



ODRŽIVO
SAVESNO
EFIKASNO

Projekat za odgovorno upravljanje

ANALIZA STEPENA UPISA JAVNE SVOJINE U KATASTAR NEPOKRETNOSTI

Izradila:

Jasmina Radovanović

Potvrdila:

Jasmina Radovanović



Beograd, februar 2026.

IZDAVAČ

NALED

ZA IZDAVAČA

Violeta Jovanović

AUTOR

Tatjana Siriški

EKSPERTSKI TIM

Dr Dušan Vasiljević

Mr Jasmina Radovanović

Mihailo Gajić

Dušan Kolundžić

Dušan Ogarević

Miloš Jovanović

Aleksa Jerković

© NALED 2026 Tumačenja i zaključci izneti u ovoj publikaciji ne moraju nužno odražavati stavove članova ili organa NALED-a. Svi napori su učinjeni kako bi se osigurala pouzdanost, tačnost i ažurnost informacija iznetih u ovoj publikaciji, NALED ne prihvata bilo kakav oblik odgovornosti za eventualne greške sadržane u publikaciji ili nastalu štetu, finansijsku ili bilo koju drugu, proisteklu u vezi sa njenim korišćenjem. Korišćenje, kopiranje i distribucija sadržaja ove publikacije dozvoljena je isključivo u neprofitne svrhe i uz odgovarajuće naznačenje imena, odnosno priznavanje autorskih prava NALED-a.

REZIME

Sprovedena analiza javne imovine ukazuje da Republika Srbija raspolaže izuzetno značajnim fondom nepokretnosti, čiji fiskalni i razvojni potencijal u velikoj meri nije aktiviran usled neusklađenog pravnog statusa, zastarelih oblika svojine i nedovoljno sređenih katastarskih podataka i drugih evidencija. Evidentirani podaci potvrđuju da se ne radi o marginalnoj imovini, već o sistemskom resursu od strateškog značaja za javne finansije, prostorni razvoj i investicionu politiku države. Cilj ove analize nije puko utvrđivanje obima javne imovine, već identifikacija strukturnih prepreka koje onemogućavaju njeno aktivno upravljanje i fiskalnu valorizaciju. Njena osnovna svrha jeste:

- da razdvoji imovinu koja predstavlja realan razvojni i fiskalni potencijal od one koja je blokirana nerešenim pravnim statusom,
- da ukaže na sistemske izvore „sive zone“ upravljanja (zastareli oblici svojine, neusaglašeni upisi, neformirani posebni delovi, susvojina),
- da pruži osnov za prioritetno pravno i evidenciono sređivanje nepokretnosti,
- i da omogući prelazak sa pasivnog evidentiranja imovine na njeno plansko, zakonito i ekonomski opravdano korišćenje.

Analiza takođe ukazuje na postojanje značajnog broja nepokretnosti koje su i dalje evidentirane u nevažećim oblicima svojine (državna svojina SCG, društvena svojina, drugi oblici svojini, itd...). Ovakvo stanje predstavlja ozbiljan pravni, a posebno upravljački problem, jer onemogućava zakonito raspolaganje, komercijalizaciju i plansko upravljanje imovinom, a istovremeno generiše pravnu nesigurnost i fiskalne gubitke. Posebno je izražen problem kod građevinskog zemljišta i posebnih delova objekata u društvenoj svojini, koji u praksi često funkcionišu kao „siva zona“ upravljanja javnom imovinom.

U pogledu parcela u javnoj svojini, poljoprivredno i šumsko zemljište dominantno učestvuju po površini i imaju pretežno dugoročni resursni karakter, dok se najveći kratkoročni razvojni i fiskalni potencijal nalazi u segmentu građevinskog zemljišta. Posebno se izdvaja fond građevinskog zemljišta u susvojini, koji, i pored upravljačke složenosti, predstavlja jedan od najvrednijih potencijala za selektivno i fazno raspolaganje, u skladu sa urbanističkim uslovima i tržišnim interesom.

Očekuje se i da će značajan deo parcela koje su trenutno evidentirane u režimu državne svojine biti obuhvaćen postupcima koji se sprovode u okviru inicijative „Svoj na svome“, odnosno primenom Zakona o posebnim uslovima za evidentiranje i upis prava na nepokretnostima. S obzirom na to da se kod velikog broja ovih nepokretnosti radi o faktičkom privatnom korišćenju uz nerešen svojinski status, realno je očekivati da će kroz navedeni pravni mehanizam doći do njihovog prevođenja u privatnu svojinu. Time će se u značajnoj meri smanjiti obim nepokretnosti koje se nalaze u evidencionoj i upravljačkoj „sivoj zoni“, uz istovremeno unapređenje pravne sigurnosti i transparentnosti vlasničkih odnosa.

Zaključno, analiza jasno ukazuje da je neophodno sprovesti sistemsko pravno i evidenciono sređivanje javne imovine, u skladu sa Zakonom o javnoj svojini, kao preduslov za njenu punu aktivaciju, sa posebnim osvrtom na imaoce javnih ovlašćenja koji su posebnim zakonom određeni da upravljaju imovinom u javnoj svojini. Tek nakon toga moguće je primeniti diferenciranu strategiju upravljanja, koja kombinuje selektivno raspolaganje imovinom sa visokim tržišnim potencijalom i dugoročno upravljanje resursnim fondovima, čime se javna imovina pozicionira kao aktivan instrument fiskalne stabilnosti, investicionog razvoja i održivog ekonomskog rasta.

Ključne poruke:

- Javna imovina Republike Srbije predstavlja strateški fiskalni i razvojni resurs, ali je njen potencijal značajno ograničen neusklađenim pravnim statusom i zastarelim katastarskim upisima.
- Građevinsko zemljište nosi najveći vrednosni i fiskalni potencijal, dok stanovi i resursno zemljište imaju pretežno socijalni i dugoročni karakter.
- Susvojina bez tereta i korisnika omogućava brze i zakonite budžetske efekte, kroz neposredno raspolaganje i trajne prihode od poreza na imovinu.
- Društvena svojina, državna svojina sa različitim korisnicima (korisnici koji nisu opredeljeni u skladu sa Zakonom o javnoj svojini) i državna svojina SCG predstavljaju ključnu sistemsku prepreku, jer onemogućavaju upravljanje, raspolaganje i plansko korišćenje značajnog dela javne imovine.
- Neophodno je sprovesti sistemsko pravno sređivanje i diferenciranu strategiju upravljanja, kako bi se javna imovina transformisala iz pasivne evidencije u aktivan instrument fiskalne stabilnosti i razvoja.

