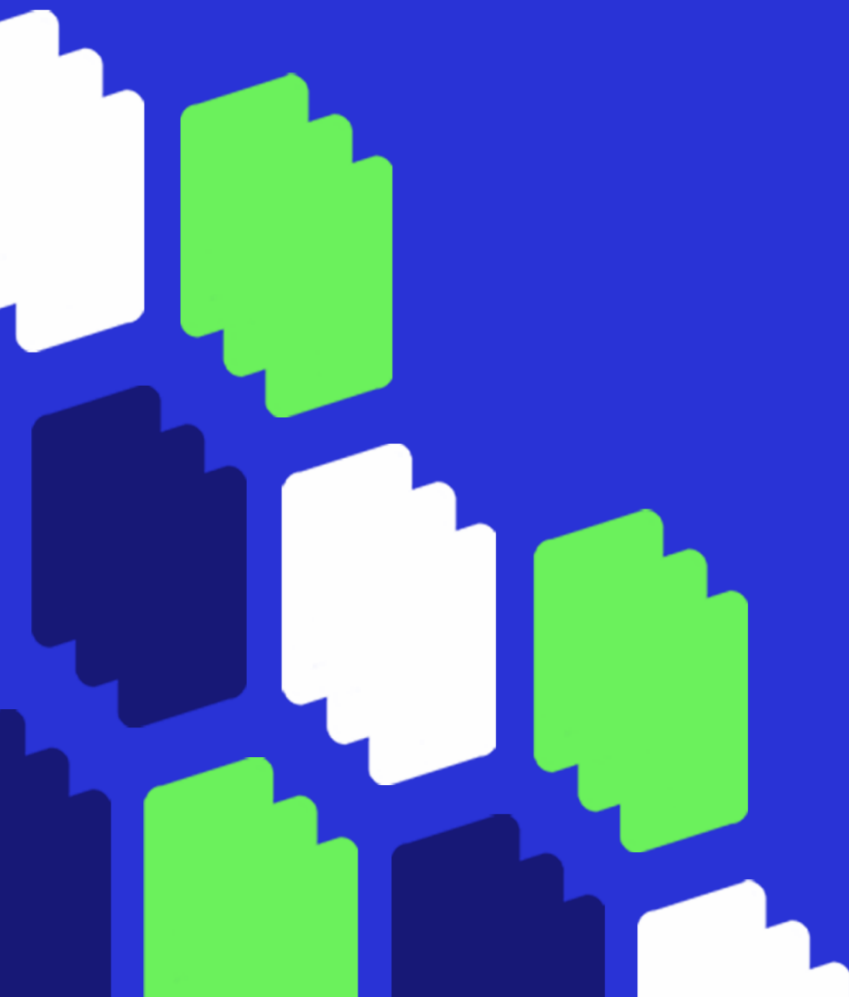
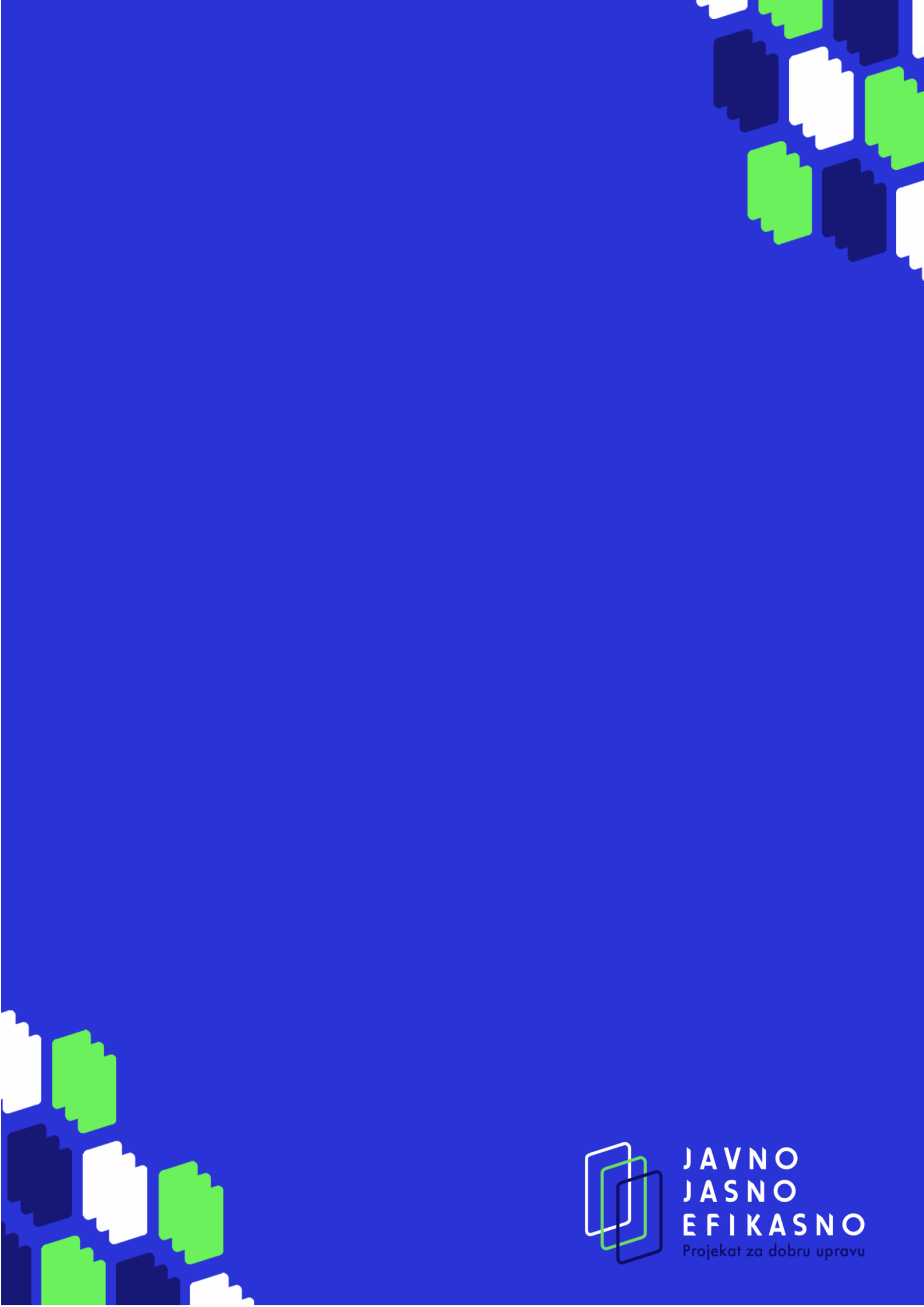




JAVNO
JASNO
EFIKASNO
Projekat za dobru upravu





JAVNO
JASNO
EFIKASNO
Projekat za dobru upravu

**UNAPREĐENJE PRAVNOG
OKVIRA U OBLASTI
EKSPROPRIJACIJE I
STICANJA JAVNE SVOJINE
NA NEPOKRETNOSTIMA
RADI SPROVOĐENJA
JAVNOG INTERESA**

Beograd, januar, 2024.

IZDAVAČ
NALED

ZA IZDAVAČA
Violeta Jovanović

AUTOR
Milan Stefanović, pravni savetnik NALED

STRUČNI TIM
Dr Dušan Vasiljević
Mr Jasmina Radovanović
Adis Berberović
Jelena Vejnović

© NALED 2024

Tumačenja i zaključci izneti u ovoj publikaciji ne moraju nužno odražavati stavove članova ili organa NALED-a. Svi naponi 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.

SADRŽAJ

UVOD.....	6
KAKO DO EFIKASNIJEG I DELOTVORNIJEG PRAVNOG OKVIRA U OBLASTI EKSPROPRIJACIJE?.....	7
1. Supstitucija (razmena nepokretnosti) i druge alternative eksproprijaciji	7
2. Državna banka zemljišta (zemljišni fond) koja obezbeđuje zemljište za supstituciju	11
3. Javni interes	15
4. Javne konsultacije.....	16
5. Nadležnost za sprovođenje postupka eksproprijacije.....	17
6. Nadležnost za procenu vrednosti nepokretnosti	19
7. Upravni postupak eksproprijacije	21
8. Vanparnični postupak određivanja naknade za ekspropriisanu nepokretnost.....	27
9. Uvesti zabeležbu u katastru nepokretnosti da je za nepokretnost utvrđen javni interes za eksproprijaciju	29
10. Faktička eksproprijacija	29
PRILOG 1.....	32
Pregled preporuka za unapređenje pravnog okvira u oblasti eksproprijacije.....	32
PRILOG 2.....	34
Preporučeni elementi javnosti i otvorenosti u vezi sa pribavljanjem zemljišta u skladu sa javnim interesom.....	34
PRILOG 3.....	35
Pregled zakona i drugih propisa Republike Srbije korišćenih u pripremi ove analize	35
PRILOG 4.....	37
Predmet: Administrativni prenos zemljišta u javnoj svojini na kome postoji pravo korišćenja	37

UVOD

Eksproprijacija je zakonom uređen postupak oduzimanja ili ograničenja prinudnog sticanja prava svojine na nepokretnosti, uz tržišnu naknadu, radi ostvarenja javnog interesa. Javni interes za eksproprijaciju postoji kada se grade objekti od opšteg značaja, koji služe neodređenom krugu ljudi (linijska infrastruktura, bolnice, škole i dr). Osnovna svojstva eksproprijacije utvrđena su u Ustavu, a pojam, svojstva, korisnik i postupak eksproprijacije uređeni su Zakonom o eksproprijaciji i posebnim eksproprijacijskim zakonodavstvom, uz primenu Zakona o opštem upravnom postupku, Zakona o vanparničnom postupku i Zakona o parničnom postupku, kao i Zakona o planiranju i izgradnji, svojinskog i obligacionog zakonodavstva, zakona kojima se uređuje materija katastra nepokretnosti itd.

Eksproprijacija je – ne samo složena, nego i - osetljiva tema, kako zbog razloga zbog kojih se sprovodi, odnosno osnova, te prinude, tako i zbog visine naknade za eksproprišanu nepokretnost (neretko se pojavljuje kao tema u medijima i uopšte, društvenom dijalogu). Uključuje veći broj struka – pravnike, urbaniste i prostorne planere, geodetske inženjere, procenitelje, ekonomiste i dr, te – naravno – sopstvenike nepokretnosti, privredne subjekte i „obične“ građane, koji najčešće nisu do kraja upoznati sa tokom postupka eksproprijacije i složenim stručnim i pravnim pitanjima.

Dileme i manjkavosti koje se vezuju za eksproprijaciju, odnosno sticanje javne svojine na nepokretnostima radi sprovođenja javnog interesa postoje i u sistemskom i u operativnom smislu, kako se to bliže objašnjava u izlaganjima ove analize.

Beograd, 2024.

KAKO DO EFIKASNIJEG I DELOTVORNIJEG PRAVNOG OKVIRA U OBLASTI EKSPROPRIJACIJE?

1. Supstitucija (razmena nepokretnosti) i druge alternative eksproprijaciji

Kako bi se smanjilo zadiranje javnih vlasti u mirno uživanje privatne imovine u vidu eksproprijacije, kao prinudne kupovine nepokretnosti (potpuna eksproprijacija) ili ograničavanja prava svojine (nepotpuna eksproprijacija), svrsishodno je zakonom ustanoviti sistem alternative, odnosno prethodne faze koje imaju prioritet u odnosu na postupak eksproprijaciji. Alternativnim pristupom, u skladu sa načelom srazmernosti (proporcionalnosti, postupnosti), bila bi obuhvaćena supstitucija (razmena nepokretnosti), dobrovoljna prodaja nepokretnosti po tržišnim uslovima, odnosno dobrovoljno ograničavanje prava svojine uz naknadu, u slučaju nemogućnosti da se sprovede supstitucija (nepostojanje odgovarajuće zamenske nepokretnosti; sopstvenik ne prihvata supstituciju, nego traži novčanu naknadu), kao i komasacija. Cilj je da se – u potpunosti (idealno), odnosno u što je moguće većoj meri – izbegne eksproprijacija.

Estonsko zakonodavstvo daje dobar primer uvođenja alternativnih načina za sticanje zemljišta radi sprovođenja utvrđenog javnog interesa za koji je potrebno to zemljište. Tako, sticanje zemljišta radi sprovođenja javnog interesa u toj članici Evropske unije obuhvata **tri postepene faze**, koje se sprovode kroz tri postupka: 1) komasacija; 2) dobrovoljna prodaja nepokretnosti, odnosno dobrovoljno ograničavanje prava svojine uz naknadu; 3) eksproprijacija (kao poslednja mera – tzv. poslednje utočište).

Prikaz faznog sticanja zemljišta radi sprovođenja javnog interesa - Estonija



Figure 5.3 Acquisition alternatives and compensation

**Zakon o upravljanju zemljištem i svojinom Republike Poljske (UGN):
Eksproprijacija kao poslednja mera**

„Eksproprijacija je poslednje sredstvo nakon što su sva druga sredstva u ostvarenju javne svrhe investicije iscrpljena, odnosno nisu uspela. Ovo se odnosi prvenstveno na pribavljanje imovinskih prava kroz dobrovoljne kupoprodaje po tržišnim cenama. Pregovori mogu da uključuju ponudu zamenske nepokretnosti. Postupak eksproprijacije može da se pokrene tek posle dva meseca od neuspeha pregovora.“

Izvor: Priručnik o savremenim pitanjima u oblasti eksproprijacije (Routledge Handbook of Contemporary Issues in Expropriation), Frances Plimmer and William McCluskey, 2019

U našem sistemu, celishodno je stvoriti uslove da alternativa za sticanje zemljišta radi sprovođenja utvrđenog javnog interesa, nakon donošenja planskog dokumenta, a pre eksproprijacije, najpre bude supstitucija (razmena nepokretnosti). Supstitucija je, inače, moguća i u okviru same eksproprijacije, koja se vrši uz pravičnu naknadu, a koja ne može biti niža od tržišne cene te nepokretnosti, a ta naknada može biti u vidu zamenske nepokretnosti ili u novcu.

