИ ПРОЦЕНЕ ВРЕДНОСТИ НЕПОКРЕТНОСТИ

Вредност непокретности се може изразити на више начина. *Правилник о Националним стандардима, кодексу етике и правилима професионалног йонашања лиценцираног процениоца*³⁷ познаје чак шест могућих начина одређивања вредности непокретности, и то: тржишну, фер, специфичну, синергетску, инвестициону, вредност у случају алтернативне употребе и вредност у случају принудне продаје. У пракси се као релевантна најчешће узима тржишна вредност непокретности. Према поменутом Правилнику она се одређује као „износ за који би непокретност могла да се размени на датум процене вредности између вољног купца и вољног продавца, у трансакцији између независних и неповезаних страна, уз адекватан маркетинг, при чему су обе стране поседовале довољно сазнања, поступале разборито и нису биле под принудом.“³⁸

Тржишну вредност непокретности је потребно одредити у низу случајева. Она је, на пример, кључна код одређивања накнаде која се има исплатити на име експроприсане непокретности.³⁹ Затим, у случају да титулар права прече куповине жели да реализује право прекупа, он је истовремено са подношењем тужбе дужан да положи код надлежног суда износ у висини тржишне вредности непокретности на дан подношења тужбе.⁴⁰ Осим тога,

³⁷ *Службени гласник РС*, бр. 70/2017.

³⁸ Национални стандард за процену вредности 1 (НСП 1).

³⁹ Чл. 1 Закона о експропријацији, *Службени гласник РС*, бр. 53/95, *Службени лист СРЈ*, бр. 16/2001, *Службени гласник РС*, бр. 23/2001, 20/2009, 55/2013 (Одлука Уставног суда), 106/2016 (Аутентично тумачење).

⁴⁰ Чл. 10 ст. 5 Закона о промету непокретности, *Службени гласник РС*, бр. 93/2014, 121/2014, 6/2015. Ово решење је предвиђено са циљем да се спречи неосновано ангажовање суда у ситуацији када титулар права прече куповине, иако жели, нема довољно средстава да постане власник непокретности на коју се односи његово право прече куповине. О оправданости условљавања допуштености тужбе полагањем износа који одговара тржишној

тржишна, тј. прометна вредност непокретности игра улогу и приликом одмеравања накнаде коју, под одређеним условима, власник земљишта има право да потражује од градитеља у случају грађења на туђем земљишту.⁴¹ Тржишна вредност земљишта је кључна и код одређивања накнаде која се има исплатити на име конверзије права коришћења у право својине на грађевинском земљишту, у оним случајевима када се она врши уз накнаду.⁴² У поступку извршења на непокретности се такође полази од тржишне вредности непокретности,⁴³ а њу је потребно утврдити и пре заснивања хипотеке како би се утврдило да ли је она довољна за покриће обезбеђеног потраживања, као и у вансудском поступку намирања.⁴⁴ Она је релевантна приликом утврђивања основице за порез на наслеђе и поклон, као и у случају утврђивања основице пореза на пренос апсолутних права, под условом да је уговорена цена нижа од тржишне вредности.⁴⁵ У случају спровођења урбане комасације, тржишна вредност грађевинске парцеле након спроведеног поступка треба да одговара најмање вредности грађевинског земљишта које је унето у комасациону масу.⁴⁶

Из наведених примера се види да је потреба за утврђивањем вредности непокретности широко распрострањена. Процена вредности непокретности може бити појединачна и масовна.⁴⁷ Док се појединачна процена односи на утврђивање вредности сваке непокретности понаособ, масовна процена вредности непокретности подразумева „процес одређивања тржишне вредности непокретности на одређени датум, који се врши за сваку непокретност уписану у катастар непокретности коришћењем уписаних података о непокретности, уз примену стандардизованих метода и статистичког тестирања.“⁴⁸

вредности непокретности, уместо износа који одговара цени која је стварно за њу и плаћена видети у: Radenka Cvetić, *Pravo preče kupovine*, SCI, Novi Sad 2002, 201-206.

