



NALED

Savez za imovinu i investicije
Property and Investment Alliance

Фактичка експропријација у Србији

Јул 2025. године

Садржај

<i>Резиме.....</i>	<i>2</i>
<i>Проблем фактичке експропријације.....</i>	<i>3</i>
<i>Методологија истраживања.....</i>	<i>4</i>
<i>Тужбе због фактичке експропријације.....</i>	<i>5</i>
<i>Неспровођење експропријације имовине за јавну намену.....</i>	<i>15</i>
<i>Последице по локалне јавне финансије.....</i>	<i>20</i>
<i>Подршка ЈЛС које се суочавају са проблемом фактичке експропријације.....</i>	<i>22</i>
<i>Анекс.....</i>	<i>24</i>

© NALED 2025

Ову публикацију је припремио стручни тим Извршне канцеларије НАЛЕД-а уз подршку Савеза за имовину и инвестиције. Анализе, тумачења и закључци изнети у овој публикацији не морају нужно одражавати ставове чланова или органа НАЛЕД-а. Сви напори су учињени како би се осигурала поузданост, тачност и ажурност информација изнетих у овој публикацији. НАЛЕД не прихвата било какав облик одговорности за евентуалне грешке садржане у публикацији или насталу штету, финансијску или било коју другу, проистеклу у вези са њеним коришћењем. Коришћење, копирање и дистрибуција садржаја ове публикације дозвољена је искључиво у непрофитне сврхе и уз одговарајуће назначење имена, односно признавање ауторских права НАЛЕД-а.

Резиме

Чак 84% ЈЛС које су учествовале у истраживању навело је да је против њих поднета тужба у погледу фактичке експропријације. У питању су најчешће били тужбени захтеви везани за пољопривредно земљиште (52%) и грађевинско земљиште (45%).

Велика већина, односно чак 87% фактички експроприсаног земљишта била је намењена за изградњу локалних путева. **Чак девет од десет предмета тужбених захтева односи се на накнаду штете, а у готово свим поступцима ЈЛС се појављује као тужена страна** док се други органи појављују у једном од десет поступака у просеку.

Највећи број власника парцела се одмах обраћа судовима, уместо да прво потражи вансудско решење спора. **Трошкови поступка најчешће износе 100-500.000 РСД, што је често значајно учешће у процењеној вредности земљишта за које се тражи накнада.** Парцеле за које се тражи накнада су углавном мале површине, најчешће мање од 10 ари.

Највећи број ЈЛС нема централизоване податке о укупно наплаћеним накнадама. Иако појединачна накнада може бити ниска (до 75.000 РСД по тужби) због њиховог великог броја (од неколико десетина до чак неколико стотина тужби по појединачној ЈЛС) то могу бити збирно велике суме. Трећина ЈЛС немају податке о укупно исплаћеном износу по основу пресуда у случајевима фактичких експропријација, али за оне који имају, ови трошкови су били значајни, износивши више од 10 милиона РСД.

Половина испитаника навела је да има најаву великог броја нових тужби по овом основу – око четвртина испитаника наводи да очекују више од 100 појединачних нових тужби. **Готово 4 од 5 испитаника изјавило је да у оквиру њихових ЈЛС постоје непокретности предвиђене за јавну намену, а да за њих није спроведен поступак експропријације, што упућује на то да се овај проблем мора решити системски, да би се спречили нови случајеви.** Процес експропријације земљишта по планским документима најчешће није био покретан услед недостатка финансијских средстава ЈЛС, а у тим случајевима власници углавном нису прилагали приговоре или тужбе по овом основу.

Више од половине испитаника је навело да немају интерну евиденцију или праксу у вези са случајевима фактичке експропријације. Три од четири испитаника наводе да им је потребна додатна подршка за решавање овог проблема, првенствено обука кадрова, јачање теренских тимова и креирање базе података везаних за фактички експроприсано земљиште и тужбене захтеве.

Проблем фактичке експропријације

Фактичка експропријација имовине у Србији представља ситуацију у којој државни орган ограничи или онемогући власнику да користи, располаже или ужива своју имовину, иако формално није донета одлука о експропријацији, нити је власништво пренето на државу. Ово представља суштинско одузимање имовине без формалног поступка експропријације и без накнаде, што је противно закону.

У правном систему Републике Србије појам "фактичка експропријација" није експлицитно дефинисан у Закону о експропријацији ("Сл. гласник РС", бр. 53/1995-2012, 23/2001-15 (СУС), 20/2009-37, 55/2013-58 (УС), 106/2016-4 аутентично тумачење). Међутим, овај институт је препознат и развијен кроз судску праксу, праксу Уставног суда Србије, као и Европског суда за људска права.

Фактичка експропријација је у супротности са чланом 58. Устава Републике Србије ("Сл. гласник РС", бр. 98/2006) који гарантује право својине и прописује да је одузимање имовине могуће само у јавном интересу на основу закона и уз накнаду која не може бити нижа од тржишне.

Власник може кроз судски процес тражити утврђивање да ли је дошло до фактичке експропријације и да му се исплати накнада у складу са тржишном вредношћу, као што би се исплатило у редовном поступку експропријације. Основ заштите је право на својину (члан 58. Устава) и члан 1 Протокола 1 уз Европску конвенцију о људским правима.