Sadržaj

POSEBNI DELOVI OBJEKATA.....	7
1. ANALIZA POSEBNIH DELOVA OBJEKATA U JAVNOJ SVOJINI REPUBLIKE SRBIJE.....	7
1.1 UKUPAN BROJ I STRUKTURA POSEBNIH DELOVA OBJEKATA U JAVNOJ SVOJINI REPUBLIKE SRBIJE	7
1.2. UKUPAN BROJ I STRUKTURA POSEBNIH DELOVA OBJEKATA U JAVNOJ SVOJINI REPUBLIKE SRBIJE KOJI SU U SUSVOJINI.....	8
2. ANALIZA POSEBNIH DELOVA OBJEKATA U DRŽAVNOJ SVOJINI REPUBLIKE SRBIJE.....	9
2.1. UKUPAN BROJ I STRUKTURA POSEBNIH DELOVA OBJEKATA U DRŽAVNOJ SVOJINI REPUBLIKE SRBIJE (SA UPISANIM KORISNICIMA)	9
2.2. UKUPAN BROJ I STRUKTURA POSEBNIH DELOVA OBJEKATA U DRŽAVNOJ SVOJINI REPUBLIKE SRBIJE (BEZ KORISNIKA).....	11
2.3. UKUPAN BROJ I STRUKTURA POSEBNIH DELOVA OBJEKATA KOJI SU UPISANI U KATASTAR NEPOKRETNOSTI KAO DRŽAVNA SVOJINA SCG	12
3. ANALIZA POSEBNIH DELOVA OBJEKATA U DRUŠTVENOJ SVOJINI	13
II. ZEMLJIŠTE – KATASTARSKE PARCELE	14
1. ANALIZA KATASTARSKIH PARCELA U JAVNOJ SVOJINI REPUBLIKE SRBIJE	14
1.1. UKUPAN BROJ I STRUKTURA KATASTARSKIH PARCELA U JAVNOJ SVOJINI REPUBLIKE SRBIJE.....	14
1.2. UKUPAN BROJ KATASTARSKIH PARCELA U JAVNOJ SVOJINI REPUBLIKE SRBIJE KOJI SU U SUSVOJINI.....	16
2. ANALIZA KATASTARSKIH PARCELA U DRŽAVNOJ SVOJINI REPUBLIKE SRBIJE	18
2.1. UKUPAN BROJ I STRUKTURA KATASTARSKIH PARCELA U DRŽAVNOJ SVOJINI REPUBLIKE SRBIJE (SA UPISANIM KORISNICIMA)	18
2.1.1. BEOGRADSKI REGION	20
2.1.2. VOJVOĐANSKI REGION.....	20
2.1.3. JUŽNA I ISTOČNA SRBIJA	21
2.1.4. ŠUMADIJA I ZAPADNA SRBIJA.....	22
2.2. UKUPAN BROJ KATASTARSKIH PARCELA U DRŽAVNOJ SVOJINI REPUBLIKE SRBIJE (BEZ KORISNIKA).....	22
2.3. UKUPAN BROJ I STRUKTURA KATASTARSKIH PARCELA KOJE SU UPISANE U KATASTAR NEPOKRETNOSTI KAO DRŽAVNA SVOJINA SCG	23
3. ANALIZA KATASTARSKIH PARCELA U DRUŠTVENOJ SVOJINI.....	24
III. OBJEKTI.....	25
ZAKLJUČAK	26

I. POSEBNI DELOVI OBJEKATA

1. ANALIZA POSEBNIH DELOVA OBJEKATA U JAVNOJ SVOJINI REPUBLIKE SRBIJE

1.1 UKUPAN BROJ I STRUKTURA POSEBNIH DELOVA OBJEKATA U JAVNOJ SVOJINI REPUBLIKE SRBIJE

U katastar nepokretnosti je, u skladu sa Zakonom o javnoj svojini (oblik svojine: javna svojina Republike Srbije), upisano ukupno 5.044 posebna dela u javnoj svojini Republike Srbije.

Tabela 1: Ukupna struktura posebnih delova u javnoj svojini RS

Struktura posebnih delova	Broj jedinica	Ukupna površina (m ²)
Stanovi	2.465	119.945
Poslovni prostori (ukupno bez obzira na vrstu)	1.815	231.000
Garaže	15.428	15.428
UKUPNO	5.044	366.373

Upis od ukupno 5.044 posebna dela u javnoj svojini Republike Srbije, što se, u odnosu na stvarni obim imovine kojom Republika raspolaže, može oceniti kao relativno mali broj evidentiranih jedinica. Ipak i ovako evidentirana struktura posebnih delova predstavlja značajan razvojni i fiskalni potencijal, naročito ukoliko se celokupna imovina sistemski stavi u funkciju kroz odgovarajuće oblike raspolaganja, korišćenja ili valorizacije (davanje u zakup, ustupanje na korišćenje uz naknadu, prenamenu, racionalizaciju korišćenja i sl.).

Posebno treba istaći da, iako stanovi čine najveći broj pojedinačnih jedinica, poslovni prostori imaju dominantan uticaj na ukupnu vrednost javne imovine, imajući u vidu njihovu znatno veću ukupnu površinu i tržišni potencijal. Značajan deo poslovnih prostora trenutno koriste državni organi, organizacije i javne službe.

1.2 UKUPAN BROJ I STRUKTURA POSEBNIH DELOVA OBJEKATA U JAVNOJ SVOJINI REPUBLIKE SRBIJE KOJI SU U SUSVOJINI

Od ukupno 5.044 posebna dela, 162 posebna dela su evidentirana kao susvojina bez upisanih korisnika, bez tereta i bez zabeležbi. Navedena imovina može se smatrati administrativno i pravno regulisanom, te kao takva predstavlja potencijalno spremnu imovinu za neposredno raspolaganje (prodaju).

Tabela 2: Struktura susvojinosti koja je pravno regulisana

Struktura posebnih delova	Broj jedinica	Ukupna površina (m ²)
Poslovni prostori (ukupno bez obzira na vrstu)	106	106
Stanovi	52	52
Garaže	4	4
UKUPNO	162	162

Susvojina predstavlja najkompleksniji oblik imovine u javnoj svojini Republike Srbije sa aspekta upravljanja, naročito kada je reč o zakupu, investicionom održavanju i raspolaganju. Posebnu težinu ovoj kategoriji daje činjenica da više od 85% ukupne površine prečišćene susvojinosti otpada na poslovne prostore, koji su po svojoj prirodi zahtevniji za upravljanje i istovremeno najznačajniji sa aspekta valorizacije.

Iako se susvojina u praksi često smatra problematičnom kategorijom imovine, identifikovani deo susvojinosti bez upisanih korisnika, tereta i zabeležbi predstavlja realan i kratkoročno ostvariv potencijal za ostvarivanje budžetskih prihoda. Upravo zbog toga ovaj segment imovine ima poseban strateški značaj u kontekstu aktivnog upravljanja javnom svojinom.

Međutim, u stvarnim uslovima, kod značajnog broja posebnih delova u susvojinosti, Republika Srbija faktički nema neposredan pristup imovini, niti mogućnost njenog efektivnog korišćenja ili raspolaganja. Ovakva situacija dovodi do toga da susvojina u velikom broju slučajeva funkcioniše kao siva zona upravljanja javnom imovinom.

U praksi se često dešava da pojedini suvlasnici koriste celokupnu površinu posebnog dela objekta, dok se poreske obaveze izmiruju isključivo srazmerno upisanom suvlasničkom udelu, bez usklađivanja sa stvarnim obimom korišćenja imovine. Ovakav nesklad između faktičkog korišćenja i formalno-pravnog stanja dodatno otežava upravljanje, smanjuje fiskalne efekte po budžet i ukazuje na potrebu za sistemskim pristupom rešavanju pitanja susvojinosti u javnoj svojini.

Ključni okvirni fiskalni efekti u slučaju prodaje susvojnini:

Na osnovu okvirne procene, u kojoj su korišćeni podaci Republičkog geodatskog zavoda, procenjeni jednokratni prihod od prodaje javne svojine u susvojnini iznosi približno 41,36 miliona evra. Najveći deo procenjene vrednosti odnosi se na poslovne prostore u najvećim urbanim centrima, pre svega u Beogradu (Stari Grad) i Novom Sadu, dok su ostale lokacije značajno manjeg učešća u ukupnoj vrednosti.