Članom 29. stav 2. Zakona o javnoj svojini propisano je da se pribavljanjem nepokretnih stvari smatra i razmena nepokretnosti, a članom 30. ovog zakona, kojim je uređeno pribavljanje nepokretnosti neposrednom pogodbom putem razmene, u stavu 1. predviđeno je da se, izuzetno, nepokretnosti mogu pribaviti u javnu svojinu putem razmene neposrednom pogodbom: 1) ako je takva razmena u interesu Republike Srbije, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, odnosno ako se time obezbeđuju veći prihodi za nosioca prava javne svojine ili bolji uslovi za efikasno vršenje njegovih prava i dužnosti; 2) ako se nepokretnosti razmenjuju pod tržišnim uslovima; 3) ako se, u slučaju kad je tržišna vrednost nepokretnosti u javnoj svojini veća od tržišne vrednosti nepokretnosti koja se pribavlja u javnu svojinu na ime razmene, ugovori doplata razlike u novcu u roku do 20 dana od dana zaključenja ugovora. Uredba o uslovima pribavljanja i otuđenja nepokretnosti neposrednom pogodbom i davanja u zakup stvari u javnoj svojini, odnosno pribavljanja i ustupanja iskorišćavanja drugih imovinskih prava, kao i postupcima javnog nadmetanja i prikupljanja pismenih ponuda u članu 3. stav 1. tačka 3) propisuje da se nepokretnosti mogu pribaviti u javnu svojinu neposrednom pogodbom, ali ne iznad od strane nadležnog organa procenjene tržišne vrednosti nepokretnosti, ako u konkretnom slučaju to predstavlja jedino moguće rešenje, pod kojim se podrazumeva slučaj pribavljanja nepokretnosti u javnu svojinu putem razmene, ako je ta razmena u

interesu Republike Srbije, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, uz ispunjenje svih uslova iz člana 30. Zakona o javnoj svojini.

Supstitucija, odnosno razmena zemljišta (davanje u svojinu drugog odgovarajućeg zemljišta istih karakteristika ili odgovarajuće vrednosti u istom mestu ili bližoj okolini), koja - iako je čl. 15. i 16. Zakona o eksproprijaciji propisana kao prioriteta, u praksi se, a u skladu sa dikcijom odredaba čl. 15, 16. i 18. Zakona o eksproprijaciji, sprovodi na nivou izuzetaka i isključivo ako to sopstvenik nepokretnosti traži.

Predlog je da se uvede prioriteta supstitucija (prvenstvo zamene nepokretnosti – u naturalnom obliku), koju nadležni organ predlaže na osnovu samog zakona, po službenoj dužnosti, kada su za to ispunjeni propisani uslovi, a koja se sprovodi neposrednom pogodbom i zaključenjem sporazuma. U stručnoj literaturi i pravnoj praksi utvrđeno je da kod naknade za eksproprijisanu nepokretnost davanjem druge nepokretnosti moraju biti ispunjeni određeni uslovi:

- da korisnik eksproprijacije ima ili da može obezbediti drugu nepokretnost;
- da se nepokretnost koja se daje u naknadi nalazi u istoj opštini ili gradu;
- da se vlasniku omogućavaju približno isti uslovi korišćenja nepokretnosti koja se daju u naknadu.¹

U skladu sa principima jednake vrednosti uzajamnih davanja i srazmernosti, za razmenu bi se najpre ponudilo zemljište u svojini Republike Srbije istog kvaliteta u istoj katastarskoj opštini (K.O), ako takvo zemljište postoji. Ako nema takvog zemljišta, na red za supstituciju bi došlo zemljište iz druge K.O., koje je jednakog kvaliteta i na jednakoj udaljenosti od lokacije gde vlasnik stanuje. Međutim, teritorijalna udaljenost i kvalitet zemljišta ne treba da budu ograničenje za sprovođenje supstitucije, koju bi trebalo omogućiti i kroz razmenu zemljišta na većoj udaljenosti i drugačije klase, odnosno kvaliteta, kada za to postoji legitiman interes vlasnika zemljišta. To bi obuhvatalo i kompenzaciju kroz dobijanje srazmerno veće površine zemljišta, kako bi se postigla jednaka vrednost zemljišta koje se daje u zamenu za zemljište koje mu se uzima, ako je to zemljište veće vrednosti, pa i davanje zemljišta veće vrednosti od onog koje se stiče, kako bi se vlasnik podstakao na supstituciju, uz određivanje gornjih granica (npr. 20% iznad procene vrednosti od strane Poreske uprave, odnosno 10% preko vrednosti procenjene od strane ovlašćenog procenitelja vrednosti kojeg je angažovala država).

Supstitucija kao alternativa eksproprijaciji ne bi imala karakter obaveze za vlasnika nepokretnosti koja je predviđena za eksproprijaciju, koji bi i dalje imao prvo da je prihvati ili da optira za novčanu naknadu, ali bi postojala obaveza nadležnog organa da prioriteta ponudi supstituciju kada za to postoje uslovi. Supstitucija je, inače, moguća i u okviru postupka eksproprijacije - članom 59. Zakona o eksproprijaciji propisano je da se u postupku pred opštinskom upravom ili pred nadležnim sudom stranke mogu sporazumeti, između ostalog, o davanju druge nepokretnosti u svojinu ili susvojину, umesto eksproprijisane nepokretnosti.

¹ Golijan M. Dragan, Jelena D. Golijan, „Naknada za eksproprijisanu nepokretnost“ (2019)

Mišljenja smo da supstitucija ima višestruke koristi. Najpre, šira primena supstitucije osigurava da vlasnik zemljišta za koje je utvrđen javni interes nastavi da se bavi zemljoradnjom, dakle proizvodnom delatnošću, umesto da jednostavno potroši novac koji dobije na ime naknade (prema našem mišljenju, opšti interes je da vlasnici poljoprivrednog zemljišta koje se ekspropriše nastave obrađivanje zemljišta).² Takođe, treba imati u vidu da je država vlasnik poljoprivrednog zemljište, koje izdaje u zakup, dok deo državnog poljoprivrednog zemljišta stoji neraskrčen i neobrađen.³ Kod korišćenja zemljišta u državnoj svojini datog u zakup postoji rizik od nedomaćinskog korišćenja, kojeg ne bi bilo da je u pitanju privatno zemljište, kao i izostanak željenih pozitivnih finansijskih efekata zakupa. Time, postoji nelogična situacija da se, s jedne strane, na neadekvatan način postupa sa državnim zemljištem, a s druge strane, ekspropriše se zemljište u privatnoj svojini plaćanjem iznosa iz budžeta. Pored toga, upravljanje poljoprivrednim zemljištem u državnoj svojini podrazumeva troškove i oduzima vreme (opštinska/gradska uprava, poljočuvarska služba, poljoprivredna inspekcija i dr).

Kroz supstituciju, dakle, država bi vlasnicima poljoprivrednog zemljišta, koje je opredeljeno za izgradnju objekata javne namene, njihovo zemljište – ako oni to prihvate - zamenila drugim poljoprivrednim zemljištem koje ima na tom području (ili koje može da kupi od drugih vlasnika), odnosno drugim zemljištem u javnoj svojini kada za to postoji legitiman interes vlasnika nepokretnosti. Supstitucija omogućava i održivost poslovanja poljoprivrednih gazdinstava i privrednih subjekata, efikasnost i ekonomičnost postupanja, održava realnu vrednost zemljišta i ima pozitivan društveni uticaj (nikome se ništa ne oduzima – nema prinude), uz izbegavanje, odnosno bitno smanjenje finansijskih i političkih rizika koje sa sobom nosi eksproprijacija.

Ako supstitucija ne može da se sprovede, zbog nedostatka odgovarajućeg zemljišta ili neprihvatanja od strane vlasnika nepokretnosti koja se ekspropriše, naredni korak je dobrovoljna prodaja nepokretnosti po tržišnim uslovima, odnosno dobrovoljno ograničavanje prava svojine uz naknadu, što bi se sprovedo putem neposredne pogodbe. Sa ovim u vezi, članom 3. stav 1. tačka 1) Uredbe o uslovima pribavljanja i otuđenja nepokretnosti neposrednom pogodbom i davanja u zakup stvari u javnoj svojini, odnosno pribavljanja i ustupanja iskorišćavanja drugih imovinskih prava, kao i postupcima javnog nadmetanja i prikupljanja pismenih ponuda, propisano je da se nepokretnosti mogu pribaviti u javnu svojinu neposrednom pogodbom, ali ne iznad od strane nadležnog organa procenjene tržišne vrednosti nepokretnosti, ako u konkretnom slučaju to predstavlja jedino moguće rešenje, pod

² Zakonom o poljoprivrednom zemljištu (član 1.) i Zakonom o javnoj svojini (član 10.) određeno je da je poljoprivredno zemljište - dobro od opšteg interesa za Republiku Srbiju.

³ Prema podacima kojima raspolaže Uprava za poljoprivredno zemljište, ukupna površina poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini na dan 31. oktobar 2021. godine je 805.795 ha, od čega su 397.111 ha (49%) parcele izuzete od davanja u zakup i na korišćenje. Od raspoloživog poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini za davanje u zakup i na korišćenje, ugovorima je data površina od 264.929 ha (65%), a zemljište koje nije dato u zakup i na korišćenje, tj. koje ostaje neobrađeno je 143.488 ha (35%) – „Izveštaj o reviziji svrsishodnosti poslovanja: Efikasnost korišćenja poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini”, Državna revizorska institucija, broj: 400-398/2022-04/28 od 1.11.2022. godine. Pritom, valja imati na umu da DRI u Nalazu 1.2 ukazuje na to da evidencija Uprave za poljoprivredno zemljište ne prikazuje u potpunosti realno stanje površine poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini.

kojim se podrazumeva slučaj kada nepokretnost koja se pribavlja u javnu svojinu po svojim karakteristikama jedina odgovara potrebama vlasnika, korisnika, odnosno nosioca prava korišćenja, s tim da predlog akta, odnosno akt o ovakvom raspolaganju sadrži obrazloženje razloga opravdanosti i celishodnosti pribavljanja sa aspekta ostvarenja interesa Republike Srbije, autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave i razloge zbog kojih se pribavljanje ne bi moglo realizovati javnim nadmetanjem, odnosno prikupljanjem pismenih ponuda. Sa ovim u vezi, članom 59. Zakona o eksproprijaciji propisano je da se u postupku pred opštinskom upravom ili pred nadležnim sudom stranke mogu sporazumeti, između ostalog, o međusobnim doplatama razlike u vrednosti nepokretnosti.

Celishodno je i u ovoj fazi sticanja nepokretnosti predvideti mogućnost isplate iznosa preko procenjene vrednosti nepokretnosti, kako bi se podstakli alternativni načini sticanja nepokretnosti, kako kod supstitucije (npr. 20% iznad procene vrednosti od strane Poreske uprave, odnosno 10% preko vrednosti procenjene od strane ovlašćenog procenitelja vrednosti kojeg je angažovala država).

Ukoliko bi se i ovaj način sticanja nepokretnosti okončao neuspešno, na raspolaganju bi bila opcija komasacije, kao nedobrovoljne razmene zemljišta. Komasacija poljoprivrednog zemljišta, u skladu sa Zakonom o poljoprivrednom zemljištu, vrši se, između ostalog: kada se zbog velike usitnjenosti i nepravilnog oblika katastarskih parcela poljoprivredno zemljište ne može racionalno koristiti, kada se vrši izgradnja sistema za odvodnjavanje ili navodnjavanje i mreže poljskih puteva, te kada se izgradnjom infrastrukturnih i većih objekata (javni putevi, železničke pruge, akumulacija i dr.), uređenjem vodotoka i širenjem građevinskog reona vrši dalje usitnjavanje postojećih katastarskih parcela, poremećaj mreže poljskih puteva i sistema za odvodnjavanje i navodnjavanje.

Ukoliko nije moguće sticanje nepokretnosti ni putem komasacije, sprovela bi se eksproprijacija uz isplaćivanje novčane naknade.

2. Državna banka zemljišta (zemljišni fond) koja obezbeđuje zemljište za supstituciju

U funkciji ovog modela bi bilo i obrazovanje državnog fonda zemljišta, u skladu sa konceptom državne banke zemljišta (zemljišnog fonda), koji je ustanovljen u međunarodnoj praksi (npr. Nemačka), a koji bi centralizovano obavljao poslove zamene, kupovine, odnosno sticanja i prodaje zemljišta, koje bi služilo i za supstituciju (zamenu) zemljišta namenjenog za eksproprijaciju.

S tim u vezi, članom 26. stav 1. tačka 3) Zakona o javnoj svojini propisano je da se raspolaganjem stvarima u javnoj svojini smatra i prenos prava javne svojine na drugog nosioca javne svojine (sa naknadom ili bez naknade), uključujući i razmenu. Članom 5. Zakona o Vladi utvrđeno je da Vlada raspolaze imovinom Republike Srbije, ako zakonom nije što drugo određeno, a saglasno članu 27. stav 1. ovog zakona propisano je da o pribavljanju stvari i raspolaganju stvarima u svojini Republike Srbije, pod uslovima propisanim zakonom, odlučuje Vlada, ako zakonom nije drugačije određeno.