У судској пракси се појављује велики број тужби против локалних самоуправа са захтевом за накнаду штете власнику парцеле због неспроведеног управног поступка за експропријацију земљишта и исплату припадајуће накнаде, што је довело до великог финансијског али и административног оптерећења локалних буџета, уз опасност да ова појава постане масовна на територији целе Србије.

У путању су најчешће случајеви изградње комуналне инфраструктуре на основу усмене сагласности власника парцеле и надлежних органа (сеоски и локални путеви, електроенергетски водови итд). Оваква пракса неформалних договора приликом изградње инфраструктуре, која се у прошлости често ослањала на усмене договоре и друштвени консензус, вршена је и услед нерешених имовинско-правних питања (на пример, неажурности земљишњих књига у катастру) и захтева за брзом изградњом инфраструктуре која би била успорена у случају спровођења свих правних процедура. У недостатку формалних управних поступака, ови договори често остају без правног основа, што отвара простор за тужбе и додатна финансијска оптерећења за државне органе.

Методологија истраживања

У циљу идентификације обима проблема фактичке експропријације и проналажење решења које би било прихватљиво како за власнике парцела, тако и за надлежне државне органе, НАЛЕД је спровео истраживање путем анкете са јединицама локалних самоуправа током јуна и јула месеца 2025. године. Дописи за учешће у истраживању, као и саме анкете, биле су послати свим јединицама локалних самоуправа у Србији (145 градова и општина). Истраживање је спроведено на пригодном узорку од укупно 32 ЈЛС (24 општине и 8 градова), што чини 22% свих ЈЛС у Србији. У узорку су били доминантно заступљене ЈЛС из Централне Србије.

Прикупљање података је обављено CAWI методом (Computer-Assisted Web Interviewing), а просечно време попуњавања упитника износила је 15 минута. Испитаници су били запослени у ЈЛС на радним местима везаним за имовинско-правне или сродне послове, а анкете су попуњавали анонимно, уз навођење града или општине које представљају.

Тужбе због фактичке експропријације

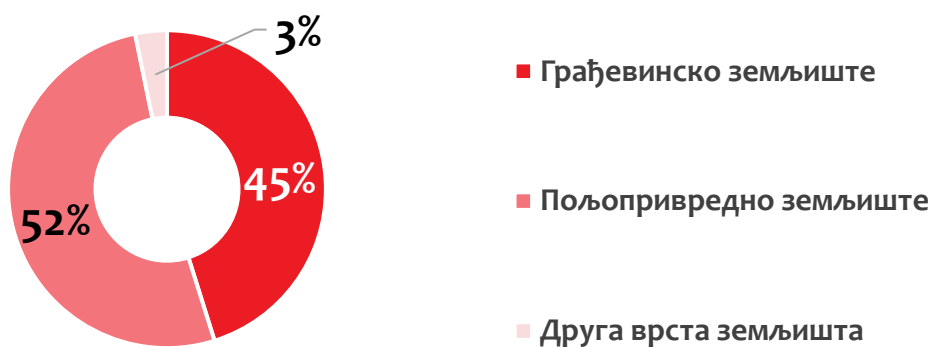
Велики број анкетираних ЈЛС, чак 84% њих, навело је да је против њих поднета тужба у погледу фактичке експропријације. По питању врсте земљишта која су предмет тужбеног захтева, најчешће је реч о пољопривредном земљишту (52%) и грађевинском земљишту (45%). Велика већина (четири од пет) ЈЛС нема информације о површини спорног земљишта, а често не постоје ни централизовани подаци о броју ових захтева, њиховој вредности нити исплаћеним накнадама.

Да ли су подношене тужбе у погледу фактичке експропријације?



П: Да ли су против ваше ЈЛС у претходном периоду поднете тужбе у погледу фактичке експропријације?
n=32

Која врста земљишта је најчешће предмет тужби?



П: Која врста земљишта је најчешће предмет тужбених захтева?

n=31



П: Да ли знате која је укупна површина парцела које су фактички експроприсане у Вашој ЈЛС?

n=30

Велика већина, односно чак **87% фактички експроприсаног земљишта била је намењена за изградњу локалних путева**. ЈЛС се у овим поступцима готово **увек појављују као тужена страна**, и то углавном као једини тужени државни орган. Као документацију која се прилаже у овим поступцима, ЈЛС најчешће наводе процене вештака геодетске и грађевинске струке.



Да ли знате која је најчешћа намена парцела које су се фактички експроприсале?

n=30

Циљ готово свих тужбених захтева био је накнада штете због фактичке експропријације. Просечан износ накнаде штете која се потражује није могуће одредити јер она у великом броју случајева није позната (испитаници наводе да њена коначна вредност зависи од коначне судске пресуде), али у случајевима када јесте позната најчешће су у питању суме мале вредности. Упркос томе, највећи број власника парцела се одмах обраћа судовима, уместо да прво потражи вансудско решење спора.

Који су предмети тужбених захтева?