Pored jednokratnog prihoda od prodaje, prodaja državnog udela u ovim nepokretnostima generiše i trajni fiskalni efekat za jedinice lokalne samouprave. U skladu sa važećim propisima o porezu na imovinu, novi vlasnici bi već u prvoj godini nakon kupovine plaćali godišnji porez na imovinu u procenjenom rasponu od približno 9,7 do 19,4 miliona dinara, u zavisnosti od primenjene poreske stope, čime se obezbeđuje stabilan i ponavljajući prihod lokalnih budžeta.¹

2. ANALIZA POSEBNIH DELOVA OBJEKATA U DRŽAVNOJ SVOJINI REPUBLIKE SRBIJE

2.1 UKUPAN BROJ I STRUKTURA POSEBNIH DELOVA OBJEKATA U DRŽAVNOJ SVOJINI REPUBLIKE SRBIJE (SA UPISANIM KORISNICIMA)

Ukupna struktura posebnih delova objekata pokazuje da stanovi čine dominantnu kategoriju po broju jedinica, dok poslovni prostori apsolutno dominiraju po ukupnoj površini, sa gotovo 60% ukupne kvadrature evidentirane u ovom skupu podataka. Ovakva disproporcija jasno ukazuje da se najveći vrednosni, fiskalni i upravljački potencijal nalazi upravo u poslovnim prostorima, međutim treba imati i u vidu da veliki deo tih poslovnih prostora koriste državni organi i javne institucije. Garaže predstavljaju relativno mali segment ukupne površine, ali značajan broj pojedinačnih jedinica. Ukupno evidentirana površina od približno 2,33 miliona m² predstavlja izuzetno značajan fond nepokretnosti, čije aktiviranje i pravno razrešenje može imati značajne fiskalne i razvojne efekte, posebno u urbanim sredinama.

Tabela 3: Ukupna struktura posebnih delova objekata

Struktura posebnih delova	Broj jedinica	Ukupna površina (m²)
Stanovi	24.269	106
Poslovni prostori (ukupno bez obzira na vrstu)	4.499	52
Garaže	1.553	4
UKUPNO	30.321	162

S obzirom na obim i raznovrsnost evidentiranih posebnih delova objekata, neophodno je izvršiti detaljnu proveru svakog pojedinačnog upisa kako bi se utvrdilo da li konkretna nepokretnost podleže upisu u režim javne svojine Republike Srbije, u skladu sa odredbama Zakona o javnoj svojini. Prilikom ove provere naročito je potrebno imati u vidu zakonom propisane rokove u kojima su jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća i drugi organi i organizacije imali pravo da izvrše upis javne svojine na nepokretnostima koje koriste ili kojima upravljaju. Prilikom daljeg postupanja neophodno je izvršiti proveru svih evidentiranih posebnih delova u pogledu ispunjenosti uslova za upis javne svojine, imajući u vidu da je zakonom propisani rok za podnošenje zahteva, uključujući i institut naknadnog zahteva, istekao 31. decembra 2021. godine, nakon čega se svojinski status mora razmatrati u skladu sa važećim odredbama Zakona o javnoj svojini. Imajući u vidu da su navedeni rokovi istekli, neophodno je sagledati da li su ispunjeni zakonski uslovi za upis javne svojine Republike Srbije, odnosno da li postoji osnov za drugačije rešavanje svojinskog statusa u skladu sa važećim propisima. Ovakva provera predstavlja ključni korak u procesu usklađivanja katastarskih evidencija sa važećim pravnim okvirom, jer omogućava razgraničenje nepokretnosti koje je moguće neposredno uvesti u režim javne svojine od onih kod kojih je potrebno sprovesti dodatne pravne ili administrativne postupke. Time se obezbeđuje pravna sigurnost, sprečavaju budući sporovi i stvaraju preduslovi za efikasno upravljanje i raspolaganje javnom imovinom.

1 Procena je zasnovana isključivo na zvaničnim i javno dostupnim podacima, i to: Izveštaju o tržištu nepokretnosti za 2024. godinu Republičkog geodetskog zavoda, kao osnovi za utvrđivanje prosečnih tržišnih cena stanova po gradovima i gradskim opštinama, važećim odlukama jedinica lokalne samouprave o prosečnim cenama nepokretnosti za potrebe poreza na imovinu, koje su korišćene za određivanje odnosa cena između različitih namena (stanovi, poslovni prostori, garaže), evidenciji javne svojine, kao izvoru podataka o površinama i vlasničkoj strukturi nepokretnosti

2.2 UKUPAN BROJ I STRUKTURA POSEBNIH DELOVA OBJEKATA U DRŽAVNOJ SVOJINI REPUBLIKE SRBIJE (BEZ KORISNIKA)

Identifikovani skup od 1.021 posebnog dela objekata u državnoj svojini RS predstavlja administrativno i pravno najčistiju kategoriju nepokretnosti u državnoj svojini Republike Srbije. Iako se radi o obliku svojine koji nije usklađen u skladu sa Zakonom o javnoj svojini, u svim slučajevima Republika Srbija je upisana kao isključivi vlasnik (1/1), dok u katastarskoj evidenciji ne postoje upisani korisnici, zabeležbe niti tereti, čime je ispunjen ključni uslov za neposredan upis u režim javne svojine bez prethodnog rešavanja korisničkih odnosa.

Tabela 4: Struktura posebnih delova podobnih za neposredan upis javne svojine

Struktura posebnih delova	Broj jedinica	Ukupna površina (m ²)
Stanovi	701	26.402
Poslovni prostori (ukupno bez obzira na vrstu)	255	23.907
Garaže	65	10.004
UKUPNO	1.021	60.313

Struktura ovih posebnih delova pokazuje da najveći broj čine stanovi (oko 70%), dok poslovni prostori čine približno četvrtinu ukupnog broja. Ova činjenica ukazuje na dodatni potencijal za dalje plansko upravljanje, kategorizaciju i buduću komercijalizaciju.

Sa operativnog stanovišta, ovaj skup nepokretnosti predstavlja prioritet prve faze u procesu sređivanja i aktiviranja javne svojine, budući da omogućava brzo i efikasno usklađivanje pravnog i faktičkog stanja uz minimalne administrativne troškove.

2.3 UKUPAN BROJ I STRUKTURA POSEBNIH DELOVA OBJEKATA KOJI SU UPISANI U KATASTAR NEPOKRETNOSTI KAO DRŽAVNA SVOJINA SCG

U okviru analize evidentiran je poseban skup nepokretnosti koje su u katastru nepokretnosti označene kao oblik svojine „državna svojina SCG“. Navedena kategorija predstavlja nasleđeno stanje iz ranijeg ustavno-pravnog okvira, ali kao takva ne postoji u važećem Ustavu Republike Srbije, niti je prepoznata Zakonom o javnoj svojini.

Tabela 5: Struktura posebnih delova – „Državna SCG“

Struktura posebnih delova	Broj delova	Ukupna površina (m ²)
Stanovi	1.686	82.696
Poslovni prostori (ukupno bez obzira na vrstu)	324	16.693
Garaže	1.262	17.656
UKUPNO	3.272	117.045

Struktura posebnih delova u okviru „Državna SCG“ pokazuje da stanovi čine dominantnu kategoriju kako po broju jedinica, tako i po ukupnoj površini, sa više od dve trećine ukupne kvadrature. Poslovni prostori, iako znatno manjeg učešća po broju i površini, predstavljaju značajnu kategoriju sa aspekta upravljanja i potencijalne monetizacije.

Garaže čine veliki broj pojedinačnih jedinica, ali sa relativno manjim prosečnim površinama, te imaju ograničen pojedinačni fiskalni efekat, dok zbirno predstavljaju relevantan segment državne imovine.

Ukupna identifikovana površina od 117.045 m² predstavlja značajan fond nepokretnosti u državnoj svojini, koji uz odgovarajuću pravnu konsolidaciju i aktivno upravljanje može imati značajan fiskalni i upravljački potencijal, kako kroz prodaju i zakup, tako i kroz stabilne poreske prihode na lokalnom nivou.

Važeći pravni okvir Republike Srbije poznaje isključivo javnu svojinu Republike Srbije, autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, kao i privatnu svojinu, dok državna svojina Savezne Republike Jugoslavije, odnosno Državne zajednice Srbija i Crna Gora, više ne predstavlja važeću svojinsku kategoriju. Shodno tome, nepokretnosti koje su i dalje evidentirane pod ovom oznakom nalaze se u pravnom i evidencionom vakuumu, što otežava njihovo puno uključivanje u sistem upravljanja javnom imovinom.