Članom 37. Zakona o javnoj svojini, kojim je uređeno pribavljanje mišljenja i dostavljanje ugovora Državnom pravobranilaštvu, propisano je u stavu 1. da se ugovori o pribavljanju, otuđenju i razmeni nepokretnosti u svojini Republike Srbije, kao i ugovori o prenosu prava javne svojine na nepokretnostima sa Republike Srbije na druge nosioce prava javne svojine, zaključuju po prethodno pribavljenom mišljenju Državnog pravobranilaštva.

Članom 55. Zakona o javnoj svojini propisano je da poslove državne uprave u vezi sa pribavljanjem, upravljanjem i raspolaganjem nepokretnostima koje koriste državni organi obavlja Republička direkcija za imovinu Republike Srbije, ako zakonom nije drukčije određeno, dok je članom 34. stav 1. Zakona o ministarstvima propisano da Republička direkcija za imovinu Republike Srbije obavlja, u skladu sa zakonom, stručne poslove i poslove državne uprave koji se odnose na raspolaganje stvarima u svojini Republike Srbije, što uključuje razmenu nepokretnosti.

U ovom smislu, a imajući u vidu da je poljoprivredno zemljište najčešće predmet eksproprijacije, prvi pravno-organizacioni model bi podrazumevao da se izmenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu uspostavi fond poljoprivrednog zemljišta, čija svrha će da bude, između ostalog, pribavljanje zemljišta za obezbeđenje površina javne namene/sprovođenje projekata od javnog interesa i davanje zamenskog zemljišta za poljoprivredno zemljište za koje je predviđena eksproprijacija. U skladu sa važećim zakonskim okvirom, odluku o razmeni zemljišta iz ovog fonda bi donosila Vlada, na predlog Republičke direkcije za imovinu, uz saglasnost Uprave za poljoprivredno zemljište u sastavu ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede, koja upravlja poljoprivrednim zemljištem u državnoj svojini, u skladu sa članom 77b tačka 1) Zakona o poljoprivrednom zemljištu.

Uspostavljanje banke zemljišta bi – u drugom modelu - podrazumevalo osnivanje pravnog lica, i to privrednog društva (društva kapitala) za upravljanje zemljištem koje čini zemljišni fond. Osnivanje ovog društva bi se predvidelo izmenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu, posebnim zakonom ili izmenama i dopunama Zakona o javnoj svojini, pa bi Vlada, na osnovu tog zakona, člana 2. Zakona o upravljanju privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije, čl. 11. i 141. Zakona o privrednim društvima i člana 43. stav 1. Zakona o Vladi, donela odluku o osnivanju ovog društva. Ovom odlukom, koja bi bila objavljena u „Službenom glasniku“, bili bi uređeni, između ostalog, pretežna delatnost i poslovi ovog društva, koji bi obuhvatili sticanje zemljišta za sprovođenje projekata od javnog interesa i razmenu zemljišta kada je predviđena eksproprijacija. Zakonom koji predstavlja osnov za uspostavljanje ovog društva može da se propiše pravo preče kupovine na strani ovog društva i uslovi pod kojima se ovo pravo ostvaruje.

Republika Srbija, kao osnivač društva kapitala (najčešće, društvo s ograničenom odgovornošću - d.o.o.), može da na ovo društvo prenese pravo svojine na nepokretnosti ili pravo korišćenja nepokretnosti koja je u javnoj svojini.

Prvi način za taj prenos je ulaganje u osnovni kapital društva, dok je drugi način prenos prava korišćenja bez ulaganja u osnovni kapital društva.

Po osnovu ulaganja prava svojine na nepokretnosti u javnoj svojini u osnovni kapital društva, Republika Srbija stiče udeo u d.o.o., a taj ulog (nepokretnost) postaje svojina tog društva. Pošto je reč o prenosu prava svojine, javna svojina se gasi, a nepokretnost koja se ulaže postaje svojina društva kapitala. Društvo postaje vlasnik i, preko svojih organa, vrši svojinska ovlašćenja kao i u odnosu na bilo koju drugu stvar u svom vlasništvu. Vlada zastupa Republiku Srbiju kao osnivača društva kapitala i odlukom o osnivanju tog društva kapitala prenosi pravo svojine na nepokretnosti u osnovni kapital, tj. u svojinu novoosnovanog društva.

Drugi način podrazumeva prenos prava svojine koju Republika Srbija ima na nepokretnosti na društvo kapitala, bez naknade. Time nepokretnost postaje imovina, odnosno neto imovina (kapital) društva, u skladu sa članom 44. st. 1. i 2. Zakona o privrednim društvima.

U oba slučaja, društvo je vlasnik nepokretnosti i na njega se ne primenjuje član 21. Zakona o javnoj svojini, koji uređuje društva kapitala kao korisnike nepokretnosti.

U slučaju osnivanja privrednog društva u vlasništvu Republike Srbije, u osnovni kapital tog društva bi moglo da se, pored poljoprivrednog, unese i građevinsko zemljište, što isključuje izmene i dopune Zakona o poljoprivrednom zemljištu kao osnov uspostavljanja ovog društva.

Na upravljanje u ovom društvu koje je u vlasništvu Republike Srbije (u daljem tekstu: društvo kapitala) i druga pitanja u vezi sa pravnim položajem ovog društva kapitala primenjivao bi se Zakon o upravljanju privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije, sa supsidijarnom primenom Zakona o privrednim društvima.

Alternativna pravna forma za fond zemljišta je neimenovana forma fonda, koji ima svojstvo pravnog lica i upisuje se u odgovarajući registar. Naime, postoji različita praksa osnivanja i organizovanja fondova, koje osniva Republike Srbije. Većina je predviđena i/ili osnovana zakonom, kao pravno lice – javna služba (oblik organizovanja javne službe), koja se upisuje u sudski registar, tj. registar ustanova, koji vodi nadležni privredni sud, u skladu sa Zakonom o javnim službama (primer: Fond za razvoj Republike Srbije, koji je uređen Zakonom o Fondu za razvoj Republike Srbije); Fond za inovacionu delatnost, u skladu sa Zakonom o inovacionoj delatnosti, upisan u Registar privrednih subjekata, koji vodi Agencija za privredne registre, u pravnoj formi: "drugo"; dok je, na primer, Razvojni fond AP Vojvodine privredno društvo – društvo s graničenom odgovornošću.

U budžetskom smislu, saglasno Zakonu o budžetskom sistemu, u oba slučaja u pitanju je korisnik javnih sredstava (pravno lice nad kojim Republika Srbija, odnosno lokalna vlast ima direktnu ili indirektnu kontrolu nad više od 50% kapitala ili više od 50% glasova u upravnom odboru, odnosno drugo pravno lice u kojem javna sredstva čine više od 50% ukupnih prihoda ostvarenih u prethodnoj poslovnoj godini), koji se prevashodno finansira primanjima od prodaje nefinansijske imovine.

Značajna prednost organizovanja banke zemljišta u pravnoj formi posebnog pravnog lica - privrednog društva ili fonda – ogleda se u efikasnosti u donošenju odluka, koja je potrebna da bi se odluke koje se odnose na raspolaganje zemljištem

mogle donositi brzo, omogućavajući zemljišnoj banci da reaguje na tržišne uslove i iskoristi prilike na tržištu.

Nadzorni odbor banke/fonda zemljišta bi činili resorni ministri, tj. ministri čiji delokrug je povezan sa radom ovog fonda (finansije, privreda, poljoprivreda, urbanizam i građevinarstvo dr).

Nadzor nad radom banke/fonda zemljišta koja ima svojstvo pravnog lica bi sprovodilo nadležno ministarstvo - Ministarstvo finansija i/ili Ministarstvo privrede.

Banka/fond zemljišta bi imalo obavezu pridržavanja načela javnosti u radu kroz redovno i vanredno objavljivanje relevantnih informacija i izveštavanje nadležnog ministarstva i Vlade.

Alternativni model se može uspostaviti po uzoru na alternativne investicione fondove (AIF) uređene Zakonom o alternativnim investicionim fondovima, odnosno zatvorene AIF sa javnom i privatnom ponudom za ulaganje u nepokretnosti, koja uključuju poljoprivredna zemljišta [član 184. stav 1. tačka 4) i član 192. stav 2 tačka 4) Zakona o alternativnim investicionim fondovima]. Sledeći ovaj model, banka/fond zemljišta može da se organizuje kao zasebna imovina, koja nema svojstvo pravnog lica, a kojom upravlja Uprava za poljoprivredno zemljište ili drugi organ državne uprave.

„NAKNADA U VIDU ZAMENSKOG (ALTERNATIVNOG) ZEMLJIŠTA U DANSKOJ

Projekti poput izgradnje novih autoputeva i železničkih linija često ometaju obavljanje poljoprivrednih radova presecanjem zemljišta. Drugi projekti, kao što je obnova i revitalizacija močvara, mogu da uzimaju veliki deo zemlje poljoprivrednika. U Danskoj se koriste tehnike konsolidacije (komasacije) zemljišta kao pomoć poljoprivrednicima pogođenim ovakvim projektima. Stručnjaci za komasaciju zemljišta se sastaju sa poljoprivrednicima kako bi utvrdili njihove želje, npr. mnogi farmeri mogu da traže ekvivalentno zemljište na drugom mestu kako bi nastavili svoje poljoprivredne aktivnosti. Stručnjaci pomažu da se identifikuje pogodno zemljište koje može odgovarajuća kompenzacija - na primer, pregovaranjem sa susednim poljoprivrednicima, ili od državne banke zemljišta, koja kupuje zemljište za kasniju upotrebu u ovakvim projektima.

Ugovori o prodaji i razmeni čine osnovu transakcija zemljišta koji se sprovedu u sklopu prinudnog sticanja. Ovaj proces smanjuje žalbe, budući da poljoprivrednici učestvuju u pregovorima i dogovoru (sporazumu), pa je manje verovatno da će se žaliti na sticanje njihovog zemljišta. Vreme koje stručnjaci potroše na pronalaženje rešenja takođe može da smanji ukupnu naknadu koju treba obezbediti. Na primer, farmer može imati objekte za stado od 100 krava, pa ako bi projekat za ishod imao to da farmer ima zemlju za samo 20 krava, nadležni organ bi bio dužan da plati naknadu za zemljište, kao i naknadu štete u vidu izgubljene dobiti. Pronalaženjem zamenskog (alternativnog) zemljišta koje omogućava farmeru da zadrži postojeći obim obavljanja poljoprivredne delatnosti, država ima obavezu da plati samo troškove sticanja alternativnog zemljišta, a ne i izgubljenu dobit.“

Izvor: „Prinudno sticanje zemljišta i naknada“ (*Compulsory acquisition of land and compensation*), Organizacija UN za hranu i poljoprivredu (*Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO*), 2009

Dodatno, kako je ukazano u prethodnim izlaganjima, celishodno je u praksu pribavljanja nepokretnosti – prevashodno zemljišta - radi izgradnje objekata od javnog značaja uvesti sistemski pristup u pogledu dobrovoljne prodaje nepokretnosti, pre supstitucije i eksproprijacije.

„U nemačkom pravu, upravno postupanje koje se odnosi na eksproprijaciju je podeljeno u dve faze. Prva faza je faza planiranja. U ovoj fazi, organ nadležan za planiranje određuje cilj za koji zemljište treba da služi i priprema projekat koji će se na tom zemljištu realizovati. U donošenju ovih odluka, organ nadležan za planiranje vodi računa o ravnoteži interesa i razmatra manje štetne alternative za projekat. Ako nema formalne procedure planiranja, organ nadležan za eksproprijaciju takođe obavlja ovu funkciju.“

„Postupci eksproprijacije u Nemačkoj i Holandiji“ (*Expropriation Procedures in Germany and the Netherlands*), Björn Hoops, 2016

3. Javni interes

Utvrđivanje javnog interesa za eksproprijaciju propisano je odredbama člana 20. st. 1. i 2. Zakona o eksproprijaciji, ali nije na precizan način propisano koji se **poslovi, odnosno namene objekata smatraju da su od javnog interesa, odnosno obavljanje kojih delatnosti u javnom interesu predstavlja, odnosno može biti razlog za eksproprijaciju**. Preporuka je da se to taksativno (sistem *numerus clausus*) propiše u ovom zakonu, čime bi se smanjilo diskreciono odlučivanje u ovoj materiji.

Dobar primer za ovo daje eksproprijacijsko zakonodavstvo Moldavije, koje taksativno navodi koji poslovi, odnosno namene objekata se smatraju da su od javnog interesa, kako sledi:

- a Geološko istraživanje i istraživanje nalazišta;
- b Ekstrakcija i obrada mineralnih resursa;
- c Izgradnja objekata za proizvodnju električne energije;
- d Izgradnja transportnih ruta i struktura neophodnih za održavanje istih; izgradnja, poravnanje i proširenje ulica;
- e Izgradnja komunikacionih linija, toplifikacije, kanalizacije, elektroenergetske snabdevanje, vodovodnih i gasovodnih linija;
- f Izgradnja objekata namenjenih zaštiti životne sredine;
- g Izgradnja brana za kontrolu nivoa vode u rekama i vodnim rezervoarima i za sprečavanje poplava;
- h Izgradnja meteoroloških stanica, seizmičkih stanica, sistema za uzbuđivanje, sistema za upravljanje vanrednim situacijama i sistema namenjenih upozoravanju javnosti o prirodnim opasnostima;
- i Zemljani radovi radi sprečavanja erozije podzemlja; sistemi za navodnjavanje i drenaža;
- j Lokacije za izgradnju: stambenih objekata za javni stambeni sektor; obrazovnih ustanova; medicinskih, kulturnih, sportskih, socijalnih i socijalnih zaštitnih objekata; drugih društveno vlasničkih objekata; kancelarijskih zgrada za javne administracije, sudove, ambasade, konzulate, misije stranih i međunarodnih agencija;
- k Lokacije za uređenje javnih parkova i groblja; lokacije za skladištenje i zakopavanje otpada;
- l Modernizacija urbanih, stambenih i industrijskih područja, postojećih arhitektonskih kompleksa u skladu sa urbanističkim planovima za određeno naselje koji su odobreni od strane odgovarajuće lokalne javne uprave;
- m Očuvanje, zaštita i obnova spomenika, istorijskih kompleksa i pejzaža, nacionalnih parkova, područja za očuvanje divlje flore i faune i prirodnih spomenika;
- n Prevencija prirodnih katastrofa: poput zemljotresa, poplava, klizišta, lavina;
- o Osiguranje odbrane i bezbednosti nacije; održavanje javnog reda;
- p Očuvanje i zaštita kulturnih, umetničkih i istorijskih blaga od izuzetnog značaja za nacionalni identitet javnosti; dokumenata koji svedoče o državnosti nacije;
- q Očuvanje, zaštita i osiguranje reprodukcije ugroženih vrsta, kao i biljaka, životinja i drugih vrsta divljih životinja na ivici istrebljenja.