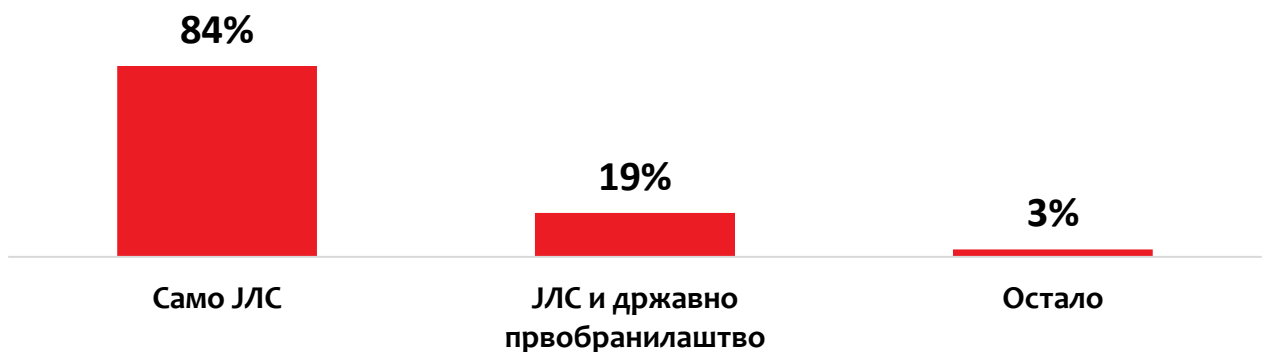
Који је предмет тужбених захтева?
n=31

У ком својству се ЈЛС-ови најчешће појављује у тужбама?



У ком својству се ваша ЈЛС најчешће појављује у тужбама?
n=31

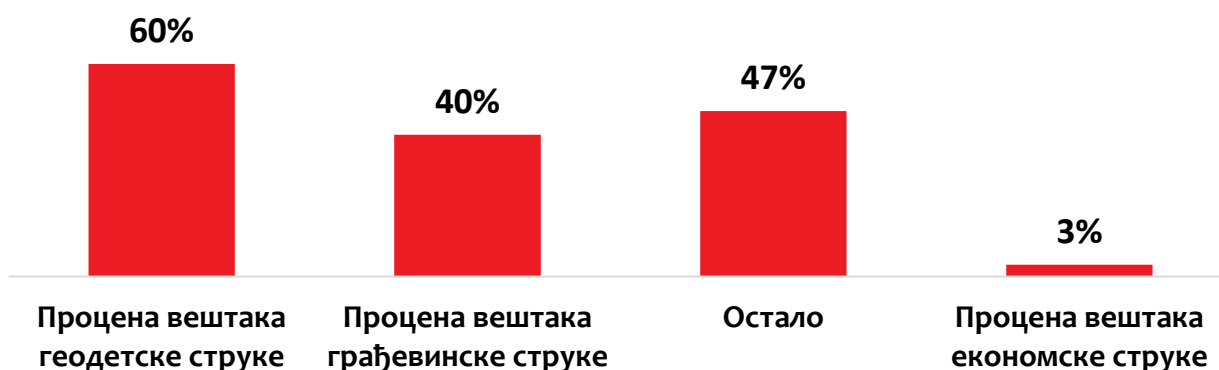
Да ли је још неко поред ЈЛС-ова обухваћен тужбеним захтевом?



Уколико је јединица локалне самоуправе тужена страна да ли је још неко обухваћен истим тужбеним захтевом?

Напомена: На ово питање су испитаници могли да наведу више одговора
n=31

Приложена документација уз тужбу



Која документација се најчешће прилаже као доказ уз тужбу да је извршена фактичка експропријација?
 Напомена: На ово питање су испитаници могли да наведу више одговора
 n=30

Да ли знате који је просечан износ накнаде штете коју потражују власници непокретности који подносе тужбе против ваше ЈЛС?



Да ли знате који је просечан износ накнаде штете коју потражују власници непокретности који подносе тужбе против ваше ЈЛС?

n=28



Да ли се власници парцела у пракси прво обраћају јединици локалне самоуправе ради договора око накнаде штете ради фактичке експропријације или одмах подносе тужбу суду?
n=29

Власници парцела најчешће ангажују адвокате да их заступају у поступку, а највећи број тих поступака су били успешни за тужиоце. Парцеле за које се траже накнада штете су углавном мало, најчешће мање од 10 ари (у појединим случајевима чак неколико квадратних метара). Имајући у виду ниске вредности тужбених захтева, високе пратеће трошкове судских процеса као и праксу обраћања директно судовима без покушаја достизања задовољавајућег вансудског поравнања, **постоји основана сумња да главни циљ овакве праксе није накнада штете за спровођење фактичке експропријације, већ наплата трошкова заступања адвоката.** У прилог ового говори и то да, према речима испитаника, адвокатске канцеларије по терену наговарају власнике земљишта да покрену поступке против својих ЈЛС обећавајући им високе накнаде, и то чак и у оним регионима где те адвокатске канцеларије не делује јер су регистроване у другим градовима. Ова пракса може бити у супротности са Законом о адвокатури и Кодексом професионалне етике адвоката. **Процењени трошкови поступка најчешће износе 100.000-500.000 РСД, што је често значајно учешће у процењеној вредности земљишта за које се тражи накнада.**

Ангажовање адвоката у поступцима



Да ли власници парцела које су фактички експроприсане углавном ангажују адвокате који их заступају ради остваривања права због фактичке експропријације?

n=29

Износи судских и адвокатских трошкова



Да ли знате колико, у просеку, износе судски и адвокатски трошкови за решавање ових предмета?

n=28

Парцеле за које се тражи накнада су мале, најчешће мање од 10 ари.