Postojanje ove kategorije ima direktne praktične posledice, jer onemogućava jasno raspolaganje, planiranje, komercijalizaciju i fiskalnu valorizaciju predmetnih nepokretnosti, sve dok se njihovo svojinsko stanje ne uskladi sa važećim ustavno-pravnim i zakonskim okvirom.

Iz navedenih razloga, neophodno je sistemski i planski rešiti status nepokretnosti evidentiranih kao „državna svojina SCG“, kroz odgovarajuće pravne i administrativne postupke, sa ciljem njihovog prevođenja u režim javne svojine Republike Srbije, ili drugog odgovarajućeg oblika svojine u skladu sa važećim propisima. Rešavanje ovog pitanja predstavlja preduslov za njihovo dalje aktivno upravljanje i uključivanje u fiskalne i razvojne politike države.

3. ANALIZA POSEBNIH DELOVA OBJEKATA U DRUŠTVENOJ SVOJINI

U okviru analize evidentiran je poseban skup nepokretnosti koje su u katastru nepokretnosti označene kao društvena svojina. Navedena kategorija predstavlja nasleđeno stanje iz ranijeg privredno-pravnog sistema, ali kao takva ne postoji u važećem ustavno-pravnom okviru Republike Srbije, niti je prepoznata Zakonom o javnoj svojini.

Tabela 6: Struktura posebnih delova – „Društvena svojina“

Struktura posebnih delova	Broj delova	Ukupna površina (m ²)
Stanovi	12.751	501.265
Poslovni prostori (ukupno bez obzira na vrstu)	1.627	1.158.298
Garaže	1.516	20.227
UKUPNO	15.894	1.679.790

Sa pravnog aspekta, društvena svojina ne predstavlja važeću svojinsku kategoriju prema važećem Ustavu Republike Srbije i Zakonu o javnoj svojini. Njeno prisustvo u katastarskim evidencijama posledica je nerešenih ili nedovršenih procesa iz prethodnog perioda, koji su u najvećem broju slučajeva povezani sa:

- postupcima privatizacije,
- restrukturiranjem i likvidacijom društvenih i državnih preduzeća,
- neusaglašenim prenosom imovine nakon prestanka pravnog subjektiviteta nosilaca društvene svojine.

Zbog toga se nepokretnosti evidentirane kao društvena svojina u praksi često nalaze u pravnom i upravljačkom vakuumu, što onemogućava njihovo puno uključivanje u sistem upravljanja javnom imovinom, kao i njihovu fiskalnu valorizaciju kroz prodaju, zakup ili druge oblike raspolaganja.

Rešavanje statusa nepokretnosti evidentiranih kao društvena svojina predstavlja jedan od najsloženijih, ali i najznačajnijih koraka u procesu sređivanja evidencije javne imovine. Njihovo pravno razrešenje zahteva sistemski i koordinisan pristup, uz jasno povezivanje sa postupcima privatizacije, stečaja i likvidacije, kao preduslov za dalje aktivno upravljanje i uključivanje ove imovine u razvojne i fiskalne politike Republike Srbije.

Obim i struktura nepokretnosti evidentiranih kao društvena svojina ukazuju na izuzetno značajan, ali trenutno neaktiviran potencijal za Republiku Srbiju. Sa ukupno 15.894 posebna dela i zbirnom površinom od približno 1,68 miliona m², ova imovina predstavlja jedan od najvećih preostalih nereguliranih fondova nepokretnosti u javnim evidencijama.

Imajući u vidu da se najveći deo ove imovine vezuje za nedovršene ili nerešene procese privatizacije, restrukturiranja i likvidacije preduzeća, njenim pravnim razrešenjem stvara se osnov za:

- konsolidaciju vlasničkih odnosa,
- smanjenje pravne nesigurnosti u prometu nepokretnosti,
- uklanjanje dugogodišnjeg evidencionog i upravljačkog „zastoja“.

U fiskalnom smislu, rešavanje statusa ove imovine otvara prostor za višestruke efekte: jednokratne prihode kroz prodaju, kontinuirane prihode kroz zakup, kao i stabilne i ponavljajuće prihode od poreza na imovinu nakon njenog uključivanja u redovan pravni i poreski režim. Uz to, aktiviranje ovako obimnog fonda nepokretnosti ima potencijal da podstakne lokalni ekonomski razvoj i unapredi efikasnost upravljanja javnom imovinom na svim nivoima vlasti.

II. ZEMLJIŠTE – KATASTARSKE PARCELE

1. ANALIZA KATASTARSKIH PARCELA U JAVNOJ SVOJINI REPUBLIKE SRBIJE

1.1 UKUPAN BROJ I STRUKTURA KATASTARSKIH PARCELA U JAVNOJ SVOJINI REPUBLIKE SRBIJE

Struktura je sledeća:

- Poljoprivredno zemljište dominira i po broju i po ukupnoj površini (preko polovine), što ukazuje na primarno resursni i razvojni karakter ovog fonda.
- Građevinsko zemljište, iako čini oko 22,6% parcela, obuhvata 19,1% ukupne površine i predstavlja ključni strateški segment za urbanističko planiranje i potencijalnu komercijalizaciju.
- Šumsko i ostalo zemljište imaju sličan udeo po površini (oko 14%), ali različitu namenu i režime zaštite, što zahteva diferenciran pristup upravljanju.
- Vodno zemljište ima marginalno učešće.

Tabela 7: Struktura parcela po vrsti zemljišta

Vrsta zemljišta	Broj parcela	Udeo po broju (%)	Ukupna površina (m ²)	Udeo po površini (%)
Građevinsko zemljište – ukupno	110.228	22,6 %	1.669.877.061	19,1 %
Poljoprivredno zemljište	272.255	55,8 %	4.674.585.327	53,3 %
Ostalo zemljište	69.845	14,3 %	1.203.423.871	13,7 %
Šumsko zemljište	35.157	7,2 %	1.187.888.803	13,6 %
Vodno zemljište	796	0,2 %	24.674.493	0,3 %
UKUPNO	488.281	100 %	8.760.449.555	100 %

Analiza strukture parcela po vrsti zemljišta pokazuje da poljoprivredno zemljište ima dominantno učešće, kako po broju parcela, tako i po ukupnoj površini, sa više od polovine evidentiranog fonda. Ovakva struktura ukazuje da je reč o resursno i razvojno orijentisanom zemljištu, čije korišćenje i upravljanje ima dugoročni značaj u kontekstu poljoprivrede, ruralnog razvoja.

Građevinsko zemljište, iako zastupljeno sa oko jedne petine ukupnog broja parcela i ukupne površine, predstavlja ključni strateški segment sa aspekta urbanističkog planiranja, investicionog razvoja i potencijalne komercijalizacije. U skladu sa važećim propisima, upravljanje građevinskim zemljištem u javnoj svojini Republike Srbije je u nadležnosti Republičke direkcije za imovinu, što ovu kategoriju čini centralnom u sistemu aktivnog upravljanja javnom imovinom.

Šumsko, poljoprivredno i ostalo zemljište, iako imaju približno sličan udeo u ukupnoj površini, razlikuju se po nameni i pravnom režimu, što zahteva diferenciran pristup upravljanju. U skladu sa Zakonom o javnoj svojini, a naročito sa članom 10, upravljanje ovim vrstama zemljišta ne vrši Republička direkcija za imovinu, već se ono sprovodi u skladu sa posebnim zakonima, preko nadležnih organa i institucija.