Evropsko zakonodavstvo kao razlog za eksproprijaciju poznaje i izvršavanje potvrđenog međunarodnog ugovora.

4. Javne konsultacije

Problem postoji i zbog toga što nije precizno uređen odnos konsultativnog procesa u postupku izrade i usvajanja planske dokumentacije (prostornih i urbanističkih planova) i postupka utvrđivanja javnog interesa koji prethodi eksproprijaciji, pa zainteresovani građani prigovore ističu tek u ovom naknadnom postupku, kada je investitor već imao ulaganja u pripremi projekta. Premda postoje rani javni uvid i javni uvid, građani obično za eksproprijaciju saznaju nakon što je prostorni, odnosno urbanistički plan stupio na snagu i postupak eksproprijacije započeo.

Kako bi se prevazišli ovi krupni nedostaci, preporučljivo je da se Zakonom o eksproprijaciji uredi odnos u pogledu **konsultativnog procesa** u postupku izrade i

usvajanja planske dokumentacije i postupka utvrđivanja javnog interesa koji prethodi eksproprijaciji, kako bi se vlasnicima nepokretnosti koje ulaze u režim potencijalne eksproprijacije dala dodatna mogućnost da se blagovremeno odrede po pitanju javnog interesa. Javne konsultacije u donošenju urbanističkih odluka, koje uključuju zainteresovane stanovnike i imaoce prava, kroz obaveštavanje vlasnika nepokretnosti u ranim fazama procesa, edukaciju, informacione kampanje, okrugle stolove, „otvorena vrata“ i druge oblike, pruža dodatne garancije zaštite od negativnih strana eksproprijacije.

5. Nadležnost za sprovođenje postupka eksproprijacije

Prema članu 29. st. 1. i 2. Zakona o eksproprijaciji, postupak po predlogu za eksproprijaciju sprovodi i rešenje donosi služba opštinske uprave nadležna za imovinsko-pravne poslove opštine na čijoj se teritoriji nalazi nepokretnost predložena za eksproprijaciju, a ove poslove (osim poslova odlučivanja po žalbama u drugom stepenu, koji su u nadležnosti ministarstva nadležnog za poslove finansija), kao i druge poslove državne uprave utvrđene ovim zakonom, vrše opštine, gradovi i grad Beograd, kao poverene poslove.

Problem koji se javlja kod obavljanja poverenih poslova eksproprijacije od strane jedinica lokalne samouprave odnosi se na to da jedinice lokalne samouprave većinom nemaju dovoljno stručne, obučene i specijalizovane ljudske resurse koji postupaju u ovim postupcima, odakle proizlaze procesno-pravni i materijalno-pravni nedostaci koji se javljaju u ovim postupcima. Pored toga, postupke eksproprijacije karakteriše neujednačeno postupanje, odnosno različita pravna praksa povodom istih ili bitno sličnih situacija u različitim jedinicama lokalne samouprave, pa i u istoj opštini, odnosno gradu, zavisno od toga koje ovlašćeno službeno lice postupa.

Pravna praksa pokazuje da službenici opštinske/gradske uprave koji se bave ovim poslovima se, inače, većinom bave sasvim ili prilično različitim poslovima u odnosu na postupak eksproprijacije, pri čemu za obavljanje ovih poslova ne ostvaruju uvećanu platu. Zbog toga nisu motivisani da ih obavljaju kvalitetno i efikasno, a ovi poslovi im – koji su im dodatni poslovi, uz osnovne poslove koje obavljaju i za koje su odgovorni - predstavljaju i dodatno opterećenje. To vodi ka tome da postupci eksproprijacije traju dugo, a predmeti su nesređeni, nepopisani, zapisnici se vode nepažljivo, nedostaju potpisi stranaka i kao takvi se dostavljaju vanparničnom sudu, a rešenja o eksproprijaciji nekada ne sadrže potvrdu pravnosnažnosti.

Jedan od razloga za slabe kapacitete jedinica lokalne samouprave potiče od monotipskog poveravanja poslova državne uprave – jednoobraznog poveravanja istih poslova svim jedinicama lokalne samouprave, u istovetnom obimu i na istovetan način, nezavisno od njihovih kapaciteta za obavljanje tih poslova.

Dešava se i da se povodom iste nepokretnosti - greškom opštinske/gradske uprave - umesto jednog, vode dva postupka kod različitih službenih lica, što prolazi neprimećeno zbog nedostatka evidencije, saradnje i razmene informacija, odnosno koordinacije rada i nadzora nad njihovim radom, kao i neautomatizovanosti postupka.

Pritom, jedan broj vlasnika nepokretnosti, čak i kad saznaju za to, nemaju interes da na to ukažu, vodeći se mogućnošću da eventualno dobiju dve naknade za istu nepokretnost.

U praksi je uočeno i da službenici koji se bave predmetima eksproprijacije i određivanja naknade nemaju motiv da predmete okončaju zaključenjem sporazuma o naknadi za ekspropriisanu nepokretnost, jer u slučaju da ne dođe do zaključenja sporazuma o naknadi za ekspropriisanu nepokretnost, službeno lice će spise predmeta dostaviti mesno nadležnom sudu radi određivanja naknade u vanparničnom postupku, a ovo iz razloga što je u oba slučaja za tog službenika predmet rešen.

Uticaoj Ministarstva finansija na unapređenje i ujednačavanje upravne prakse u ovoj oblasti, kao drugostepenog organa, koji rešava po žalbi protiv prvostepenog rešenja donetog po predlogu za eksproprijaciju, je ograničen, budući da se sopstvenici nepokretnosti koja se ekspropriše relativno retko odlučuju da izjave žalbu protiv rešenja, nakon što je donet planski dokument i Vlada utvrdila javni interes. Takođe, vlasnike ekspropriisane nepokretnosti najviše interesuje iznos naknade, pa ako o njemu ne mogu da se sporazumeju, razrešenje ovog pitanja će potražiti pred mesno nadležnim vanparničnim sudom.

Preporuka je **da ove poslove više ne vrše jedinice lokalne samouprave – opštinske/gradske uprave, kao poverene poslove državne uprave, nego da ih vrši nadležno ministarstvo – Ministarstvo finansija**, koje bi obrazovalo poseban sektor ili organ u sastavu za vršenje ovih poslova. Na ovaj način bi došlo do rasterećenja jedinica lokalne samouprave. Alternativa zakonskom preuzimanju poverenih poslova ogleda se u **funkcionalnom poveravanju ovih poslova**, umesto jednoobraznom (monotipskom) poveravanju, a u skladu sa kapacitetima jedinica lokalne samouprave. Druga alternativa se sastoji u zajedničkom izvršavanju ovih poverenih poslova od strane više jedinica lokalne samouprave, u skladu sa članom 75. Zakona o državnoj upravi i odredbama Uredbe o uslovima i načinu zajedničkog izvršavanja poverenih poslova.

Neophodno je da na ovim poslovima, koji su po svojoj prirodi – složeniji, rade stručni kadrovi, koji su posebno obučeni za ove poslove. Pritom, kao element vrednovanja radne uspešnosti ovih državnih službenika (ovlašćenih službenih lica), u okviru radnih ciljeva i kriterijuma za vrednovanje rada, može da se uvede kriterijum ishoda (uspešnost) postupka određivanja naknade sa vrednovanjem okončanja postupka zaključenjem sporazuma o naknadi.

Obavljanjem ovih poslova iz jednog centra obezbedilo bi se jedinstveno postupanje u postupcima eksproprijacije na celoj teritoriji Republike Srbije. Ujednačeno postupanje i povećanje efikasnosti u upravnim postupcima ove vrste dovelo bi i do smanjenja broja i unapređenja vanparničnih postupaka koji za predmet imaju određivanje naknade za ekspropriisanu nepokretnost.

„Centralizacija nadležnosti u oblasti prinudnog sticanja (nepokretnosti) je podesna da dovede do ujednačenog postupanja i usaglašene nacionalne politike o zemljištu, kao i uspostavljanja organa kome će ova oblast biti osnovna ekspertiza.“

Izvor: „Prinudno sticanje zemljišta i naknada“ (Compulsory acquisition of land and compensation), Organizacija UN za hranu i poljoprivredu (Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO), 2009

Učešće jedinice lokalne samouprave u eksproprijaciji može se utvrditi po uzoru na Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade R. Hrvatske (član 15), propisivanjem da se uz predlog za utvrđivanje javnog interesa mora podneti mišljenje nadležnog organa jedinice lokalne samouprave na čijem području se nepokretnost nalazi.

6. Nadležnost za procenu vrednosti nepokretnosti

Članom 42. stav 2. Zakona o eksproprijaciji propisano je da procenu tržišne cene prema kojoj se određuje novčana naknada za ekspropisano poljoprivredno i građevinsko zemljište vrši organ nadležan za utvrđivanje poreza na prenos apsolutnih prava na nepokretnostima (Poreska uprava).

U praksi, Poreska uprava kao procenu tržišne vrednosti prema kojoj se određuje novčana naknada za ekspropisano poljoprivredno i građevinsko zemljište daje jednostavno određeni iznos bez obrazloženja, odnosno metodologije koja je korišćena (koliki je promet nepokretnosti bio na određenom području, relevantan period, da li je korišćen metod parifikacije itd), što karakteriše procene vrednosti od strane licenciranih procenitelja vrednosti nepokretnosti, koji su regulisana profesija uređena Zakonom o proceniteljima vrednosti nepokretnosti, kao i nalaze i mišljenja veštaka, u skladu sa čl. 128 - 130. Zakona o opštem upravnom postupku i članom 136. stav 2. Zakona o vanparničnom postupku.

Sudska praksa ne određuje tržišnu vrednost nepokretnosti prema proceni Poreske uprave, nego se – gotovo bez izuzetka – to čini veštačenjem, odnosno preko licenciranih procenitelja vrednosti nepokretnosti.

Na ovo upućuje i sudska praksa Ustavnog suda. Tako, Ustavni sud u Rešenju IUZ-81/2009 od 22.12.2009. godine ukazuje na sledeće: „Iz navedenih odredaba Ustava sledi da je pravo svojine jedno od Ustavom zajemčenih prava i da to pravo može biti oduzeto ili ograničeno samo u javnom interesu utvrđenom na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne. ... Povodom navoda inicijatora da se osporenim odredbom člana 42. Zakona dovode u neravnopravan položaj vlasnici ekspropisanog poljoprivrednog i građevinskog zemljišta u odnosu na korisnike eksproprijacije, jer se ovom odredbom određuje da procenu tržišne cene za eksproprijaciju ovog zemljišta vrši organ nadležan za utvrđivanje poreza na prenos apsolutnih prava, Ustavni sud je ocenio da se na predviđeni način ne dovode u

neravnopravan položaj vlasnici eksproprianog zemljišta, jer navedeni organ ne određuje tržišnu cenu nepokretnosti, već samo vrši njenu procenu. Naime, zadatak ovog organa je da izvrši procenu tržišne cene zemljišta koje se ekspropriše, što ujedno predstavlja najniži iznos naknade za eksproprijaciju poljoprivrednog i građevinskog zemljišta, saglasno odredbi člana 58. stav 2. Ustava. Ovako određena cena je istovremeno i najniža cena koju korisnik eksproprijacije može ponuditi ranijem vlasniku eksproprianog zemljišta u postupku za određivanje naknade, koji se sprovodi u skladu sa Zakonom o eksproprijaciji i Zakonom o vanparničnom postupku, ukoliko se korisnik eksproprijacije i raniji vlasnik eksproprianog zemljišta sporazumno ne dogovore o visini naknade za eskproprijaciju."

U obrazloženju Odluka Ustavnog suda, UŽ 2353/2014 od 17.03.2016. godine kojom je u postupku po ustavnoj žalbi utvrđeno da je podnosiocu žalbe povređeno pravo na pravično suđenje iz člana 32. stav 1. Ustava, Ustavni sud navodi: „Međutim, zadatak Poreske uprave nije da određuje tržišnu cenu ekspropriane nepokretnosti, već da vrši njenu procenu, pri čemu je u slučaju da se ne postigne sporazum o naknadi, jedino sud nadležan da u vanparničnom postupku odredi naknadu za eksproprianu nepokretnost. Ustavni sud posebno naglašava da iz odredbe člana 136 stav. 2 Zakona o vanparničnom postupku proizlazi da sud, pored procene koju je dala Poreska uprava, može da izvede i druge dokaze koje učesnici predlažu i da odredi veštačenje, ukoliko proceni da su od značaja za određivanje visine naknade. Imajući u vidu navedeno, po oceni Ustavnog suda, određivanje naknade za eksproprianu nepokretnost isključivo na osnovu procene koju vrši Poreska uprava, ukazuje da u konkretnom slučaju postupak utvrđivanja naknade nije sproveden u skladu sa zakonom. Naime, tržišna cena koju je procenila nadležna Poreska uprava u svom izveštaju predstavljala je najniži iznos naknade za eksproprianu nepokretnost koju su sudovi u konkretnom slučaju i odredili, ali po oceni Ustavnog suda, time nije bila isključena mogućnost da sudovi odrede veštačenje ili da izvedu druge predložene dokaze, budući da nisu 'vezani' procenom Poreske uprave. Upravo je nadležnost sudova i bila da odrede visinu naknade za eskpropriane nepokretnosti, i to kako na osnovu procene Poreske uprave, tako i drugih dokaznih sredstava, ukoliko su smatrali da je to u konkretnom slučaju bilo potrebno i opravdano.“ Ovakav pravni stav Ustavni sud zauzeo je i u Odluci UŽ-5686/2011 od 28.02.2013. godine.