Да ли знате колика је просечна површина парцела које су обухваћене тужбеним захтевима за експропријацију у ЈЛС-овима?



Да ли знате колика је просечна површина појединачних парцела које су најчешће обухваћене тужбеним захтевима за експропријацију у вашој јединици локалне самоуправе?

n=30

Највећи број ЈЛС нема централизоване податке о укупно наплаћеним накнадама. Иако појединачна накнада може бити ниска (до 75.000 РСД по тужби) због њиховог великог броја то могу бити збирно велике суме. Број постојећих тужби које наводе ЈЛС значајно варира, идући од неколико десетина, до неколико стотина (у једном случају чак преко 1.000 тужбених захтева). Услед малог узорка, није могуће утврдити са значајношћу да ли неке карактеристике ЈЛС имају утицај на појаву и број тужби.

Забрињавајуће је да постоје најаве великог броја нових тужби. Као и у претходном случају, ЈЛС које наводе да постоје најаве нових тужбених захтева по основу фактичке експропријације, пријављују широк спектар броја најаве тужби. **Око 17% испитаника наводи да имају на стотине најави нових тужби, 8% наводи да имају око 100 најави, исто толико 50 најави** док 16% наводи да их имају неколико или неколико десетина. Преостала половина испитаника наводи да не зна тачан број ових најави.

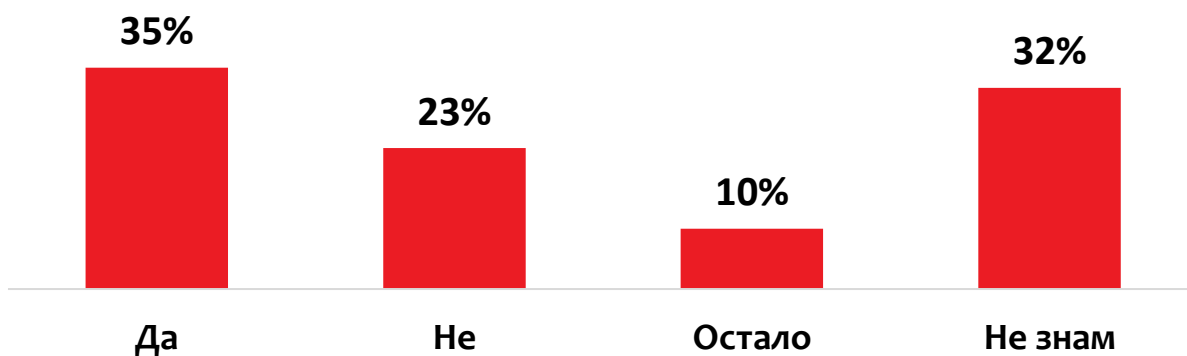
Износ трошкова ЈЛС на име накнаде штете по основу фактичке експропријације



Да ли знате колики је укупан износ трошкова који је јединица локалне самоуправе исплатила из локалног буџета на име накнаде штете по основу фактичке експропријације?

n=26

Најава нових тужбених захтева



Да ли имате најаву нових тужбених захтева по истом основу?

n=31



Наведите колико има најављених нових тужбених захтева?

*Напомена: Одговор су дали само испитаници који су претходно одговорили са „Да“,
n=11*

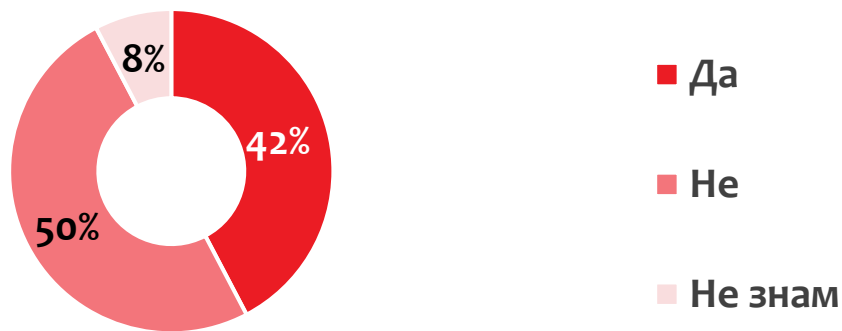


У ком проценту су тужбени захтеви против ваше ЈЛС због фактичке експропријације били успешни?

n=25

Постоје озбиљни недостаци везани за претходну документацију везану за дате парцеле, попут сагласности власника, уговора о уступању земљишта / експропријацији или исплаћене накнаде. У готово половини случајева испитаници изјављују да ова документација уопште не постоји. Имајући у виду обим овог проблема – број постојећих тужбених захтева, најаве нових и процентуалну успешност ових захтева, готово половина ЈЛС се раније обраћала другим државним институцијама да би се решили проблеми у вези са фактичком експропријацијом, али то до сада није резултирало у задовољавајућем решењу.