⁴¹ Чл. 24-26 Закона о основама својинско-правних односа, *Службени лист СФРЈ*, бр. 6/80, 36/90, *Службени лист СРЈ*, бр. 29/96, *Службени гласник РС*, бр. 115/2005.

⁴² Чл. 2 ст. 3 Закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду, *Службени гласник РС*, бр. 64/2015. Више о конверзији права коришћења у право својине на грађевинском земљишту вид. у: Sofija Nikolić, „Pretvaranje (konverzija) prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu u Srbiji“, *Nova pravna revija – Časopis za domaće, njemačko i evropsko pravo* 1/2016, 40-50.

⁴³ Чл. 165 Закона о извршењу и обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 106/2015, 106/2016 (Аутентично тумачење), 113/2017 (Аутентично тумачење).

⁴⁴ Чл. 34 Закона о хипотеци, *Сл. гласник РС*, бр. 115/2005, 60/2015, 63/2015 – одлука УС и 83/2015.

⁴⁵ Чл. 16 и 27 Закона о порезима на имовину, *Службени гласник РС*, бр. 26/2001, 45/2002 (Одлука Савезног уставног суда), 80/2002, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 (Одлука Уставног суда), 47/2013, 68/2014, 95/2018, 99/2018 (Одлука Уставног суда).

⁴⁶ Чл. 108а ЗПИ.

⁴⁷ Branko Božić et. al., „Vrednovanje nepokretnosti u Republici Srbiji“, *Tehnika – Naše građevinarstvo* 4/2014, 572.

⁴⁸ Чл. 3 Правилника о процени вредности непокретности, *Службени гласник РС*, бр. 113/2014.

Законом о државном премеру и катастру је утврђено да процена вредности непокретности представља општи интерес за Републику Србију (чл. 6) и да спада у делокруг РГЗ-а (чл. 10 ст. 1 тачка 14). Под проценом се подразумева утврђивање тржишне вредности непокретности уписаних у катастар непокретности. Овај Закон прецизира да се у смислу његове примене, под тржишном вредношћу сматра вредност до које се дошло поступцима и методима масовне процене вредности непокретности (чл. 149). Она обухвата генералну процену вредности непокретности на основу које се одређује вредност појединачне непокретности која се уписује у базу података катастра непокретности. (чл. 150, 151). У сврху масовне процене вредности непокретности, РГЗ води регистар цена непокретности⁴⁹ у који су јавни бележници дужни да уносе цене и друге податке о непокретностима из уговора о купопродаји и закупу (чл. 152).

За разлику од масовне процене вредности непокретности која се првенствено врши из статистичких и фискалних разлога, појединачна вредност непокретности се одређује од стране вештака односно овлашћених проценитеља у сваком конкретном случају имајући у виду специфичности сваке непокретности.⁵⁰ За потребе појединачне процене се користи друга методологија. Тако, примера ради, *Правилник о Националним стандардима, кодексу етике и правилима професионалног понашања лиценцираног проценитеља* предвиђа три могуће методе процене вредности појединачне непокретности и то: компаративни, принудни и трошковни приступ.

6. ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВЕ У ВЕЗИ СА (НЕ)СПРОВОЂЕЊЕМ ПРОСТОРНЕ ПОЛИТИКЕ

Одговорност државе у вези са спровођењем просторне политике се може посматрати из два угла. С једне стране се може поставити питање постојања одговорности државе тј. ималаца јавних овлашћења за штету коју власници непокретности могу да претрпе услед измене важећих просторних планова, док се, с друге стране може поставити питање одговорности државе за штету која је настала пропуштањем спровођења мера просторне политике од стране надлежних органа. О оба питања се до сада изјаснио ЕСЈП чији ће закључци укратко бити изложени. Осим тога, новину у погледу одговорности ималаца јавних овлашћења за штету коју претрпи инвеститор у случају измене услова на основу којих се издају локацијски услови садржи и домаћи ЗПИ.

⁴⁹ <http://katastar.rgz.gov.rs/RegistarCenaNepokretnosti/>, 27.11.2018. године.

⁵⁰ В. Božić et. all, 575.