Praksa Vrhovnog kasacionog suda ide u istom pravcu, pa revizijski sud odlučujući o reviziji takođe iznosi pravni stav da poreska uprava samo vrši procenu tržišne vrednosti nepokretnosti, a da jedino sud u vanparničnom postupku određuje naknadu za eksproprianu nepokretnost, uz pravo na izvođenje i drugih dokaza (Rev 1316/2015 od 4.2.2016. godine, Rev 781/2017 od 18.5.2017. godine). U rešenju Vrhovnog kasacionog suda Rev 3573/2020 od 21.01.2021. godina ukazuje se na to da Poreska uprava vrši samo procenu tržišne vrednosti nepokretnosti, što predstavlja najniži iznos naknade za eksproprianu nepokretnost, a ne određuje njenu tržišnu cenu na osnovu kriterijuma od kojih zavisi tržišna cena eksproprianog zemljišta.

Takođe, postavlja se i pitanje (ne)pristrasnosti Poreske uprave u ovim predmetima, kao organa državne uprave nadležnog za „ubiranje“ javnih prihoda,

odnosno nadležnog da vrši utvrđivanje poreza, poresku kontrolu, redovnu i prinudnu naplatu poreza i sporednih poreskih davanja, otkriva poreska krivična dela i prekršaje i njihove izvršioce i u vezi sa tim preduzima zakonom propisane mere.

Da je procena od strane Poreske uprave način procene vrednosti nepokretnosti koji je neefikasan može se videti i iz odredaba posebnih zakona, kojima se propisuje da se uz predlog za eksproprijaciju za nepokretnost koja je predmet eksproprijacije podnosi i informacija o lokaciji. Ovaj dokument sadrži elemente od značaja za utvrđivanje vrednosti nepokretnosti koja je predmet eksproprijacije. Saglasno članu 5. stav 1. Pravilnika o sadržini informacije o lokaciji i o sadržini lokacijske dozvole („Službeni glasnik RS“, broj 3/10), informacija o lokaciji sadrži, pored podataka iz zahteva za izdavanje informacije o lokaciji (ime i prezime, odnosno naziv podnosioca zahteva, broj katastarske parcele, mesto na kome se nalazi i ulica i broj), i podatke o: planskom dokumentu na osnovu koga se izdaje; celini, odnosno zoni u kojoj se nalazi; nameni zemljišta; regulacionim i građevinskim linijama; pravilima građenja; uslovima priključenja na infrastrukturu; potrebi izrade plana detaljne regulacije ili urbanističkog projekta; katastarskoj parceli, odnosno o tome da li postojeća katastarska parcela ispunjava uslove za građevinsku parcelu sa uputstvom o potrebnom postupku za formiranje građevinske parcele; inženjersko-geološkim uslovima; posebnim uslovima potrebnim za izdavanje lokacijske dozvole (popis uslova).

Iz ovih razloga, preporuka je da se u Zakonu o eksproprijaciji **brišu odredbe o nadležnosti Poreske uprave za procenu vrednosti nepokretnosti u postupku eksproprijacije, nego da ovaj posao obavljaju licencirani procenitelji vrednosti nepokretnosti, odnosno veštaci.**

Ova preporuka je, istovremeno, na liniji reforme Poreske uprave, prema kojoj je potrebno ovaj organ „osloboditi“ svih dodatnih poslova, odnosno poslova koji ne predstavljaju osnovne (tzv. *core*) poslove Poreske uprave (utvrđivanje, naplata i kontrola poreza i sporednih poreskih davanja).

Dobar primer u ovom pogledu daje Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade Republike Hrvatske, koji u članu 25. stav 2. propisuje da se vrednost nepokretnosti za koju se predlaže eksproprijacije izražava u novcu na osnovu elaborata o proceni od strane stalnog sudskog veštaka za procenu nepokretnosti ili stalnog sudskog procenitelja, pripremljenog primenom zakona kojim se uređuje procena vrednosti nepokretnosti, kao tržišna vrednost nepokretnosti u vreme pripreme tog elaborata.

Predloženi način procene vrednosti nepokretnosti koja je predmet eksproprijacije primenjivao bi se **dok se ne stvore uslovi za punu i automatsku primenu masovne procene vrednosti nepokretnosti**, u skladu sa članom 150. Zakona o državnom premeru i katastru, kao konačnog rešenja za ovo pitanje.

7. Upravni postupak eksproprijacije

Zakonom o eksproprijaciji nije precizno određeno ko je **stranka u postupku** na strani sopstvenika nepokretnosti koja je predmet eksproprijacije u različitim

situacijama (legalizacija/ozakonjenje, neizgrađeno građevinsko zemljište na kome je upisano pravo javne svojine u korist jedinice lokalne samouprave itd).

Ovo pitanje se prevazilazi propisivanjem u posebnim zakonima. Dobar primer za to je član 4. Zakona o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta „Beograd na vodi“ (Zakon o Beogradu na vodi). Mišljenja smo da bi ovo pitanje trebalo da bude uređeno i u opštem zakonu – Zakonu o eksproprijaciji.

Primer zakonskog uređenja stranaka u postupku eksproprijacije

Član 4. Zakona o Beogradu na vodi:

Član 4.

Stranke u postupku eksproprijacije su korisnik eksproprijacije i vlasnik nepokretnosti koja je predmet eksproprijacije.

Kada je predmet eksproprijacije građevinsko zemljište na kome je izgrađen objekat suprotno zakonu, a za predmetni objekat je podnet zahtev za legalizaciju koji do pokretanja postupka eksproprijacije nije pravnosnažno okončan ili je za predmetni objekat podnet zahtev u skladu sa odredbama Zakona o posebnim uslovima za upis prava svojine na objektima izgrađenim bez građevinske dozvole („Službeni glasnik RS”, br. 25/13 i 145/14) koji nije pravnosnažno okončan, stranka u postupku eksproprijacije je vlasnik građevinskog zemljišta na kome je objekat izgrađen.

Kada je predmet eksproprijacije građevinsko zemljište na kome je izgrađen objekat na kome je pravo svojine upisano u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje legalizacija ili na osnovu Zakona o posebnim uslovima za upis prava svojine na objektima izgrađenim bez građevinske dozvole („Službeni glasnik RS”, br. 25/13 i 145/14), a za koji nije određeno zemljište za redovnu upotrebu u skladu sa zakonom kojim se uređuje građevinsko zemljište, stranke u postupku su vlasnik takvog objekta i vlasnik građevinskog zemljišta na kome je objekat izgrađen.

Kada je predmet eksproprijacije građevinsko zemljište na kome je izgrađen objekat na kome je upisano pravo svojine u korist lica iz člana 102. stav 9. Zakona o planiranju i izgradnji, koje je i korisnik građevinskog zemljišta na katastarskoj parceli na kojoj je taj objekat izgrađen, stranke u postupku eksproprijacije su vlasnik objekta i vlasnik građevinskog zemljišta.

Kada je predmet eksproprijacije neizgrađeno građevinsko zemljište na kome je upisano pravo javne svojine u korist jedinice lokalne samouprave, stranka u postupku eksproprijacije je vlasnik građevinskog zemljišta.

Kada je predmet eksproprijacije nepokretnost na kojoj je kao vlasnik upisano lice čije je prebivalište, odnosno boravište nepoznato, a koje nema punomoćnika, organ koji vodi postupak eksproprijacije postaviće tom licu privremenog zastupnika, koji ima prava i obaveze utvrđene zakonom kojim se uređuje opšti upravni postupak.

Problem se javlja i u slučaju kada isti vlasnik poseduje više nepokretnosti na istom području za koje se vodi postupak eksproprijacije, a organ opštinske/gradske uprave ne vrši spajanje ovih predmeta radi povećanja efikasnosti i ekonomičnosti postupka, već se postupak za svaku nepokretnost vodi odvojeno, iako je u pitanju isto lice koje je njihov vlasnik. Time se uvećavaju troškovi postupka i nepotrebno povećava broj ovih predmeta u radu. Takođe, može doći do toga da se donese različita odluka u predmetima za istog vlasnika nepokretnosti koje se graniče. Razlozi za ovo su jednim delom normativne prirode, a u vezi sa stručnošću službenih lica koja vode postupak, jer Zakon o eksproprijaciji ne predviđa mogućnost spajanja predmeta u jedan postupak, ali takva odredba ni ne mora da stoji u Zakonu o eksproprijaciji, budući da se supsidijarno primenjuje Zakon o opštem upravnom postupku. Naime, članom 95. Zakona o opštem upravnom postupku uređeno je spajanje više upravnih stvari u jedan postupak, propisivanjem da organ može da pokrene i vodi jedan postupak sa više stranaka čija se prava ili obaveze zasnivaju na istom ili sličnom činjeničnom stanju i istom pravnom osnovu, ako je stvarno nadležan da odlučuje o njihovim upravnim stvarima, kao i da pod istim uslovima jedna ili više stranaka mogu da ostvare više različitih zahteva u jednom upravnom postupku.

Sledstveno, preporuka je da se Zakonom o eksproprijaciji propiše **princip „jedan vlasnik - jedan postupak (jedan predmet)“** uvođenjem obaveznog (zakonskog) spajanja upravnih stvari u jedan postupak u okviru jednog utvrđenog javnog interesa za eksproprijaciju.

Članom 35. stav 1. Zakona o eksproprijaciji propisano je da, na zahtev korisnika eksproprijacije, ministarstvo nadležno za poslove finansija može odlučiti da se korisniku eksproprijacije nepokretnost preda pre pravosnažnosti odluke o naknadi za eksproprišanu nepokretnost, odnosno pre dana zaključenja sporazuma o naknadi za eksproprišanu nepokretnost, ali ne pre donošenja drugostepenog rešenja povodom žalbe protiv rešenja o eksproprijaciji, ako oceni da je to neophodno zbog hitnosti izgradnje određenog objekta ili izvođenja radova. Odredbe ovog tipa srećemo i u posebnom eksproprijacijskom zakonodavstvu – tako, članom 14. Zakona o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima radi realizacije projekta izgradnje infrastrukturnog koridora auto-puta E-761, deonica Pojate-Preljina propisano je da investitor ima pravo da izvođača uvede u posed nepokretnosti eksproprišane u skladu sa ovim zakonom po isteku roka od sedam dana od dana dostave rešenja o eksproprijaciji strankama u postupku. Ovom odredbom se daje široko diskreciono ovlašćenje Ministarstvu finansija da donese rešenje o predaji nepokretnosti i stupanju u posed pre pravosnažnosti odluke o naknadi za eksproprišanu nepokretnost, odnosno pre dana zaključenja sporazuma o naknadi za eksproprišanu nepokretnost, ali sa nepreciznim razlozima („zbog hitnosti“).

Preporuka je da se ove odredbe dopune tako što bi se **izričito propisali uslovi pod kojima se ovo rešenje donosi ili da se da zakonsko ovlašćenje da se bliži uslovi utvrde podzakonskim propisom.**

Kako bi se obezbedili dokazi o stanju i vrednosti nepokretnosti, hrvatski Zakon u članu 25. predviđa **obezbeđenje dokaza** – predlog za obezbeđenje dokaza o stanju

i vrednosti nepokretnosti za koju predlaže eksproprijaciju dužan je da podnese korisnik eksproprijacije pre podnošenja predloga za eksproprijaciju. Radi se o svrsishodnom rešenju, koje bi mogao da preuzme i Zakon o eksproprijaciji, imajući u vidu da se iznos naknade utvrđuje u posebnom postupku, posle pravnosnažnosti rešenja o eksproprijaciji, a da u međuvremenu može da dođe do promene vrednosti nepokretnosti. Time bi se otklonile pravne praznine koje postoje i pored supsidijarne primene Zakona o opštem upravnom postupku, kojim je u članu 135. stav 1. propisano da u slučaju opravdane bojazni da neki dokaz kasnije neće moći da se izvede ili da će njegovo kasnije izvođenje biti otežano, dokaz može da se izvede u toku postupka ili pre pokretanja postupka (obezbeđenje dokaza).

Član 25. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade RH:

Osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine

Članak 25. (NN 69/17)

(1) Prije podnošenja prijedloga za izvlaštenje korisnik izvlaštenja dužan je, putem Ministarstva odnosno nadležnog tijela, zatražiti osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine za koju predlaže izvlaštenje.

(2) Vrijednost nekretnine za koju se predlaže izvlaštenje izražava se u novcu na temelju procjemenog elaborata stalnog sudskog vještaka za procjenu nekretnina ili stalnog sudskog procjenitelja, izrađenog primjenom zakona kojim je uređena procjena vrijednosti nekretnina, kao tržišna vrijednost nekretnine u vrijeme izrade tog elaborata.

(3) U slučaju nepotpunog izvlaštenja ustanovljenjem služnosti obvezno se procjenjuje vrijednost ograničenja prava vlasništva u odnosu na cijelu nekretninu odnosno na pojedini dio nekretnine, u skladu s odredbama zakona iz stavka 2. ovog članka.