Да ли постоје случајеви када је постојала претходна документација, сагласност власника или уговор за експропријацију?



Да ли постоје случајеви када је постојала претходна документација, сагласност власника или уговор за експропријацију?

n=26

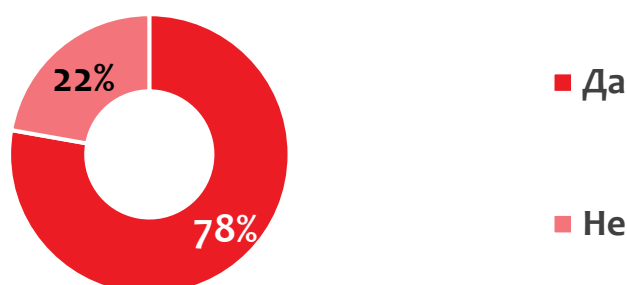
Да ли су се ЈЛС-ови обраћали другим надлежним органима у вези тужби због фактичке експропријације?



Неспровођење експропријације имовине предвиђене за јавну намену

Готово 4 од 5 испитаника изјавило је да у оквиру њихових ЈЛС постоје непокретности предвиђене за јавну намену, а да за њих није спроведен поступак експропријације, што упућује на то да се овај проблем мора решити системски, да би се спречили нови случајеви тужбених захтева за накнаду штете. У највећем броју случајева, ЈЛС нису започињале поступак експропријације земљишта јер нису имале довољно финансијских средстава да испуне јавне стратешке планове, попут изградње планиране инфраструктуре. У случајевима када није била спровођена експропријација предвиђена планским актима, власници углавном нису прилагали приговоре или тужбе по овом основу.

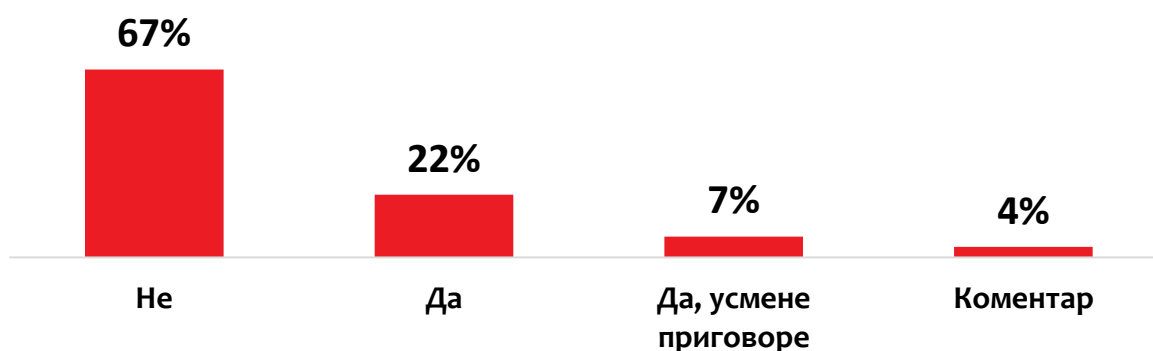
Постојање непокретности које су планским документима предвиђене за јавну намену, а да није спроведен поступак експропријације



Да ли на територији ваше локалне самоуправе постоје непокретности које су планским документима предвиђене за јавну намену, а није спроведен поступак експропријације?

n=27

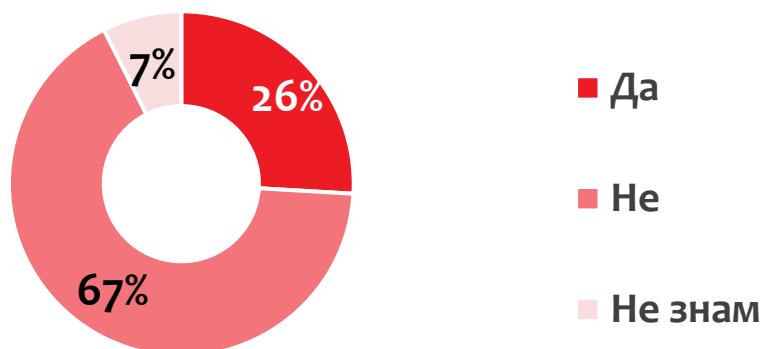
Подношење приговора, захтева или тужби због неспровођења експропријације која је била предвиђена планским актима



Да ли су власници подносили приговоре, захтеве или тужбе због неспровођења експропријације која је била предвиђена планским актима?

n=27

Да ли постоје тужбе и због тога што је донет план за експропријацију, али она није годинама реализована па је власник био онемогућен да располаже својом имовином у пуном обиму?