Vodno zemljište ima relativno malo učešće u ukupnoj strukturi parcela, ali podleže posebnom pravnom režimu uređenom Zakonom o vodama. Analiza dostupnih evidencija ukazuje da nadležni organi i organizacije zaduženi za upravljanje vodnim zemljištem nisu u potpunosti izvršili zakonsku obavezu, odnosno da u propisanom roku nisu podneli zahteve za upis javne svojine u skladu sa Zakonom o javnoj svojini i Zakonom o vodama. Kao posledica navedenog, u katastru nepokretnosti i dalje postoji vodno zemljište bez jasno usklađenog svojinskog statusa, što otežava njegovo efikasno upravljanje i sprovođenje vodoprivrednih politika.

Istovremeno, takvo stanje ima negativne implikacije i na upravljanje i zaštitu građevinskog i urbanističkog prostora kroz plansku dokumentaciju, budući da zemljište sa nedefinisanim pravnim statusom faktički ostaje „nevidljivo“ u planskim procesima, čime se povećava rizik od neadekvatnog korišćenja i potencijalnih zloupotreba.

2.2.1 UKUPAN BROJ KATASTARSKIH PARCELA U JAVNOJ SVOJINI REPUBLIKE SRBIJE KOJI SU U SUSVOJINI

Skup parcela koji je upisan kao javna svojina Republika Srbija, a država se nalazi kao suvlasnik predstavlja jedinstven i izuzetno relevantan fond za razmatranje raspolaganja, budući da se u celosti odnosi na građevinsko zemljište. Ukupna površina od približno 5.151 hektar ukazuje na značajan prostorni i razvojni potencijal, naročito imajući u vidu da se radi o zemljištu koje se, po svojoj nameni, nalazi u domenu urbanističkog planiranja i investicionog razvoja. Time ovaj skup parcela predstavlja prioritetni kandidat za dalju fazu analize raspolaganja, uz obaveznu proveru urbanističkih uslova, planske dokumentacije i tržišnog interesa.

Tabela 8: Ukupan broj kat.parcela građevinskog zemljišta u susvojini

Vrsta zemljišta	Broj parcela	Ukupna površina (m ²)
Građevinsko zemljište – ukupno bez obzira na vrstu	5.085	51.509.247
UKUPNO	5.085	51.509.247

Iako je reč o susvojini, omogućava se realno sagledavanje mogućnosti raspolaganja državnim udelom, uključujući:

- prodaju suvlasničkog udela Republike Srbije,
- potencijalno iniciranje razvrgnuća suvlasništva u ekonomski opravdanim slučajevima,
- sporazumno uređenje odnosa sa ostalim suvlasnicima kroz zakup.

Analiza ovih parcela ukazuje da se u praksi stanje na terenu najčešće manifestuje na jedan od sledećih načina. U određenom broju slučajeva na parcelama već postoje izgrađeni objekti, pri čemu njihovo raspolaganje ili dalje uređenje nije moguće bez prethodnog rešavanja imovinsko-pravnih odnosa, imajući u vidu režim susvojine i neusklađen svojinski status. Takvo stanje predstavlja značajnu prepreku kako za zakonito korišćenje postojećih parcela, tako i za njihovo uključivanje u plansku i poresku evidenciju.

U drugim slučajevima, parcele su neizgrađene, ali se nalaze u okviru građevinskih zona utvrđenih važećom planskom dokumentacijom, zbog čega predstavljaju značajan investicioni potencijal. Upravo kod ovih parcela rešavanje imovinsko-pravnih odnosa i raspolaganje državnim suvlasničkim udelom može imati direktan pozitivan efekat na aktiviranje prostora, privlačenje investicija i ostvarivanje fiskalnih prihoda.

Imajući u vidu navedeno, fond parcela u susvojini čisto predstavlja istovremeno i problematičnu i razvojno izuzetno vrednu kategoriju imovine, čije dalje postupanje

zahteva selektivan i fazni pristup, zasnovan na proceni stvarnog stanja na terenu, urbanističkih uslova i ekonomskog interesa za raspolaganje.

Trebalo bi imati u vidu i da je fokus stavljen je na građevinsko zemljište u susvojni, imajući u vidu da šumsko, poljoprivredno i vodno zemljište podležu posebnim zakonskim režimima, predstavljaju dobra u opštoj upotrebi ili prirodna bogatstva i imaju ograničen karakter raspolaganja, dok građevinskim zemljištem, koje je tržišno orijentisano, u skladu sa važećim propisima, raspolaže Republička direkcija za imovinu.

Ključni okvirni fiskalni efekti u slučaju prodaje susvojinom u javnoj svojini Republike Srbije

Ukupna površina parcela obuhvaćenih susvojinom u javnoj svojini RS, bez tereta i zabeležbi je 51.509.247 m² i odnosi se isključivo na građevinsko zemljište.

Imajući to u vidu, za potrebe indikativne okvirne procene primenjena je opšta ponderisana prosečna cena građevinskog zemljišta, dobijena kao odnos ukupne vrednosti realizovanih kupoprodaja i ukupne prometovane površine na teritoriji Republike Srbije, u skladu sa agregiranim podacima RGZ-a za 2024. godinu. Na ovaj način dobijena orijentaciona prosečna cena iznosi približno 45–50 €/m².²

Primena okvirnog scenarija, sa cenom od 45 €/m², daje sledeći okvirni rezultat:

51.509.247 m² × 45 €/m² ≈ 2,32 milijarde evra

Dobijeni iznos predstavlja teorijsku, indikativnu vrednost celokupnog fonda građevinskog zemljišta, a ne neposredno ostvariv prihod. Stvarni fiskalni efekti zavise od niza faktora, uključujući veličinu suvlasničkog udela Republike Srbije, mogućnost raspolaganja u konkretnim slučajevima, urbanističke uslove i tržišni interes.

Uprkos tim ograničenjima, navedeni iznos jasno ukazuje na izuzetno značajan fiskalni potencijal ovog fonda, koji, uz selektivno i fazno raspolaganje, može predstavljati važan izvor jednokratnih budžetskih prihoda, kao i osnov za dugoročne razvojne, investicione i poreske efekte.

2 Izveštaj Republičkog geodetskog zavoda o tržištu nepokretnosti za 2024. godinu sadrži podatke o realizovanim cenama građevinskog zemljišta, pri čemu je važno istaći da su te cene izraženo heterogene, zavisne od jedinice lokalne samouprave, zone, stepena komunalne opremljenosti i tržišne aktivnosti. Izveštaj ne propisuje jedinstvenu nacionalnu prosečnu cenu građevinskog zemljišta po m², već podatke iskazuje po opštinama i zonama, u rasponima minimalnih, maksimalnih i prosečnih vrednosti.

2. ANALIZA KATASTARSKIH PARCELA U DRŽAVNOJ SVOJINI REPUBLIKE SRBIJE

2.1 UKUPAN BROJ I STRUKTURA KATASTARSKIH PARCELA U DRŽAVNOJ SVOJINI REPUBLIKE SRBIJE (SA UPISANIM KORISNICIMA)

Tabela 9: Zbirna struktura parcela po vrsti zemljišta

Vrsta zemljišta	Broj parcela	Ukupna površina – deo parcele (m ²)	Ukupna površina (m ²)	Udeo po površini (%)
Šumsko zemljište	200.842	9.213.916.000	10,32%	58,87%
Poljoprivredno zemljište	313.138	3.989.306.000	16,09%	25,49%
Ostalo zemljište	160.163	1.351.721.000	8,23%	8,64%
Građevinsko zemljište – ukupno	1.272.061	1.094.394.000	65,35%	6,99%
Vodno zemljište	224	1.889.399	0,01%	0,01%
UKUPNO	1.946.428	15.651.230.000	100%	100%

Ukupna struktura jasno pokazuje da je građevinsko zemljište dominantno po broju parcela, ali sa relativno malim udelom u ukupnoj površini, što ukazuje na izraženu fragmentaciju i potrebu za planskim objedinjavanjem. Nasuprot tome, šumsko i poljoprivredno zemljište čine preko 80% ukupne površine, potvrđujući njihov resursni i strateški karakter i ograničen potencijal za neposredno raspolaganje. Ovakva struktura ukazuje da se kratkoročni fiskalni i razvojni potencijal nalazi prvenstveno u segmentu građevinskog zemljišta, dok ostale kategorije zahtevaju dugoročno, sektorsko upravljanje u skladu sa posebnim propisima.