Potrebno je osavremeniti, odnosno uskladiti odredbu člana 27. stav 1. tačka 1) Zakona o eksproprijaciji, kojim je propisano da se uz predlog za eksproprijaciju podnosi izvod iz katastra nepokretnosti ili drugih javnih knjiga u kojima se upisuju prava na nepokretnostima, koji sadrži podatke o nepokretnosti za koju se predlaže eksproprijacija, sa Zakonom o postupku upisa u katastar nepokretnosti i katastar infrastrukture, Zakonom o planiranju i izgradnji, Zakonom o opštem upravnom postupku i Zakonom o elektronskoj upravi, u vidu **pribavljanja podataka po službenoj dužnosti putem Servisne magistrale organa**, pri čemu se uz predlog podnosi i informacija o lokaciji. Naime, prema članu 103. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku, organ je dužan da po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom, vrši uvid, pribavlja i obrađuje podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, a koji su neophodni za odlučivanje (član 9. stav (3) ovog zakona, odnosno načelo delotvornosti i ekonomičnosti postupka po kome organ je dužan da po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom, vrši uvid u podatke o činjenicama neophodnim za odlučivanje o kojima se vodi službena evidencija, da ih pribavlja i obrađuje).

Korisno je i dodatno urediti **izjašnjenje sopstvenika nepokretnosti o predlogu za eksproprijaciju, kao i usmenu raspravu**, po primeru iz člana 12. Zakona

o linijskoj infrastrukturi, ali sa rokovima koji ostavljaju dovoljno vremena vlasniku nepokretnosti da se izjasni o predlogu.⁴

Takođe, korisno je i kod zahteva za eksproprijaciju preostalog dela nepokretnosti predvideti donošenje **delimičnog rešenja**, kao i iz uređenja **rešenja o eksproprijaciji** u članu 37. hrvatskog zakona preuzeti elemente koje sadrži izreka ovog rešenja.

Član 37. stav 2. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade RH:

(2) Izreka rješenja o izvlaštenju sadrži:

- naznaku zakona ili odluke iz članka 13. ovog Zakona
- naznaku korisnika izvlaštenja
- naznaku nekretnine koja se izvlašćuje, uz navođenje zemljišnoknjižnih i katastarskih podataka
- naznaku prijašnjeg vlasnika i posjednika izvlaštene nekretnine i njegovo prebivalište ili sjedište (adresa)
- naznaku građevine ili radova radi čije se izgradnje odnosno izvođenja radova nekretnina izvlašćuje
- obvezu prijašnjeg vlasnika nekretnine da ju je dužan predati u posjed korisniku izvlaštenja, kao i rok predaje u posjed
- obvezu korisnika izvlaštenja glede naknade za izvlaštenu nekretninu: oznaku odgovarajuće zamjenske nekretnine s određivanjem roka predaje u posjed odnosno novčani iznos tržišne vrijednosti izvlaštene nekretnine, s rokom isplate koji ne može biti duži od 15 dana od pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, ili naznaku nagodbe ako je sklopljena sukladno članku 39. stavku 1. ovog Zakona
- obvezu korisnika izvlaštenja na isplatu zakonske zatezne kamate, tekuću od 30. dana od dana donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju do isplate
- nalog za upis zabilježbe zabrane raspolaganja izvlaštenom nekretninom unutar roka od sedam godina od dana pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju
- nalog za provedbu rješenja o izvlaštenju u zemljišnim knjigama
- nalog za brisanje hipoteke, služnosti i drugih stvarnih prava u zemljišnim knjigama
- odluku o troškovima postupka.

⁴ Iz Odluke Ustavnog suda, IUz broj 17/2011 od 23. maja 2013. godine:

„U odnosu na isticanje načela efikasnosti u postupku donošenja Vladinog rešenja o utvrđivanju javnog interesa (član 7. Zakona o opštem upravnom postupku), kao veoma važnog načela, naročito zbog velikog broja nepokretnosti nad kojima se ovaj interes utvrđuje (izgradnja infrastrukturnih mreža), kao i obaveze Vlade da ovo rešenje donese u roku od 90 dana od dana podnošenja predloga, Ustavni sud ističe da ovo načelo ne podrazumeva efikasnost u radu nadležnog organa na štetu stranaka u postupku, već naprotiv, obavezu organa da u upravnom postupku obezbede uspešno i kvalitetno ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih lica, pravnih lica ili drugih stranaka. Ne sporeći potrebu da se postupak utvrđivanja javnog interesa sprovodi što efikasnije i da se spreče moguće opstrukcije vlasnika nepokretnosti prilikom dostave akta kojim se utvrđuje javni interes, i na taj način onemogućiti odugovlačenje ovog postupak, Ustavni sud ističe da u oblasti zaštite prava svojine postoji pozitivna obaveza države da stvori zakonski okvir putem kojeg će se obezbediti efektivno ostvarivanje zaštite prava pojedinaca, koji se u ovom slučaju nalaze naspram države kao nosioca vlasti. Naime, pravni interes vlasnika nepokretnosti često ne korespondira interesu države, koja, preko nadležnih organa utvrđuje da je opšti interes društva da se određena nepokretnost izuzme iz prava svojine vlasnika nepokretnosti. Zakonodavac je slobodan da utvrdi kada postoji javni interes za eksproprijaciju nepokretnosti, pa je stoga, u jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava zauzet stav da će sud poštovati ocenu zakonodavca o tome šta je u javnom interesu, osim ukoliko je „očigledno bez razumnog osnova“ ili se pojam „javnog interesa uzima preširoko“. Međutim, u postupku utvrđivanja javnog interesa, prema shvatanju Ustavnog suda, mora postojati praktična i delotvorna pravna zaštita pojedinca, a ne čisto formalni princip dostupnosti te zaštite.“

Zakonom o eksproprijaciji je celishodno urediti i postupanje u slučaju „ćutanja uprave“.

Primer zakonskog uređenja postupanje u slučaju „ćutanja uprave“

Ćlan 12. Zakona o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima radi realizacije projekta izgradnje infrastrukturnog koridora auto-puta E-761, deonica Pojate–Preljina („Službeni glasnik RS“, broj 49/19):

Ćlan 12.

Ukoliko nadležni organ ne donese rešenje o eksproprijaciji u roku iz ćlana 11. stav 7. ovog zakona, korisnik eksproprijacije ima pravo na posebnu žalbu zbog „ćutanja administracije“.

Uz žalbu iz stava 1. ovog ćlana korisnik eksproprijacije podnosi dokumentaciju i dokaze propisane ćlanom 8. ovog zakona.

Žalba zbog „ćutanja administracije“ podnosi se neposredno ministarstvu nadležnom za poslove finansija, koje je u obavezi da odlući po predlogu za eksproprijaciju, u roku od pet dana od dana podnošenja žalbe.

Rešenje doneto po žalbi iz stava 1. ovog ćlana je konačno danom dostavljanja strankama u postupku i protiv njega se ne može izjaviti žalba, ali se tužbom može pokrenuti upravni spor.

Upravni spor pokrenut po tužbi protiv rešenja iz stava 4. ovog ćlana ne sprećava izdavanje rešenja o građevinskoj dozvoli i prijavu radova pred organom nadležnim za izdavanje rešenja o građevinskoj dozvoli, ukoliko investitor u postupku izdavanja tog rešenja, odnosno prilikom prijave radova dostavi izjavu da prihvata rizik drukćijeg rešavanja u upravnom sporu.

Kada je reć o vrsti zemljišta u slućaju kada se poljoprivredno zemljište ekspropriše radi izgradnje, pa se postavlja pitanje da li se radi o poljoprivrednom ili građevinskom zemljištu, na stanovištu smo da vrsta zemljišta treba da se određuje – u skladu sa međunarodnim standardima u oblasti eksproprijacije (FAO, UNCTAD i dr.) – na dan pre nego što je planskim dokumentom utvrđena javna namena zemljišta, tj. na osnovu plana koji je prethodio planu kojim je utvrđena javna namena zemljišta, te da ovakve odredbe treba uvrstiti u Zakon o eksproprijaciji. Odredbe ovog tipa već su unete u Zakon o planiranju i izgradnji kroz poslednje izmene i dopune, kojima je u ćlanu 88. stav 10. propisano da, izuzetno od odredbe stava 9. ovog ćlana, u slućaju da bude pokrenut postupak eksproprijacije zemljišta kome je promenjena namena, za potrebe izgradnje linijskog infrastrukturnog objekta za koji je utvrđeno da je od posebnog znaćaja za Republiku Srbiju, naknada za eksproprijaciju se određuje kao za poljoprivredno zemljište, odnosno šumu i šumsko zemljište, s obzirom na to da se isto koristi i smatra poljoprivrednim, odnosno šumskim zemljištem, sve do podnošenja zahteva za izdavanje građevinske dozvole, u cilju privođenja zemljišta nameni.

Ovaj podatak – namena zemljišta sadržan je i u informaciji o lokaciji, u skladu sa članom 5. stav 1. tačka 3) Pravilnika o sadržini informacije o lokaciji i o sadržini lokacijske dozvole. Informacija o lokaciji je dokument (nije upravni akt) koji je dostupan svim zainteresovanim licima, u sedištu organa koji je nadležan za izdavanje lokacijske dozvole. Vrednost nepokretnosti bi se procenjivala prema vrednostima u vreme sačinjavanja procene (prema tržišnoj ceni odgovarajuće vrste zemljišta), tako da procenjeni iznos odražava stanje i okolnosti na tržištu na datum procene, a ne na neki datum u prošlosti ili budućnosti, u skladu sa Nacionalnim standardima koje primenjuju licencirani procenitelji vrednosti nepokretnosti (Pravilnik o Nacionalnim standardima, kodeksu etike i pravilima profesionalnog ponašanja licenciranog procenitelja). Vrhovni kasacioni sud u rešenju Rev 3573/2020 od 21.01.2021. godina utvrđuje da se vrednost nepokretnosti određuje prema tržišnoj ceni u vreme utvrđivanja visine naknade, odnosno u vreme donošenja odluke o naknadi.

„Zakonom bi trebalo jasno utvrditi dan na koji se određuje vrednost zemljišta, jer vrednost može da se ubrzano menja kao rezultat postojanja svesti (informisanosti) o projektu. Najpravičnije je propisati kao dan određivanja vrednosti onaj dan na koji kao da predloženi projekat ne postoji. Iz tog razloga, uobičajeno je da zakon propisuje da se vrednost parcele zemljišta vezuje za datum objavljivanja obaveštenja. Ako zakon ne vezuje posebno datum procene za takav događaj, nadležni organ treba da utvrdi datume koji odgovaraju prirodi projekta.“

Izvor: „Prinudno sticanje zemljišta i naknada“ (Compulsory acquisition of land and compensation), Organizacija UN za hranu i poljoprivredu (Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO), 2009

8. Vanparnični postupak određivanja naknade za ekspropisane nepokretnost

Najpre, Zakonom o eksproprijaciji bi bilo smisleno predvideti **obavezno/redovno upućivanje na sprovođenje posredovanja (medijacije)** u cilju postizanja sporazuma o naknadi, kada učesnici u postupku ne mogu da se dogovore oko visine naknade, a u skladu sa Zakonom o posredovanju u rešavanju sporova. Sprovođenje postupka posredovanja doprinelo bi da se smanji broj postupaka za utvrđivanje vrednosti ekspropisane nepokretnosti u vanparničnom postupku.

S druge strane, smanjivanje broja vanparničnih predmeta ne sme da bude na uštrb prava stranaka. U skladu sa dobrim komparativnim rešenjima (npr. SAD), smisleno je da se predvidi da vlasnik nepokretnosti i nakon zaključenja sporazuma o nespornom delu naknade zadržava pravo da pokrene vanparnični postupak za ostatak vrednosti, tj. iznos preko onog koji je utvrđen u tom sporazumu, kada smatra da ekspropisana nepokretnost vredi više od naknade koju je država bila spremna da plati

u vreme zaključenja sporazuma i za koju je sporazum zaključen. Po zaključenju ovog sporazuma i izvršenoj isplati, korisnik eksproprijacije bi stekao pravo da stupi u posed ekspropriisane nepokretnosti. Na ovaj način se istovremeno omogućava da postupci eksproprijacije ostanu hitni i efikasni, bez odlaganja, jer vlasnik nepokretnosti koja se ekspropriše nema interes da blokira sprovođenje eksproprijacije zbog – po njegovom mišljenju – niže visine naknade, nego može da prihvati ponuđenu naknadu, a ostatak vrednosti može da potraži u vanparničnom postupku pred sudom.

Istovremeno, kako bi preventivno delovalo na nepotrebno pokretanje vanparničnih postupaka koji za predmet imaju određivanje naknade za ekspropriisanu nepokretnost, preporučljivo je da se izmeni član 139. Zakona o vanparničnom postupku, kojim je propisano pravilo da troškove ovog postupka snosi korisnik eksproprijacije, tako da se propiše da stranke snose troškove srazmerno uspehu u postupku.

Efikasno zakazivanje i održavanje ročišta u sudskim vanparničnim postupcima za utvrđivanje naknade za ekspropriisanu nepokretnost otežava odredba člana 135. Zakona o vanparničnom postupku, kojom je propisano da o naknadi za ekspropriisanu nepokretnost sud raspravlja i odlučuje u veću sastavljenom od jednog sudije, kao predsednika veća i dvojice sudija porotnika. Efikasnije i delotvornije bi bilo kada bi se propisalo da u ovim postupcima, umesto suđenja u veću, **postupa sudija pojedinac**.