Да ли постоје тужбе и због тога што је донет план за експропријацију, али она није годинама реализована па је власник био онемогућен да располаже својом имовином у пуном обиму?

n=27

Разлог неспровођења поступка експропријације

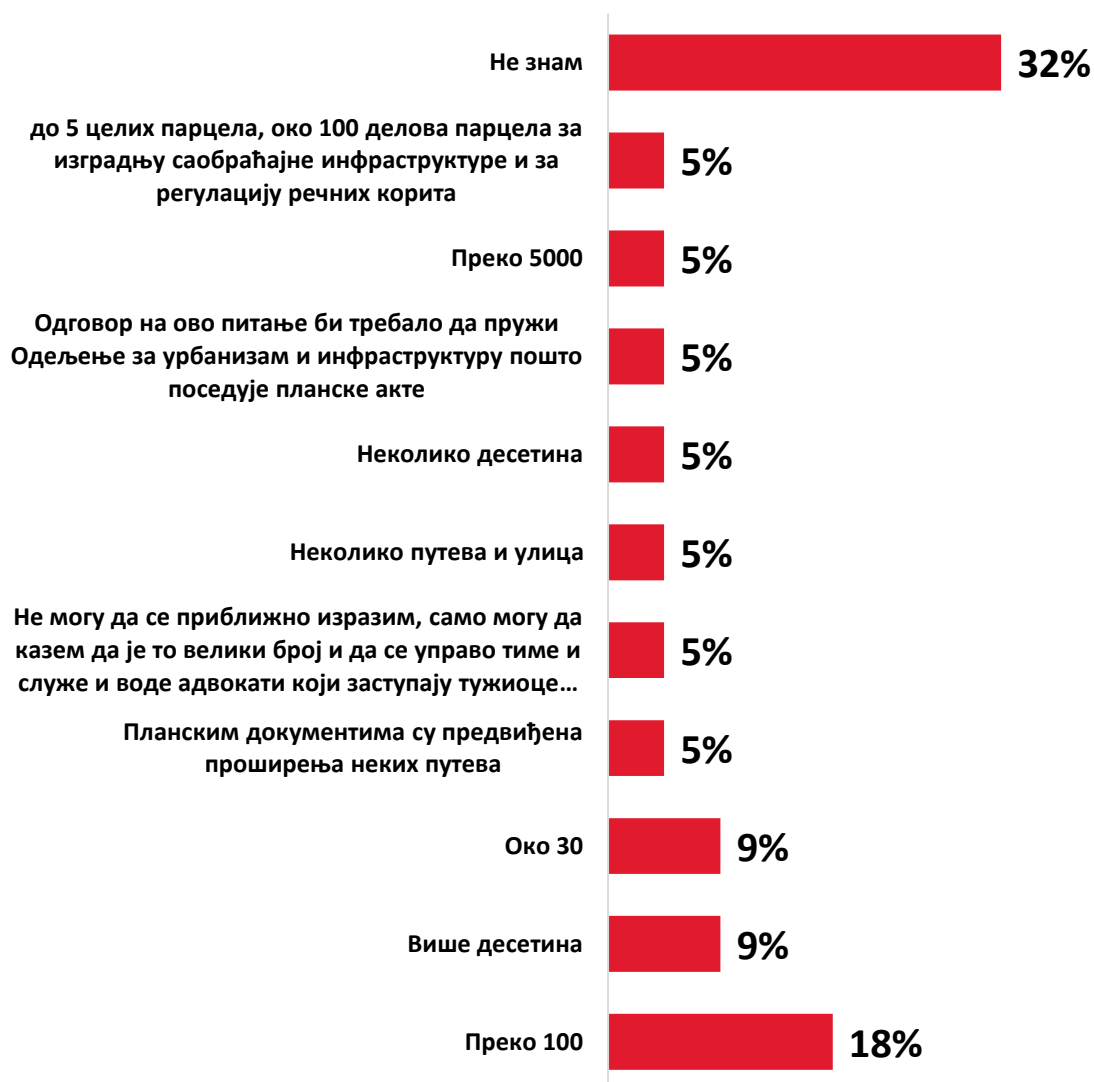


Због чега није спроведен поступак експропријације уколико је планским документом било предвиђено да се то учини?

Напомена: На ово питање испитаници су могли да одаберу више одговора.

n=18

Број парцела планским документима предвиђених за јавну намену за које није спроведен поступак експропријације

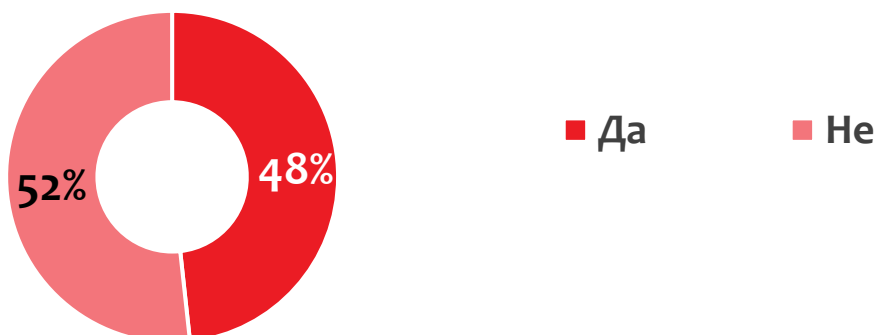


Колики је број таквих парцела (приближно)?