Analiza ukupne strukture zemljišta u državnoj svojini ukazuje da ovaj fond predstavlja jedan od najznačajnijih prostorno-razvojnih i fiskalnih resursa Republike Srbije, sa izrazito diferenciranim potencijalima po vrstama zemljišta. Ukupni obim i prostorna rasprostranjenost evidentiranih parcela potvrđuju da se ne radi o pasivnoj imovini, već o resursu čije aktiviranje može imati dugoročne efekte na budžetske prihode, prostorni razvoj i investicionu politiku.

Građevinsko zemljište, iako prostorno relativno ograničeno u odnosu na ukupnu površinu, ima najveći neposredni razvojni i fiskalni potencijal. Njegova visoka fragmentacija ukazuje na istorijski neuređene imovinsko-pravne odnose, ali istovremeno otvara prostor za plansko objedinjavanje, prenamenu i tržišno raspolaganje. Upravo ovaj segment predstavlja ključni poligon za kratkoročne i srednjoročne mere aktiviranja javne imovine, posebno u urbanim i infrastrukturno opremljenim zonama.

Poljoprivredno i šumsko zemljište, koje dominantno učestvuje u ukupnoj površini, ima pre svega strateški i resursni karakter. Njihov potencijal se ne ogleda primarno u prodaji, već u dugoročnom upravljanju, zakupu, očuvanju proizvodnih i ekoloških funkcija, kao i u stvaranju osnove za održivi regionalni razvoj i prehrambene državne sigurnosti. Ove kategorije zahtevaju sektorski pristup i usklađivanje sa posebnim zakonima, ali istovremeno predstavljaju stabilan i predvidiv resurs države.

Ostale kategorije zemljišta, uključujući vodno zemljište, ukazuju na potrebu dodatnog uređenja evidencija i usklađivanja svojinskog statusa. Njihov potencijal nije isključivo finansijski, već je snažno povezan sa prostornim planiranjem, zaštitom javnog interesa i sprečavanjem neformalne i nelegalne zloupotrebe.

U celini, evidentirani fond zemljišta ima značajan, ali neujednačen potencijal, koji zahteva diferenciranu strategiju upravljanja. Najveći efekti mogu se postići kroz kombinaciju:

- selektivnog raspolaganja građevinskim zemljištem,
- dugoročnog upravljanja poljoprivrednim i šumskim resursima, i
- sistemskog sređivanja evidencija i imovinsko-pravnih odnosa.

Takav pristup omogućava da se zemljište u javnoj svojini posmatra ne samo kao bilansna kategorija, već kao aktivni instrument razvoja i fiskalne stabilnosti. Imajući u vidu da je Zakonom o javnoj svojini bio propisan rok za usklađivanje i upis javne svojine, neophodno je ovom setu podataka posvetiti posebnu pažnju, izvršiti sistemsku proveru pravnog statusa nepokretnosti, kao i preduzeti mere za upis javne svojine u skladu sa važećim zakonom, tamo gde su za to ispunjeni uslovi. Rešavanje ovog pitanja, sa posebnim akcentom na građevinsko zemljište, predstavlja ključni preduslov za potpunu aktivaciju zemljišta u javnoj svojini, unapređenje upravljanja javnom imovinom i ostvarivanje punih razvojnih i fiskalnih efekata.

U celini, fond zemljišta u javnoj svojini predstavlja značajan, ali neujednačen razvojni i fiskalni resurs, koji zahteva diferenciranu i pravno doslednu strategiju upravljanja. Najveći efekti mogu se ostvariti kroz kombinaciju selektivnog raspolaganja građevinskim zemljištem, dugoročnog upravljanja poljoprivrednim i šumskim resursima i sistemskog sređivanja evidencija i imovinsko-pravnih odnosa. Takav pristup omogućava da se zemljište u javnoj svojini posmatra kao aktivan instrument razvoja i fiskalne stabilnosti, a ne samo kao bilansna kategorija.

Trenutni upis katastarskih parcela u državnoj svojini prema regionima:

2.1.1 BEOGRADSKI REGION

Tabela 10: Struktura parcela po vrsti zemljišta Beogradski region

Vrsta zemljišta	Broj parcela	Ukupna površina – deo parcele (m ²)	Ukupna površina (m ²)	Udeo po površini (%)
Građevinsko zemljište – ukupno	294.276	281.911.546	87,12%	45,46%
Poljoprivredno zemljište	23.691	149.727.191	7,02%	24,14%
Šumsko zemljište	4.450	107.677.000	1,32%	17,36%
Ostalo zemljište	15.048	80.192.650	4,46%	12,93%
Vodno zemljište	208	684.572	0,06%	0,11%
UKUPNO	337.673	620.192.959	100%	100%

Građevinsko zemljište predstavlja apsolutno dominantnu kategoriju po broju parcela, sa više od 87% ukupnog broja evidentiranih parcela, dok po ukupnoj površini učestvuje sa oko 45%. Ovakva struktura ukazuje na izrazitu fragmentaciju građevinskog zemljišta, ali i na njegov strateški značaj sa aspekta upravljanja, raspolaganja i potencijalne komercijalizacije, s obzirom da je Beogradski region i najatraktivniji za investiciono ulaganje i sa najvišim cenama po m², s obzirom da se tu nalaze i najveći grad Beograd.

Poljoprivredno i šumsko zemljište zajedno čine više od 40% ukupne površine, iako učestvuju sa znatno manjim brojem parcela, što potvrđuje njihov prostorno dominantan, ali funkcionalno specifičan karakter, uz poseban režim upravljanja u skladu sa posebnim zakonima.

2.1.2 VOJVODANSKI REGION

Tabela 11: Struktura parcela po vrsti zemljišta

Vrsta zemljišta	Broj parcela	Ukupna površina – deo parcele (m ²)	Ukupna površina (m ²)	Udeo po površini (%)
Poljoprivredno zemljište	76.673	1.707.648.121	15,93%	45,11%
Šumsko zemljište	16.543	1.150.263.270	3,44%	30,39%
Ostalo zemljište	39.887	627.153.568	8,29%	16,56%
Građevinsko zemljište – ukupno	348.257	300.058.202	72,34%	7,93%
Vodno zemljište	4	157.896	~0,00%	~0,00%
UKUPNO	481.364	3.785.281.057	100%	100%

Struktura parcela prema vrsti zemljišta pokazuje izrazitu dominaciju građevinskog zemljišta po broju parcela, koje čini više od 70% ukupnog broja evidentiranih parcela, ali sa relativno malim udelom u ukupnoj površini. Ovo ukazuje na visoku fragmentaciju građevinskog zemljišta, karakterističnu za urbane i periurbane zone, ali i na značajan potencijal za plansko objedinjavanje i racionalnije raspolaganje.

Nasuprot tome, poljoprivredno i šumsko zemljište čine dominantan deo ukupne površine, sa više od 75% ukupne kvadrature (dominantno najplodnijeg poljoprivrednog zemljišta), iako učestvuju sa znatno manjim brojem parcela. Ovakav odnos potvrđuje njihov prostorno dominantan karakter, ali i potrebu za posebnim režimima efikasnijeg upravljanja u skladu sa sektorima poljoprivrede i šumarstva.

Vodno zemljište ima zanemarljivo učešće, što dodatno ukazuje na potrebu provere svojinskog statusa i potpunosti evidencije ove kategorije u katastru nepokretnosti.