О одговорности државе за штету која евентуално настане услед спровођења просторних планова сведочи већ приказана одлука ЕСЉП у случају *Сјоронг и Ленрој ѡројив Шведске*. Мере које је град Стокхолм наметнуо власницима одређених непокретности, према виђењу ЕСЉП, задовољиле би захтеве који проистичу из доктрине правичне равнотеже да су уз њихово увођење биле предвиђене и могућности власника да захтевају скраћење њиховог трајања или, пак, накнаду претрпљене штете.⁵¹

Када је реч о праву Србије, основ одговорности носилаца јавних овлашћења за штету која настане услед спровођења просторне политике је први пут експлицитно предвиђен најновијим изменама ЗПИ из 2018. године. Наиме, чланом 57 ст. 12 ЗПИ је прописано следеће: „Ако након издавања локацијских услова неки од ималаца јавних овлашћења измени услове који су саставни део издатих локацијских услова, одговоран је за штету коју је инвеститор претрпео услед предузимања активности на основу првобитно издатих локацијских услова.“ Ова одредба је новум у домаћем законодавству и представља основ одговорности ималаца јавних овлашћења за случај да измене елементе који су саставни део локацијских услова у које се инвеститор поуздао и почео да предузима одређене активности. Она представља велики корак напред утолико што сада није спорно да овакав вид одговорности постоји и уједно даје сигурност инвеститору да неће трпети штету, тј. да ће му она бити надокнађена у случају да се, ослонцем на издате локацијске услове, упустио у реализацију своје инвестиције.

С друге стране, одговорност државе због неспровођења просторне политике илуструје случај Онерилдиз против Турске (*Önerıldız v. Turkey*) који је вођен пред ЕСЉП. Он се тикао постојања одговорности државе за материјалну и нематеријалну штету насталу услед пропуштања државе да имплементира своју просторну политику.

Наиме, подносилац представке је заједно са својим рођацима живео у сиромашном крају Истамбула, у коме су подигнути објекти за живот, без дозволе надлежних органа и то у близини депоније. Испаравањем штетних гасова који су настали разградњом отпада на депонији је избила експлозија која је уништила неколико кућа, укључујући и објект подносиоца захтева који је том приликом изгубио 9 чланова шире породице. У случају је ЕСЉП нашао да је држава одговорна за штету коју је претрпео подносилац представке због пропуштања да предузме превентивне мере и предупреди настанак штете. Упркос постојању забрана градње које су проистикале из прописа о просторном планирању, држава је, толеришући дивља насеља, охрабривала њихово укључивање у урбано окружење, чиме је посредно прихватила њихово постојање. Својим понашањем држава је практично

⁵¹ Споронг и Ленрот против Шведске, пасус 73.

амнестирава кршење прописа из области просторног планирања, укључујући и незакониту окупацију државног земљишта. С обзиром на то да упркос постојању законског основа за рушење нелегално изграђеног објекта у државини подносиоца представке, нико од надлежних органа ништа није предузео, ЕСЈП је обавезао Турску да надокнади штету коју је он претрпео.⁵²

7. ЗАКЉУЧАК

Просторно планирање има посебан значај за друштвену заједницу, јер омогућује заштиту важних јавних интереса. Органи државне власти и локалне самоуправе су овлашћени да различитим планским документима одреде за које намене, под којим условима и на који начин се може користити простор у режиму јавне својине, али исто тако и простор који је у приватној својини. То значи да се просторним планирањем могу ограничити својинска овлашћења. Такав вид државног интервенционизма може допринети увећању вредности некретнине, али може бити и разлог за њено драстично обезвређивање. Надлежни органи могу доношењем планских докумената битно изменити имовинску позицију титулара права својине. За разлику од експропријације, код које је предвиђена тзв. правична накнада, за случајеве умањења вредности непокретности услед просторног планирања није установљен ефикасан механизам заштите приватних интереса. Ипак, неколико судских одлука које су анализирани у овом раду указују на то да је дошло до одређеног помака у тој области на практичном плану.