*Напомена: Одговор на ово питање дали су само испитаници коју су претходно одговорили са „Да“
n=22*

Готово половина испитаних ЈЛС је користила земљиште у приватној својини без спровођења поступака експропријације. Овде се поново јавља проблем непостојања ажурне документације или базе података, јер су само 2 ЈЛС навеле тачне информације на ово питање – једна која је навела број предмета, и једна која је навела податке о површини поменутог земљишта / парцела. Испитаници као најчешћи разлог за неспровођење поступака експропријације наводе недостатак финансијских средстава.

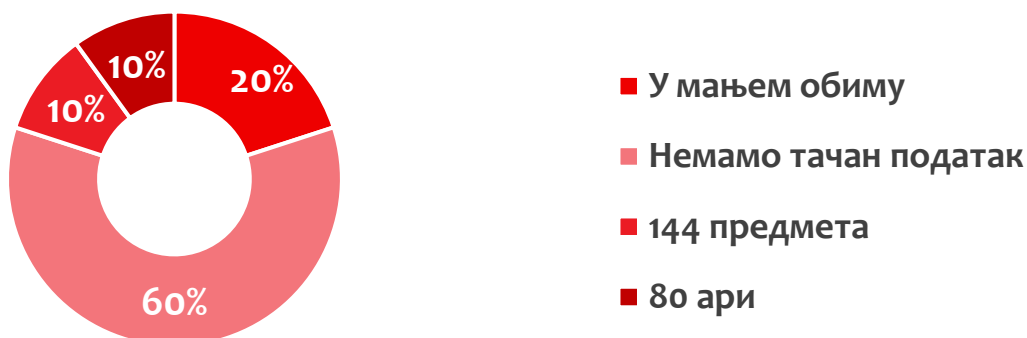
Да ли је локална самоуправа користила земљиште у приватној својини без спровођења поступка експропријације?



Да ли је локална самоуправа користила земљиште у приватној својини без спровођења поступка експропријације?

n=29

У коликом обиму је је локална самоуправа користила земљиште у приватној својини без спровођења поступка експропријације



У ком обиму (број случајева / квадратура)?

Напомена: на ово питање су одговор дали само испитаници који су на претходно питање одговорили са „Да“

n=10

Шта се најчешће наводи да је разлог за неспровођење поступка експропријације?



Шта се најчешће наводи да је разлог за неспровођење поступка експропријације?

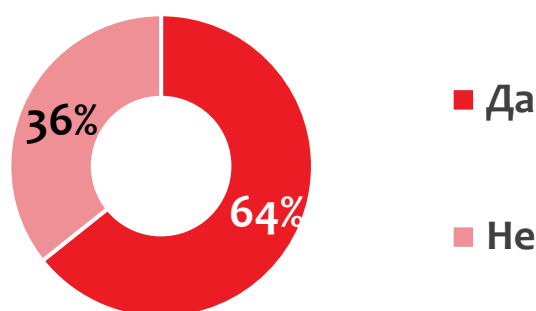
Напомена: Испитаници су могли да наведу више одговора.

n=11

Последице по локалне јавне финансије

Две трећине испитаника наводи да су у буџетима ЈЛС планирана средства за накнаду судских трошкова због неспроведених експропријација, а сличан број њих да су ове тужбе имале значајан утицај на њихове буџете. Трећина ЈЛС немају податке о укупно исплаћеном износу по основу пресуда у случајевима фактичких експропријација, али за оне који имају, ови трошкови су били значајни, износивши више од 10 милиона РСД, што представља посебан тежак терет за мале, неразвијене општине.

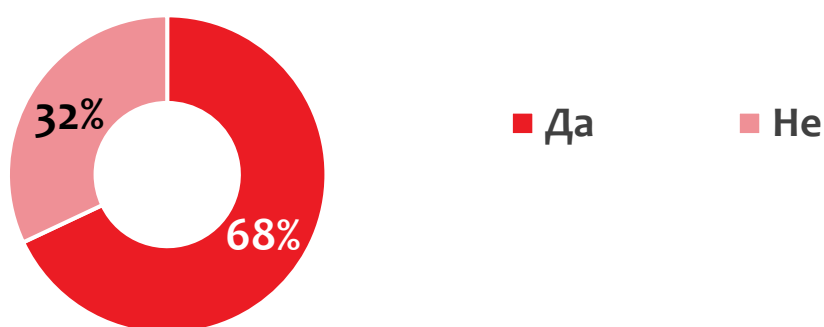
Планирана средства за накнаде судских трошкова због неспроведених експропријација



Да ли су буџетом планирана средства за евентуалне накнаде судских трошкова због неспроведених експропријација?