U ovim vanparničnim postupcima postoji i **problem sa više veštačenja u istom postupku**. Naime, članom 136. stav 2. Zakona o vanparničnom postupku propisano je da će sud po potrebi odrediti veštačenje. Međutim, shodna primena Zakona o parničnom postupku omogućava više veštačenja - član 261. Zakona o parničnom postupku predviđa mogućnost da stranka sama sudu priloži nalaz i mišljenje veštaka, a člana 271. istog zakona predviđa mogućnost prilaganja ili određivanja drugog i trećeg veštačenja ako se prva dva veštaka ne usaglase, što dovodi do odugovlačenja postupka.

Ova pitanja se mogu rešiti tako što bi se u članu 136. stav. 2 Zakona o vanparničnom postupku propisalo da se u ovim postupcima može, po pravilu, odrediti **samo jedno veštačenje**, sa mogućim primedbama na to veštačenje i izjašnjenjem veštaka, te izuzetnim određivanjem drugog veštaka, koji će da sačini novi nalaz i mišljenje, uz propisivanje da se u ovim postupcima ne primenjuju shodno odredbe Zakona o parničnom postupku koji omogućavaju više veštačenja.

Kao sporno se javlja pitanje da li se naknada za nepokretnost koja je ekspropriisana kao poljoprivredno zemljište, jer se tako vodila u katastru nepokretnosti u vreme donošenja rešenja o eksproprijaciji, dosuđuje prema tržišnoj vrednosti poljoprivrednog zemljišta ili građevinskog zemljišta, s obzirom da se u planskom aktu koji je donet pre donošenja rešenja o eksproprijaciji nalazi u građevinskom području. U tim slučajevima, sudovi određuju u istom predmetu i poljoprivredno i građevinsko veštačenje da bi drugostepeni sud imao mogućnost da prvostepeno rešenje po žalbi eventualno preinači, zbog čega se u svakom takvom predmetu određuje više veštačenja obe vrste (tako je moguće ukupno čak šest veštačenja, i to tri građevinska i tri poljoprivredna).

9. Uvesti zabeležbu u katastru nepokretnosti da je za nepokretnost utvrđen javni interes za eksproprijaciju

Prema članu 69. Zakona o eksproprijaciji, opštinska uprava vodi evidenciju o eksproprijaciji nepokretnosti za teritoriju opštine. Opštinska uprava ima obavezu da zbirne podatke ove evidencije, za svaka tri meseca, dostavlja Ministarstvu finansija. Stavom 2. ovog člana predviđeno je da sadržinu i način vođenja evidencije o eksproprijaciji nepokretnosti propisuje ministar finansija, ali ovaj podzakonski propis još uvek nije donet, pa se primenjuje staro Uputstvo o sadržini i načinu vođenja evidencije o eksproprijaciji nepokretnosti („Službeni glasnik SRS”, broj 9/86), koje je doneo nekadašnji Republički sekretar za finansije.

Rezultat je da nema elektronske i javno dostupne evidencije o nepokretnostima koje su predmet eksproprijacije, kao ni onih koje su predviđene za eksproprijaciju, odnosno za koje je utvrđen javni interes za eksproprijaciju, koja se vodi u elektronskom obliku, a iz koje drugi nadležni organi mogu da preuzimaju podatke u mašinski čitljivom obliku.

Članom 15. stav 1. tačka 1) Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i katastar infrastrukture propisano je da se u katastar nepokretnosti upisuje zabeležba pokretanja postupka eksproprijacije.

U cilju pravne sigurnosti i transparentnosti, potrebno je dopuniti ovu zakonsku odredbu, tako što će se predvideti da se u katastar nepokretnosti upisuje i zabeležba da je za nepokretnost utvrđen javni interes za eksproprijaciju.

Time se povećava nivo zaštite prava i pravnih interesa, budući da Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnosti i katastar infrastrukture sada poznaje zabeležbu pokretanja postupka eksproprijacije, a utvrđivanje javnog interesa za eksproprijaciju prethodi pokretanju postupka eksproprijacije, tako da se predloženim rešenjem upisuje i obelodanjuje i ranija faza.

10. Faktička eksproprijacija

Prvi problem faktičke eksproprijacije nastaje kada se na zemljištu grade objekti od javnog interesa (ulice, putevi, infrastrukturni i drugi objekti) iako ne postoji odluka nadležnog organa o oduzimanju zemljišta - rešenje o eksproprijaciji. Do faktičke eksproprijacije dolazi usled propusta jedinice lokalne samouprave, koja dozvoljava izgradnju objekata od javnog interesa na zemljištu koje nije ekspropisano u propisanom postupku. Ovakva praksa izgradnje ulica i drugih objekata od javnog interesa bez prethodno sprovedenog zakonom propisanog postupka eksproprijacije dovodi do ugrožavanja i povrede prava fizičkih i pravnih lica na zemljištu i drugim nepokretnostima. Izgradnjom se menja namena parcele i više se ne radi o privatnom dobru, već o javnom dobru - javnoj površini, odnosno površini javne namene koju koristi neograničen broj ljudi. Kada je zemljište faktički privedeno nameni u skladu sa planskim aktom i, po sili zakona, postalo javna svojina, zbog čega nije moguć njegov povratak u državinu ranijeg vlasnika, kome nije omogućeno da ostvari naknadu u upravnom postupku, jer formalne eksproprijacije nije bilo, jedina mogućnost njegove

pravne zaštite je kroz institut faktičke eksproprijacije i tužbu koju podnosi parničnom sudu, u skladu sa članom 58. Ustava Republike Srbije, kojim je zajemčeno mirno uživanje svojine i drugih imovinskih prava stečenih na osnovu zakona i predviđeno je da pravo svojine može biti oduzeto ili ograničeno samo u javnom interesu utvrđenom na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne.

U tim situacijama se shodno (po sličnosti) primenjuju odredbe Zakona o eksproprijaciji, a mišljenja smo da bi ovaj pravni institut trebalo izričito regulisati odredbama Zakona o eksproprijaciji (posebna glava, na primer).

U tom smislu, celishodno je **propisati da** ako nije doneto rešenje o eksproprijaciji, a nepokretnost je oduzeta u cilju izgradnje objekata od javnog interesa kroz faktičku eksproprijaciju, **prethodni vlasnik ima pravo na naknadu tržišne vrednosti nepokretnosti u vreme donošenja sudske odluke kojom se utvrđuje faktička eksproprijacija, a koje ne zastareva, sa pripadajućom zakonskom zateznom kamatom od dana presuđenja**. Ovo iz razloga što nije posredi naknada štete, koja zastareva u opštem zastarnom roku iz člana 376. Zakona o obligacionim odnosima, kojim je propisano da potraživanje naknade prouzrokovane štete zastareva za tri godine od kad je oštećenik doznao za štetu i za lice koje je štetu učinilo, a u svakom slučaju ovo potraživanje zastareva za pet godina od kad je šteta nastala, nego je u pitanju novčani ekvivalent prava svojine, koje je apsolutno i ne zastareva, u skladu sa članom 37. Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa. Nezastarivost naknade odnosi se i na nepotpunu eksproprijaciju, kada se ustanovljava službenost na nepokretnosti ili zakup na zemljištu na određeno vreme. Prilikom određivanja visine naknade primenile bi se odgovarajuće odredbe Zakona o eksproprijaciji i standardi procene vrednosti nepokretnosti od strane licenciranih procenitelja, kao da je do oduzimanja zemljišta došlo na osnovu akta o eksproprijaciji, kako je opisano u prethodnim izlaganjima ove analize.

S druge strane, ako je doneto rešenje o eksproprijaciji, a naknada nije određena, zbog toga što nadležni organ nije zakazao i održao raspravu za sporazumno određivanje naknade, a ni raniji vlasnik nije podneo takav zahtev, potraživanje zastareva u opštem zastarnom roku.

Drugi problem faktičke eksproprijacije postoji kod nepokretnosti čija je eksproprijacija planirana, a nije realizovana godinama, usled čega su prava vlasnika na toj imovini faktički sužena. U ovakvim predmetima postoji neujednačena sudska praksa na nivou Vrhovnog kasacionog suda (sada: Vrhovni sud), kao i sudova nižeg ranga. U jednom broju odluka Vrhovni kasacioni sud zauzima stanovište da vlasniku nepokretnosti čija je eksproprijacija planirana, a nije realizovana duži period, pripada naknada za ekspropriisanu nepokretnost koje je planskim dokumentom predviđeno za javnu namenu. U drugim odlukama, pak, Vrhovni kasacioni sud zauzima stav da se ne može odluka zasnivati samo na tim činjenicama, tj. jedino na činjenici da postoji planski dokument, bez upuštanja u druge činjenice, nego da je neophodno uzeti u obzir i da li je bilo aktivnog postupanja vlasnika nepokretnosti čije slobodno korišćenje imovine je ograničeno, u smislu da li je ovo lice preduzimalo radnje da zaštiti svoju imovinu, odnosno da li je tražilo izmenu planskih dokumenata, da li je pokušavalo da proda

predmetnu nepokretnost, pa da li mu je to bilo ograničeno, da li je zbog postojećih činjenica i okolnosti postizao manju cenu nego što nepokretnost stvarno vredi itd.

Razrešenje ovog pitanja nalazi se, najpre, u **zauzimanju jedinstvenog pravnog stava od strane Vrhovnog suda**, koji je zadužen za ujednačavanje sudske prakse na teritoriji Republike Srbije.

Zatim, radi trajnog uređenja ovog pitanja, potrebno je da se novim odredbama Zakona o eksproprijaciji, kojima se uređuje faktička eksproprijacija, propiše pravo vlasnika parcela, na kojima je planskom dokumentacijom predviđena izgradnja objekata javne namene, da nakon isteka roka od tri godine od usvajanja takvog plana pokrenu skraćeni postupak pred organom nadležnim za sprovođenje eksproprijacije, u kome bi se donosilac plana obavezao, kao korisnik eksproprijacije, da im isplati naknadu u visini tržišne vrednosti tog zemljišta, koliko bi po proceni ovlašćenog procenitelja iznosila da planom nije utvrđena javna namena tog zemljišta. Radi sprovođenja ovog prava, potrebno je propisati obaveštavanje vlasnika parcela i o promenama planskog dokumenta. Alternativno, vlasnik bi, do sprovođenja eksproprijacije, imao pravo na godišnju naknadu u iznosu od npr. 1% tržišne vrednosti za poljoprivredno zemljište (budući da ono objektivno može da se koristi kao poljoprivredno dok se čeka eksproprijacija) i 4% za građevinsko, budući da je ono postalo bezvredno sa stanovišta izgradnje, a na osnovu vrednosti utvrđene za potrebe godišnjeg oporezivanja imovine. Radilo bi se o Zakonom o eksproprijaciji određenoj naknadi i visini naknade za neispunjenje obaveze ili za slučaj zadocnjenja sa ispunjenjem, u smislu člana 276. Zakona o obligacionim odnosima. Ako je šteta (stvarna šteta i izgubljena dobit) koju je vlasnik nepokretnosti pretrpeo veća od iznosa isplaćene naknade, on ima pravo da zahteva razliku do potpune naknade štete.

Kao opcija postoji i propisivanje neoborive pravne (zakonske) pretpostavke da se odustalo od eksproprijacije kada protekne određeni rok. Nastupanje ove zakonske pretpostavke pratila bi promena planskog dokumenta, na osnovu kojeg je utvrđen javni interes. Ako bi se uvela zakonska pretpostavka da se planski dokument stavlja van snage, potrebno je razrešiti pitanja da li se stavlja van snage u potpunosti (prostorno i sadržajno), ili u određenom delu, kao i da li stavljanjem van snage to područje postaje planski neuređeno ili se primenjuju odredbe plana koji je bio na snazi pre donošenja plana kojim je utvrđena javna namena.

„Postoji opasnost da postupci sticanja (nepokretnosti) potraju mnogo godina, stvarajući dugoročnu nesigurnost i neizvesnost za vlasnike i držaoce. Zakonom bi trebalo utvrditi da se smatra da se odustalo od sticanja (nepokretnosti) ako postupak nije okončan u okviru određenog roka, kao rezultat kašnjenja od strane nadležnog organa.“

Izvor: „Prinudno sticanje zemljišta i naknada“ (*Compulsory acquisition of land and compensation*), Organizacija UN za hranu i poljoprivredu (*Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO*), 2009.