2.1.3 JUŽNA I ISTOČNA SRBIJA

Tabela 12: Struktura parcela po vrsti zemljišta

Vrsta zemljišta	Broj parcela	Ukupna površina – deo parcele (m ²)	Ukupna površina (m ²)	Udeo po površini (%)
Šumsko zemljište	119.462	4.075.253.000	17,42%	69,31%
Poljoprivredno zemljište	154.098	1.194.273.000	22,48%	20,31%
Ostalo zemljište	62.017	372.818.300	9,05%	6,34%
Građevinsko zemljište – ukupno	350.057	236.446.700	51,06%	4,02%
Vodno zemljište	2	1.003.170	~0,00%	0,02%
UKUPNO	685.636	5.879.793.661	100%	100%

Podaci pokazuju da je građevinsko zemljište dominantno po broju parcela, ali sa vrlo malim udelom u ukupnoj površini, što ukazuje na izraženu fragmentaciju i ograničenja u neposrednom raspolaganju. Nasuprot tome, šumsko i poljoprivredno zemljište čine najveći deo ukupne površine, potvrđujući njihov pretežno resursni i dugoročni karakter. Šumsko i poljoprivredno zemljište dominantno učestvuju po površini, sa gotovo 90% ukupne kvadrature, iako imaju znatno manji udeo po broju parcela. To potvrđuje njihov pretežno resursni i strateški karakter.

2.1.4 ŠUMADIJA I ZAPADNA SRBIJA

Tabela 13: Struktura parcela po vrsti zemljišta

Vrsta zemljišta	Broj parcela	Ukupna površina – deo parcele (m ²)	Ukupna površina (m ²)	Udeo po površini (%)
Šumsko zemljište	64.392	3.880.723.000	14,45%	72,32%
Poljoprivredno zemljište	58.676	937.657.600	13,16%	17,47%
Građevinsko zemljište – ukupno	279.471	275.977.700	62,70%	5,14%
Ostalo zemljište	43.211	271.556.600	9,69%	5,06%
Vodno zemljište	10	43.761	~0,00%	~0,00%
UKUPNO	445.760	5.365.958.890	100%	100%

Struktura parcela prema vrsti zemljišta pokazuje da građevinsko zemljište čini gotovo dve trećine ukupnog broja parcela, ali svega oko 5% ukupne površine, što ukazuje na izrazitu fragmentaciju ove kategorije. Nasuprot tome, šumsko zemljište apsolutno dominira po površini, sa više od 70% ukupne kvadrature, iako učestvuje sa oko 14% u ukupnom broju parcela.

Poljoprivredno zemljište predstavlja drugu najznačajniju kategoriju po površini, sa približno 17,5% ukupne kvadrature, dok „ostalo“ zemljište ima sličan udeo po površini kao građevinsko, ali znatno manji broj parcela. Vodno zemljište ima zanemarljivo učešće, što dodatno ukazuje na potrebu provere potpunosti i usklađenosti evidencije ove kategorije u katastru nepokretnosti.

2.2 UKUPAN BROJ KATASTARSKIH PARCELA U DRŽAVNOJ SVOJINI REPUBLIKE SRBIJE (BEZ KORISNIKA)

Analiza podataka pokazuje da postoji značajan broj parcela koje su evidentirane kao državna svojina, bez upisanih korisnika, bez obzira na vrstu zemljišta, i koje kao takve ispunjavaju osnovne uslove za neposredan upis javne svojine Republike Srbije u katastar nepokretnosti, bez prethodnog rešavanja korisničkih prava.

Tabela 14: Struktura po statističkim regionima

Region	Broj parcela
Beograd	3.714
Vojvodina	4.751
Južna i Istočna Srbija	37.657
Šumadija i Zapadna Srbija	3.147
UKUPNO	49.269

Ukupan broj od 49.269 parcela koje su bez korisnika i evidentirane kao državna svojina predstavlja izuzetno značajan i odmah aktivan potencijal za sređivanje evidencija i usklađivanje sa Zakonom o javnoj svojini. Posebno se izdvaja region Južne i Istočne Srbije, koji čini ubedljivo najveći deo ovog fonda, što ukazuje na dugogodišnje strukturne i evidencione nedostatke, ali i na mogućnost brzog napretka kroz sistemski pristup.

S obzirom na to da za ove parcele ne postoje upisana prava korišćenja, njihov upis u javnu svojinu može se sprovesti direktno u katastru nepokretnosti, čime bi se u kratkom roku ostvarili značajni efekti u pogledu pravne sigurnosti, upravljanja javnom imovinom i stvaranja osnove za dalje plansko raspolaganje.

2. 3 UKUPAN BROJ I STRUKTURA KATASTARSKIH PARCELA KOJE SU UPISANE U KATASTAR NEPOKRETNOSTI KAO DRŽAVNA SVOJINA SCG

Važno je istaći da je uočen određen broj parcela koje su u katastru nepokretnosti i dalje evidentirane u režimu državne svojine SCG, iako ovakav oblik svojine više ne postoji u važećem ustavnom i zakonskom okviru Republike Srbije. U skladu sa Ustavom Republike Srbije i Zakonom o javnoj svojini, državna imovina treba da bude evidentirana kao javna svojina Republike Srbije, uz jasno utvrđene nosioce prava upravljanja i raspolaganja.

Tabela 15: Struktura parcela po vrsti zemljišta

Vrsta zemljišta	Broj parcela	Ukupna površina (m ²)	Udeo po broju (%)	Udeo po površini (%)
Ostalo zemljište	55	4.052.525	12,85%	49,38%
Građevinsko zemljište – ukupno	144	1.484.114	33,64%	18,08%
Šumsko zemljište	70	1.352.881	16,36%	16,49%
Poljoprivredno zemljište	159	1.317.111	37,15%	16,05%
Ostalo zemljište	55	4.052.525	12,85%	49,38%
UKUPNO	428	8.206.631	100%	100%

Zadržavanje zastarelog oblika upisa predstavlja pravno neusklađeno stanje, koje otežava upravljanje, raspolaganje i plansko korišćenje zemljišta, kao i sprovođenje javnih politika u oblasti prostornog planiranja i razvoja. Iz tog razloga, neophodno je ovom setu podataka posvetiti posebnu pažnju, sprovesti sistemsku pravnu proveru i izvršiti usklađivanje upisa u katastar nepokretnosti, u skladu sa Zakonom o javnoj svojini i važećim ustavnim poretom.

3. ANALIZA KATASTARSKIH PARCELA U DRUŠTVENOJ SVOJINI

Evidentirana društvena svojina predstavlja poseban i sistemski problem, imajući u vidu da ovaj oblik svojine više ne postoji u važećem ustavnom i zakonskom okviru Republike Srbije. U skladu sa Ustavom Republike Srbije i Zakonom o javnoj svojini, društvena svojina je prestala da postoji i morala je biti transformisana u odgovarajući oblik javne ili privatne svojine.

Tabela 16: Struktura parcela – DRUŠTVENA SVOJINA

Vrsta zemljišta	Broj parcela	Ukupna površina (m ²)	Udeo po broju (%)	Udeo po površini (%)
Poljoprivredno zemljište	11.883	91.174.463	45,34%	47,84%
Šumsko zemljište	3.860	57.204.993	14,73%	30,01%
Ostalo zemljište	2.388	25.206.396	9,11%	13,22%
Građevinsko zemljište – ukupno	8.078	17.011.827	30,82%	8,93%
Poljoprivredno zemljište	11.883	91.174.463	45,34%	47,84%
UKUPNO	26.209	190.597.679	100%	100%

Posebno je značajno istaći da je poljoprivredno zemljište u društvenoj svojini bilo predmet posebnog zakonskog režima, uređenog Zakonom o pretvaranju društvene svojine na poljoprivrednom zemljištu u druge oblike svojine, kojim je propisano da se poljoprivredno zemljište u društvenoj svojini mora pretvoriti u odgovarajući oblik svojine Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave ili privatne svojine, u skladu sa zakonom najkasnije do 1998. godine. S obzirom na to, činjenica da se i dalje značajan obim poljoprivrednog zemljišta vodi kao društvena svojina ukazuje na nepotpuno sprovođenje zakonskih obaveza i dugogodišnje kašnjenje u procesu usklađivanja evidencija.