n=14

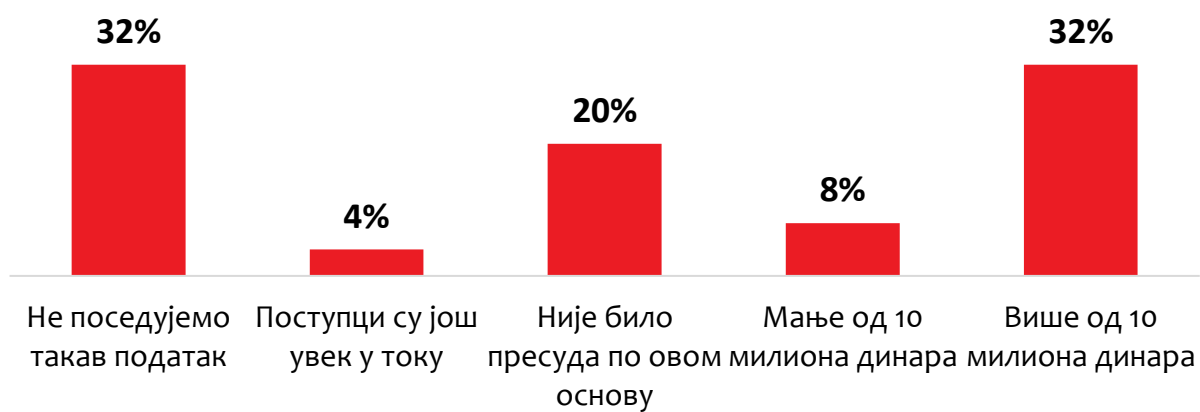
Значајан утицај трошкова по основу наканда на буџет ЈЛС



Да ли су пресуде по овим тужбама имале значајан утицај на буџет локалне самоуправе?

n=25

Укупан износ исплаћен по основу пресуда у последњих 10 година?

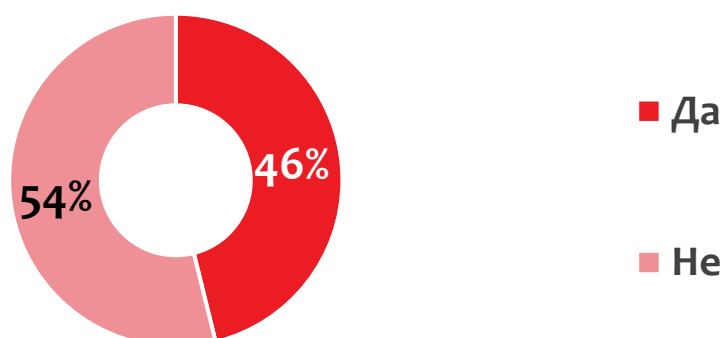


Укупан износ исплаћен по основу пресуда у последњих 10 година:
n=25

Подршка ЈЛС које се суочавају са проблемом фактичке експропријације

Више од половине испитаника је навело да **немају интерну евиденцију или праксу** у вези са случајевима фактичке експропријације. Три од четири испитаника навело је да њихова **ЈЛС има довољно капацитета** за идентификацију и решење проблема фактичких експропријација, међутим, исти број наводи и да им је **потребна додатна подршка** за решавање овог проблема. То се првенствено односи на обуку кадрова, јачање теренских тимова и креирање базе података везаних за фактички експроприсано земљиште и тужбене захтеве.

Постојање интерне евиденције / праксе у вези са поступањем у случајевима фактичке експропријације



Да ли постоји интерна евиденција / пракса у вези са поступањем у случајевима фактичке експропријације?

n=27

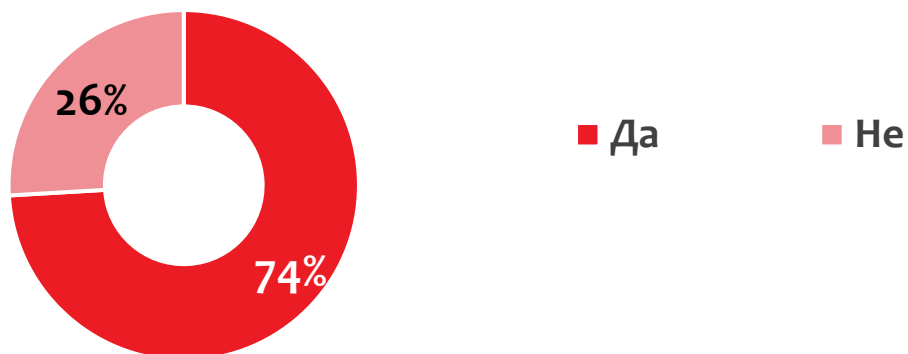
Адекватност кадровских и техничких капацитета за проблем фактичке експропријације



Да ли ваша локална самоуправа има довољно кадровских и техничких капацитета за идентификацију и решавање проблема фактичке експропријације?

n=26

Потреба за додатном подршком



Да ли постоји потреба за додатном подршком (нпр. у виду софтверских алата, базе података, теренских тимова, обука)?

n=27

Врста подршке



Уколико сте одговорили са „Да“, молимо наведите за чим конкретно постоји потреба за додатном подршком у вашем ЈЛС

n=19

Анекс

У истраживању су учествовале следеће ЈЛС:

1. Ваљево
2. Врњачка Бања
3. Ариље
4. Лапово
5. Пирот
6. ГО Гроцка
7. Крупањ
8. Пожаревац
9. Трговиште
10. Крушевац
11. Алексинац
12. Сента
13. Трстеник
14. Крагујевац
15. Јагодина
16. Ивањица
17. Љубовија
18. Смедеревска Паланка
19. Блаце
20. Зајечар
21. Лебане
22. Деспотовац
23. Бела Паланка
24. Ћићевац
25. Велико Градишта
26. Владимирци
27. Сечањ
28. Голубац
29. Шабац
30. Петровац на Млави
31. Ћуприја
32. Кањижа