Одлука Европског суда за људска права у случају *Сиоронџ и Ленројџ против Шведске и доктрина равнојаче интереса*, наговештавају значајне промене у односима између државе и власника непокретности. Органи државне и локалне власти ће несумњиво морати да воде више рачуна о ефектима просторног планирања и планских докумената које доносе у оквиру своје надлежности. На то ће их приморати нови инструменти за заштиту универзалних људских права, попут уставне жалбе. Међутим, и за државу и за власнике непокретности би било боље да се таква питања не решавају пред домаћим и европским судовима, већ да се успостави механизам који ће омогућити да се равнотежа интереса остварује у ширем контексту. Једно од решења

⁵² Онерилдиз против Турске (*Onerildiz v. Turkey*), представка бр. 48939/99, пресуда Великог већа од 30. новембра 2004. године, пасуси 104, 105, 107, 109. Коментар пресуде Већа од 18. јуна 2002. године у случају Онерилдиз против Турске вид. у: Душан Николић, „Хармонизација стварног права на простору југоисточне Европе“, у књизи: *Будимпештански симпозијум – Дојринос реформи стварног права у државама југоисточне Европе*, [*Das Budapest Symposium – Beiträge zur Reform des Sachenrechts in den Staaten Südosteuropas*], Edition Temmen, Бремен, 2003. стр. 211-212.

је да се формирају посебни фондови из којих би се исплаћивала накнада за умањење вредности некретнина, до којих долази услед негативних ефеката просторног планирања. Средства за те намене би се могла обезбедити увођењем виших пореских стопа на промет непокретности чија је вредност значајно увећана променом планских докумената.

У овом контексту је важно нагласити да је доктрина равнотеже интереса од недавно добила место и у правној регулативи Републике Србије. Законом о планирању и изградњи је прописано да је ималац јавних овлашћења који измени услове из издатих локацијских услова одговоран за штету коју инвеститор претрпи услед предузимања активности на основу првобитно издатих локацијских услова. Наведено нормативно решење је несумњиво усвојено под притиском потреба за страним инвестицијама. Међутим, оно може допринети побољшању позиције у којој се налазе и други субјекти који трпе штетне последице услед промене просторних планова и са њима повезаних планских докумената.

*Sloboda D. Midorović, Assistant
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
s.midorovic@pf.uns.ac.rs*

*Dušan Ž. Nikolić, Ph.D., Full Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
D.Nikolic@pf.uns.ac.rs*

Ownership Right and Spatial Planning: Influence of Spatial Plans on Immovable Property Value

Abstract: *Spatial planning is of a particular importance to the community given that it brings order to the coexistence of people within certain territory and enables protection of significant public interests. International agreements, constitutions and various acts entitle state and local authorities to determine, through various spatial plans, under what conditions and in which way public spaces and privately owned property can be used. This further implies that spatial plans may limit ownership entitlements. From the owner's perspective, effects of state intervention in such cases may prove to be positive. For instance, transformation of agricultural land of an insufficient quality in urban building land could lead to the increase of a lot's market price. Nevertheless, there are some situations in which spatial plans may cause decrease of immovable property value. This, for example, will happen in case when authorities decide that a highway will be built near a peaceful housing block in the suburb. Contemporary legal systems widely acknowledge that public interest supersedes the private one, and that ownership right could be limited and even taken away if that appears necessary for the sake of fulfilling justified and important community's needs. In case of expropriation, owner is entitled to the so-called fair remuneration. However, when it comes to the decrease of immovable property value due to the changes of spatial plans, numerous questions and disagreements exist. In one decision of the European Court of Human Rights that dealt with the issue of spatial planning (*Sporrong and Lönnroth v Sweden*), an opinion has been expressed that spatial planning must be devised in such a way so as to strike a balance between community interests and those of private owners. That gave birth to the fair balance doctrine. In the meantime, it was also incorporated in the regulation of the Republic of Serbia. Planning and Construction Act provides that a competent authority which changes conditions making an integral part of the issued location conditions, shall be liable*

for the damage caused to the investor provided that he already undertook some activities pursuant to the primarily issued location conditions. This solution was undoubtedly adopted under the pressure of foreign investments. However, it could also improve a position of other persons suffering damage due to the changes of spatial plans and documents connected to them.

Keywords: *spatial planning, public interest, ownership, immovable property value.*

Датум пријема рада: 18.01.2019.