Analiza strukture pokazuje da poljoprivredno i šumsko zemljište dominantno učestvuju po površini, što potvrđuje resursni karakter ovog fonda, ali istovremeno dodatno naglašava značaj pravnog sređivanja, jer se radi o zemljištu koje je, po važećim propisima, moralo biti rešeno i upisano u odgovarajući oblik svojine još tokom devedesetih godina.

Iz navedenih razloga, neophodno je sprovesti sistemsku pravnu proveru društvene svojine, sa posebnim fokusom na poljoprivredno zemljište, i u skladu sa važećim zakonima izvršiti pretvaranje i upis odgovarajućeg oblika svojine u katastar nepokretnosti.

Rešavanje ovog pitanja predstavlja ključni preduslov za uspostavljanje pravne sigurnosti, efikasno upravljanje zemljištem i punu aktivaciju ovog možda i najznačajnijeg javnog resursa koji garantuje sigurnost jedne države.

Pored poljoprivrednog zemljišta, građevinsko zemljište u društvenoj svojini predstavlja posebno značajan, ali i rizičan segment. Iako po površini učestvuje u manjem udelu, ono ima izuzetno visok razvojni i fiskalni potencijal, naročito u urbanim i infrastrukturno opremljenim zonama. Istovremeno, zbog nerešenog svojinskog statusa, ovaj segment u praksi često funkcioniše kao „siva zona“, u kojoj dolazi do faktičkog korišćenja, izgradnje ili raspolaganja bez jasno definisanih imovinsko-pravnih osnova.

Nerešeni odnosi kod građevinskog zemljišta otežavaju plansko upravljanje prostorom, sprečavaju zakonitu komercijalizaciju i stvaraju rizik od neformalne ili nelegalne upotrebe prostora. Iz tog razloga, građevinskom zemljištu u društvenoj svojini neophodno je posvetiti poseban prioritet, kroz pravno razrešenje statusa, pretvaranje u odgovarajući oblik svojine i upis u katastar nepokretnosti u skladu sa važećim propisima.

III.OBJEKTI

U okviru ove analize objekti u javnoj, odnosno državnoj svojini nisu bili predmet razmatranja, iz metodoloških i evidencionih razloga. Naime, kod značajnog broja objekata evidentiranih u katastru nepokretnosti kao javna ili državna svojina, vlasnički odnosi nisu razrešeni na nivou posebnih delova, već su najčešće posebni delovi uopšte nisu formirani niti evidentirani, te se objekti vode kao celina bez razrade po stanovima, poslovnim prostorima ili drugim funkcionalnim jedinicama.

U takvim slučajevima, nije moguće pouzdano identifikovati stvarni obim, strukturu i pravni status imovine na nivou koji je neophodan za analizu upravljanja, raspolaganja i fiskalne valorizacije. Posebno, odsustvo jasno formiranih i upisanih posebnih delova onemogućava:

- utvrđivanje vlasničkog udela Republike Srbije po pojedinačnim jedinicama,
- razlikovanje imovine podobne za neposredno raspolaganje od one koja zahteva
- prethodno pravno sređivanje,
- realnu procenu fiskalnog i tržišnog potencijala.

Imajući u vidu navedeno, uključivanje objekata u javnoj odnosno državnoj svojini u ovu analizu ne bi omogućilo pouzdane i uporedive rezultate, niti bi obezbedilo realnu osnovu za donošenje operativnih i strateških odluka. Iz tog razloga, analiza je fokusirana isključivo na posebne delove objekata i parcele kod kojih je svojinski i evidencioni status moguće jasno sagledati u okviru važećih katastarskih podataka.

ZAKLJUČAK

Sprovedena analiza ukazuje da javna imovina Republike Srbije predstavlja značajan i višeslojan resurs, čiji potencijal još uvek nije u potpunosti iskorišćen, pre svega zbog složenog pravnog nasleđa, neujednačenih evidencija i različitih režima upravljanja. Utvrđeno stanje ne govori o nedostatku imovine, već o potrebi njenog daljeg sistemskog uređenja i jasnijeg pozicioniranja u okviru upravljanja.

Rezultati analize potvrđuju da javnu imovinu nije moguće posmatrati kao jedinstvenu i homogenu celinu, već kao skup različitih kategorija koje zahtevaju prilagođen pristup. Posebni delovi objekata i građevinsko zemljište izdvajaju se kao segmenti sa izraženijim kratkoročnim i srednjoročnim potencijalom, dok poljoprivredno, šumsko i vodno zemljište imaju pre svega dugoročni i resursni karakter, što upućuje na potrebu njihove zaštite i planskog upravljanja u skladu sa posebnim propisima.

Analiza takođe pokazuje da postojanje nepokretnosti evidentiranih u zastarelim oblicima svojine, kao što su državna svojina SCG i društvena svojina, otežava efikasno upravljanje i planiranje. Ove kategorije predstavljaju nasleđeno stanje koje zahteva dodatnu pravnu i administrativnu pažnju, kako bi se njihov status uskladio sa važećim ustavnim i zakonskim okvirom i time stvorili uslovi za njihovo uključivanje u savremeni sistem upravljanja javnom imovinom. Analiza je takođe ukazala na postojanje vodnog zemljišta i vodnih objekata koji još uvek nisu upisani u odgovarajući režim javne svojine, što dodatno otežava njihovo plansko upravljanje, pravnu zaštitu i uključivanje u sistem upravljanja javnom imovinom, te upućuje na potrebu njihove prioritetne evidencione i pravne konsolidacije.

Poseban značaj ima identifikovani fond nepokretnosti sa jasno uređenim pravnim statusom, bez upisanih korisnika i tereta, koji može poslužiti kao polazna osnova za brže i operativno jednostavnije korake u procesu sređivanja i aktiviranja javne svojine. Postepeno uključivanje ovog fonda u sistem raspolaganja i upravljanja omogućava ostvarivanje konkretnih efekata, uz istovremeno očuvanje stabilnosti i pravne sigurnosti.

U celini, analiza ukazuje na potrebu daljeg unapređenja sistema upravljanja javnom imovinom kroz doslednu primenu Zakona o javnoj svojini, diferenciran pristup po vrstama imovine i jasno definisane faze postupanja. Takav pristup omogućava da se javna imovina postepeno afirmiše kao važan instrument fiskalne održivosti, prostornog razvoja i dugoročnog ekonomskog planiranja Republike Srbije, uz uvažavanje javnog interesa i institucionalnih kapaciteta.

Na osnovu sprovedene analize, predlaže se i izrada Kataloga javne imovine Republike Srbije, kao operativnog dokumenta kojim bi se evidentirana imovina razvrstala prema

predloženom modelu upravljanja. Katalog bi omogućio jasno razlikovanje nepokretnosti namenjenih prodaji, davanju u zakup, rekonstrukciji i prenameni, kao i imovine koja se zadržava u dugoročnom javnom režimu.

Ovim pristupom rezultati analize bi se neposredno pretočili u konkretne upravljačke odluke, uz stvaranje jasne osnove za planiranje raspolaganja, investicionih aktivnosti i unapređenje transparentnosti upravljanja javnom imovinom.



ODRŽIVO
SAVESNO
EFIKASNO

Projekat za odgovorno upravljanje



Sweden
Sverige



NALED