PRILOG 1

Pregled preporuka za unapređenje pravnog okvira u oblasti eksproprijacije

- 1) Uvesti supstituciju i dobrovoljnu kupoprodaju nepokretnosti, kao i komasaciju, kao obavezne faze sticanje zemljišta radi sprovođenja utvrđenog javnog interesa, koje prethode eksproprijaciji. Naročito je značajno osnažiti supstituciju (razmenu nepokretnosti), kao alternativu, odnosno prethodnu fazu eksproprijacije. Predlog je da se uvede prioriteta supstitucija (prvenstvo zamene nepokretnosti – u naturalnom obliku), koju nadležni organ predlaže na osnovu samog zakona, po službenoj dužnosti, kada su za to ispunjeni propisani uslovi u vidu postojanja i karakteristika zamenske nepokretnosti. U funkciji ovog modela je i obrazovanje državnog fonda zemljišta, u skladu sa konceptom banke zemljišta (zemljišnog fonda), koji je ustanovljen u međunarodnoj praksi, a koji bi centralizovano obavljao poslove zamene, kupovine i prodaje zemljišta;
- 2) Propisati koji poslovi, odnosno namene objekata se smatraju da su od javnog interesa, odnosno obavljanje kojih delatnosti u javnom interesu predstavlja, odnosno može biti razlog za eksproprijaciju, čime bi se smanjilo diskreciono odlučivanje u ovoj materiji;
- 3) Zakonom o eksproprijaciji urediti odnos između konsultativnog procesa u postupku izrade i usvajanja planske dokumentacije i postupka utvrđivanja javnog interesa koji prethodi eksproprijaciji, kako bi se vlasnicima nepokretnosti koje ulaze u režim potencijalne eksproprijacije dala dodatna mogućnost da se blagovremeno odrede po pitanju javnog interesa;
- 4) Propisati da poslove eksproprijacije vrši nadležno ministarstvo – Ministarstvo finansija, koje bi obrazovalo poseban sektor ili organ u sastavu za vršenje ovih poslova, čime bi prestala nadležnost jedinice lokalne samouprave – opštinske/gradske uprave, koja je ove poslove vršila kao poverene poslove državne uprave. Alternativno, uspostaviti funkcionalno poveravanje ovih poslova ili njihovo zajedničko izvršavanje od strane više jedinica lokalne samouprave;
- 5) Propisati da procenu vrednosti nepokretnosti u postupku eksproprijacije obavljaju samo licencirani procenitelji vrednosti nepokretnosti, odnosno veštaci, čime prestaje nadležnost Poreske uprave za ovaj posao, a dok se ne stvore uslovi za punu i automatsku primenu masovne procene nepokretnosti;
- 6) Otkloniti nedostatke koji postoje u upravnom postupku eksproprijacije, uključujući i propisivanje principa „jedan vlasnik - jedan postupak (jedna predmet)” u okviru jednog utvrđenog javnog interesa za eksproprijaciju, uslova pod kojima se donosi rešenje o predaji nepokretnosti i stupanju u posed pre pravosnažnosti odluke o naknadi za eksproprijisanu nepokretnost, odnosno pre dana zaključenja sporazuma o naknadi za eksproprijisanu nepokretnost ili da se

- da zakonsko ovlašćenje da se bliži uslovi utvrde podzakonskim propisom, i pribavljanja podataka po službenoj dužnosti putem Servisne magistrale organa;
- 7) Vrsta zemljišta u slučaju kada se poljoprivredno zemljište ekspropriše radi izgradnje (dilema da li se radi o poljoprivrednom ili građevinskom zemljištu) treba da se određuje na dan pre nego što je planskim dokumentom utvrđena javna namena zemljišta, tj. na osnovu plana koji je prethodio planu koji je utvrdio javnu namenu zemljišta.
 - 8) Predvideti da vlasnik nepokretnosti nakon zaključenja sporazuma o nespornom delu naknade ima pravo da pokrene vanparnični postupak za iznos preko onog koji je utvrđen u sporazumu kada smatra da eksproprišana nepokretnost vredi više od naknade koju je država bila spremna da plati u vreme zaključenja sporazuma i za koju je zaključen sporazum;
 - 9) Propisati da se u vanparničnim postupcima, po pravilu, može odrediti samo jedno veštačenje (sa mogućim primedbama na to veštačenje i izjašnjenjem veštaka), uz propisivanje da stranke snose troškove srazmerno uspehu u postupku, te da se u ovim postupcima ne primenjuju shodno odredbe Zakona o parničnom postupku koji omogućavaju više veštačenja;
 - 10) Zakonom o eksproprijaciji urediti faktičku eksproprijaciju. Utvrditi da u slučaju „klasične“ faktičke eksproprijacije (situacija kada se na zemljištu grade objekti od javnog interesa bez prethodno sprovedenog postupka eksproprijacije) prethodni vlasnik ima pravo na naknadu tržišne vrednosti nepokretnosti u vreme donošenja sudske odluke kojom se utvrđuje faktička eksproprijacija, a koje ne zastareva. U slučaju nepokretnosti čija je eksproprijacija planirana, a nije realizovana godinama, usled čega su prava vlasnika na toj imovini faktički sužena, potrebno je najpre zauzimanje jedinstvenog pravnog stava od strane Vrhovnog suda, a zatim Zakonom o eksproprijaciji propisati pravo vlasnika nepokretnosti na naknadu u visini tržišne vrednosti nepokretnosti ili određenog procenta po godinama. Kao opcija postoji i propisivanje neoborive pravne (zakonske) pretpostavke da se odustalo od eksproprijacije kada protekne određeni rok;
 - 11) U cilju pravne sigurnosti i transparentnosti, predvideti da se u katastar nepokretnosti upisuje zabeležba da je za nepokretnost utvrđen javni interes za eksproprijaciju.

PRILOG 2


Preporučeni elementi javnosti i otvorenosti u vezi sa pribavljanjem zemljišta u skladu sa javnim interesom

- Publikovanje svih nacrtu planskih dokumenata kojima je predviđena javna namena površina koje su u privatnoj svojini, uz dostavljanje informacije o tome vlasnicima tog zemljišta;
- Obaveza predlagača plana da obrazloži potrebu da se zemljište opredeli za javnu namenu, uključujući obrazloženje zašto isti cilj nije mogao biti postignut nepotpunom eksproprijacijom;
- Obaveza predlagača plana da navede procenjena sredstva potrebna za pribavljanje zemljišta u javnu svojinu i izvor za obezbeđenje tih sredstava;
- Obaveza predlagača da odgovori na sve primedbe vlasnika zemljišta čije prevođenje u javnu namenu se predviđa;
- Obaveza predlagača da obezbedi dokaze (snimke) o stanju zemljišta čije prevođenje u javnu namenu se predviđa;
- Publikovanje svih usvojenih planskih dokumenata kojima je predviđena javna namena površina koje su u privatnoj svojini, uz dostavljanje informacije o tome vlasnicima tog zemljišta;
- Obaveza Vlade da potvrdi promenu namene zemljišta iz privatnog u javno u roku od 24 meseca od donošenja, odnosno izmene plana (oročavanje proglašavanja javnog interesa u odnosu na donošenje plana) – posledica propuštanja tog roka je da će se smatrati da je namena zemljišta ona koja je bila pre prevođenja zemljišta u javnu namenu.
- Uspostavljanje informacionog sistema koji će obezbediti dostupnost podataka u realnom vremenu o svim postupcima koji se vode u postupcima izrade i donošenja planova kojima se namena zemljišta menja u javno, kao i svih postupaka za pribavljanje zemljišta u javnu svojinu u sklopu sprovođenja javnog interesa.
- Obaveza objavljivanja svih procena vrednosti zemljišta, sa obrazloženjem, od strane Poreske uprave, odnosno ovlašćenih procenitelja, ne kasnije od osam dana od dana dostavljanja nadležnom organu.
- Obaveza objavljivanja ugovora o pribavljanju nepokretnosti u javnu svojinu, uključujući iznos naknade, u roku ne dužem od 30 dana od zaključenja, sa uklanjanjem podataka koji se štite po osnovu propisa o zaštiti podataka o ličnosti;
- Obaveza objavljivanja svih akata nadležnih organa u roku od osam dana od donošenja.

PRILOG 3

Pregled zakona i drugih propisa Republike Srbije korišćenih u pripremi ove analize

- 1) Zakon o eksproprijaciji („Službeni glasnik RS”, broj 53/95, „Službeni list SRJ”, broj 16/01 - odluka SUS i „Službeni glasnik RS”, br. 20/09, 55/13 - odluka US i 106/16 - autentično tumačenje)
- 2) Zakon o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS”, br. 72/09, 81/09 - ispravka, 64/10 - odluka US, 24/11, 121/12, 42/13 - odluka US, 50/13 - odluka US, 98/13 - odluka US, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 - dr. zakon, 9/20, 52/21 i 62/23)
- 3) Zakon o javnoj svojini („Službeni glasnik RS”, br. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 - dr. zakon, 108/16, 113/17, 95/18 i 153/20)
- 4) Zakon o poljoprivrednom zemljištu („Službeni glasnik RS”, br. 62/06, 65/08 - dr. zakon, 41/09, 112/15, 80/17 i 95/18 - dr. zakon)
- 5) Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS”, br. 18/16, 95/18 - autentično tumačenje i 2/23 - odluka US)
- 6) Zakon o vanparničnom postupku („Službeni glasnik SRS”, br. 25/82 i 48/88 i „Službeni glasnik RS”, br. 46/95 - dr. zakon, 18/05 - dr. zakon, 85/12, 45/13 - dr. zakon, 55/14, 6/15, 106/15 - dr. zakon i 14/22)
- 7) Zakon o parničnom postupku („Službeni glasnik RS”, br. 72/11, 49/13 - odluka US, 74/13 - odluka US, 55/14, 87/18, 18/20 i 10/23 - dr. zakon)
- 8) Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnosti i katastar infrastrukture („Službeni glasnik RS”, br. 41/18, 95/18, 31/19, 15/20 i 92/23)
- 9) Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta „Beograd na vodi” („Službeni glasnik RS”, br. 34/15, 103/15 i 153/20)
- 10) Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima radi realizacije projekta izgradnje infrastrukturnog koridora auto-puta E-761, deonica Pojate-Preljina („Službeni glasnik RS”, broj 49/19)
- 11) Zakon o državnoj upravi („Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – dr. zakon i 47/18)
- 12) Zakon o elektronskoj upravi („Službeni glasnik RS”, broj 27/18)
- 13) Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa („Službeni list SFRJ”, br. 6/80 i 36/90, „Službeni list SRJ”, br. 29/96 i „Službeni glasnik RS”, broj 115/05 - dr. zakon)
- 14) Zakon o obligacionim odnosima („Službeni list SFRJ”, br. 29/78, 39/85, 45/89 - odluka USJ i 57/89, „Službeni list SRJ”, br. 31/93, „Službeni list SCG”, broj 1/03 - Ustavna povelja i „Službeni glasnik RS”, broj 18/20)
- 15) Zakon o ulaganjima („Službeni glasnik RS”, broj 89/15 i 95/18)

- 
- 16) Zakon o upravljanju privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije („Službeni glasnik RS”, broj 76/23)
 - 17) Zakon o privrednim društvima („Službeni glasnik RS”, br. 36/11, 99/11, 83/14 – dr. zakon, 5/15, 44/18, 95/18, 91/19 i 109/21)
 - 18) Zakon o Vladi („Službeni glasnik RS”, br. 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – US, 72/12, 7/14 – US, 44/14 i 30/18 – dr. zakon)
 - 19) Zakon o budžetskom sistemu („Službeni glasnik RS”, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022, 118/2021 - dr. zakon i 92/2023)
 - 20) Zakon o alternativnim investicionim fondovima („Službeni glasnik RS”, broj 73/19)
 - 21) Uredba o uslovima pribavljanja i otuđenja nepokretnosti neposrednom pogodbom i davanja u zakup stvari u javnoj svojini, odnosno pribavljanja i ustupanja iskorišćavanja drugih imovinskih prava, kao i postupcima javnog nadmetanja i prikupljanja pismenih ponuda („Službeni glasnik RS”, br. 16/18 i 79/23)
 - 22) Uredba o uslovima i načinu zajedničkog izvršavanja poverenih poslova („Službeni glasnik RS”, broj 19/21)
 - 23) Pravilnik o Nacionalnim standardima, kodeksu etike i pravilima profesionalnog ponašanja licenciranog procenitelja („Službeni glasnik RS”, broj 70/17)

PRILOG 4

Predmet: Administrativni prenos zemljišta u javnoj svojini na kome postoji pravo korišćenja

Pored „klasične“ eksproprijacije, moguće je sprovesti administrativni prenos, koji je po svojim efektima sličan eksproprijaciji. Ovaj prenos prava se takođe sprovodi u javnom interesu, ali - za razliku od eksproprijacije - nije upravljen prema nepokretnosti u privatnoj svojini, već prema nepokretnosti u državnoj svojini na kojoj postoji pravo korišćenja u korist fizičkog ili pravnog lica.

Članom 70. stav 1. Zakona o eksproprijaciji propisano je da se prava na nepokretnosti u državnoj ili društvenoj svojini mogu rešenjem opštinske uprave oduzeti ili ograničiti i preneti na drugog nosioca prava na nepokretnosti u društvenoj ili državnoj svojini, ako to zahteva javni interes (administrativni prenos), pri čemu se javni interes utvrđuje na način koji je zakonom određen za eksproprijaciju nepokretnosti.

Cilj administrativnog prenosa je da se oduzme ili ograniči pravo korišćenja koje na zemljištu u državnoj svojini postoji u korist fizičkog ili pravnog lica (nije reč o državnom organu ili organizaciji) i to zemljište ustupi na korišćenje drugom nosiocu prava u državnoj svojini. Poput nepotpune eksproprijacije, i u ovom slučaju je moguće samo ograničenje, umesto oduzimanja prava korišćenja. I za administrativni prenos potrebno je, dakle, utvrditi postojanje javnog interesa, kao i kod eksproprijacije, te sprovesti postupak oduzimanja ili ograničenja prava koji se sprovodi i u postupku eksproprijacije (član 70. stav 2. Zakona).

Ključna razlika između eksproprijacije i administrativnog prenosa leži u naknadi. Budući da se kod administrativnog prenosa ne oduzima i ne ograničava pravo svojine, nego samo pravo korišćenja, to ni korisnik nepokretnosti u državnoj svojini koji trpi meru administrativnog prenosa nema pravo na naknadu koju ima vlasnik ekspropriisane nepokretnosti. Korisnik nepokretnosti, pak, ima pravo na naknadu za ulaganja u nepokretnost, tj. na naknadu samo za rad i sredstva uložena u to zemljište, dok vlasnik ekspropriisane nepokretnosti ima pravo i na naknadu za vrednost nepokretnosti, kao i za ulaganja koja je izvršio u tu nepokretnost, u skladu sa članom 71. Zakona o eksproprijaciji.

Saglasno članu 71a Zakona o eksproprijaciji, odredbe koje se odnose na eksproprijaciju nepokretnosti shodno se primenjuju i na administrativni prenos nepokretnosti, osim ako ovim zakonom nije drukčije određeno.



JAVNO
JASNO
EFIKASNO
Projekat za dobru upravu