

**April 2015.**

**Fokus: Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta „Beograd na vodi“**

**Uvod**

Dana 09.04.2015. godine Narodna skupština Republike Srbije po hitnom postupku usvojila je Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta „Beograd na vodi“ (u daljem tekstu: „Zakon“). Zakon je objavljen u Službenom glasniku Republike Srbije br. 34/2015 dana 14.04.2015. godine, a stupio je na snagu narednog dana od dana objavljivanja, odnosno 15.04.2015. godine.

Kao razlog za donošenje Zakona po hitnom postupku i njegovo stupanje na snagu pre osmog dana od dana objavljivanja, u obrazloženju predloga Zakona se navodi potreba da se izbegne prekoračenje roka za završetak projekta „Beograd na vodi“, pri čemu se sam rok za završetak projekta nigde ne navodi.

Razlog za donošenje Zakona jeste potreba da se stvori pravni osnov za eksproprijaciju nepokretnosti za potrebe realizacije projekta „Beograd na vodi“ proširenjem pojma javnog interesa u odnosu na to kako je isti definisan odredbama važećeg Zakona o eksproprijaciji. Donošenju ovog Zakona

prethodilo je usvajanje Prostornog plana područja posebne namene uređenja dela priobalja grada Beograda – područja priobalja reke Save za projekat „Beograd na vodi“ („Službeni glasnik“ Republike Srbije, broj 7/15 – u daljem tekstu: „Planski dokument“) i odluka Vlade Republike Srbije kojom je projekat „Beograd na vodi“ proglašen za projekat od posebnog značaja za Republiku Srbiju i Grad Beograd.

Kako prema odredbama Zakona o eksproprijaciji ne postoji mogućnost utvrđivanja javnog interesa za eksproprijaciju nepokretnosti za potrebe izgradnje poslovnih i stambenih objekata, pribeglo se donošenju posebnog Zakona koji će stvoriti pravni osnov za eksproprijaciju u konkretnom slučaju.

Zakon po svojoj pravnoj prirodi predstavlja „lex specialis“ u odnosu na opšti zakon – Zakon o eksproprijaciji, budući da se njime utvrđuje javni interes za eksproprijaciju nepokretnosti za potrebe izgradnje poslovno-stambenog kompleksa „Beograd na vodi“, sa pratećom infrastrukturom.

Ovakav pristup kojim se javni interes, kao razlog za oduzimanje ili ograničavanje prava svojine bez volje vlasnika, utvrđuje donošenjem posebnog zakona za potrebe realizacije jednog određenog projekta, umesto da se to učini kroz izmene odredaba Zakona o eksproprijaciji koje regulišu

uslove, kriterijume i postupak utvrđivanja javnog interesa za eksproprijaciju, u suprotnosti je sa samom pravnom prirodom zakona kao opštih akata koji treba da važe i da se primenjuju na unapred neodređeni broj slučajeva, odnosno na sve buduće situacije koje se mogu podvesti pod opštu normu, čime se obezbeđuje pravna sigurnost i jednakost svih pred zakonom.

### **Predmet Zakona**

Kao što je već pomenuto Zakonom se utvrđuje javni interes za eksproprijaciju nepokretnosti u cilju privođenja zemljišta nameni radi izgradnje poslovno-stambenog kompleksa „Beograd na vodi” (u daljem tekstu: „Projekat”), sa pratećom infrastrukturom, a u skladu sa donetim Planskim dokumentom. Ujedno, Zakonom se određuju stranke u postupku eksproprijacije, korisnici eksproprijacije, uređuje postupak eksproprijacije i drugi odnosi koji nastanu u realizaciji Projekta, postupak i način izdavanja građevinske dozvole i drugih akata potrebnih u postupku izgradnje objekata na području u obuhvatu Planskog dokumenta.

Zakon sadrži odredbu kojom, osim ukoliko nije drugačije određenom tim zakonom, upućuje na primenu odredaba Zakona o eksproprijaciji, Zakona o planiranju i izgradnji i Zakona o opštem upravnom postupku. Ne samo da je i ovakva odredba u Zakonu suvišna, budući da se odredbe pomenutih opštih zakona imaju primeniti i bez izričitog pozivanja na njih, već su u Zakon bez ikakve potrebe unete i norme koje su već sadržane u opštim zakonima.

### **Prioritet u rešavanju po zahtevima za formiranje katastarskih parcela**

Zakon izričito predviđa da zahtevi za formiranje katastarskih parcela, na osnovu projekta preparcelacije koji je izrađen za potrebe eksproprijacije ili na osnovu plana parcelacije za građevinske parcele javne namene sadržanog u Planskom dokumentu, podneti Republičkom geodetskom zavodu - Službi za katastar nepokretnosti, imaju prvenstvo u rešavanju i da nije potrebna saglasnost prethodnih podnosilaca zahteva za prekoredno rešavanje.

Odredbe ovakve i slične sadržine jasno ukazuju na intenciju zakonodavca da kroz rešenja usvojena u ovom Zakonu obezbedi apsolutni prioritet i efikasnost u rešavanju po svim zahtevima koja su preduslov za realizaciju Projekta i ta namera je jasno izražena kroz čitav tekst Zakona.

### **Stranke u postupku eksproprijacije**

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

U skladu sa Zakonom korisnici eksproprijacije su:

- 1) Republika Srbija;
- 2) Grad Beograd, za izgradnju površina javne namene, odnosno za izgradnju objekata javne namene i javnih površina za koje je posebnim zakonima utvrđena nadležnost Grada Beograda za izgradnju.

Korisnici eksproprijacije imaju sva prava, obaveze i odgovornosti korisnika eksproprijacije predviđene Zakonom o eksproprijaciji i ovim Zakonom.

Zakon sadrži i odredbe kojima je regulisano ko će se smatrati strankom u postupku u sledećim situacijama:

- 1) 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 koji nije pravnosnažno okončan, stranka u postupku eksproprijacije je vlasnik građevinskog zemljišta na kome je objekat izgrađen.
- 2) 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, 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.
- 3) 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. Ovde je reč o licima čije će pravo na konverziju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu biti regulisano posebnim zakonom u skladu sa Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik” Republike Srbije br. 132/14).
- 4) 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.

### **Postupak eksproprijacije**

Predlog za eksproprijaciju podnosi se najkasnije u roku od pet godina od dana stupanja na snagu Zakona.

Sam postupak eksproprijacije, uključujući i nadležnost prvostepenog i drugostepenog organa za rešavanje po predlogu za eksproprijaciju, sadrži rešenja koja se gotovo ne razlikuju od relevantnih

odredaba Zakona o eksproprijaciji, s tom razlikom što Zakon propisuje kratke vremenske rokove za preduzimanje procesnih radnji u ovom postupku, čime se dodatno i iznova stavlja akcenat na potrebu hitnosti u rešavanju, što je inače obeležje ovog Zakona.

Sa druge strane, Zakon je nepotrebno opterećen odredbama koje su već sadržane u opštim zakonima, poput odredaba kojima je propisano pravo na žalbu na rešenje o eksproprijaciji, mogućnost odustanka od prava na žalbu, pravo na žalbu i tužbu u upravnom sporu zbog „ćutanja administracije“, iako se radi o opštim pravnim institutima koji su regulisani odredbama Zakona o opštem upravnom postupku, Zakona o upravnim sporovima, kao i Zakona o eksproprijaciji, a sam Zakon u pogledu ovih pitanja ne sadrži rešenja kojima se odstupa od odredbi opštih zakona.

### **Naknada za eksproprijaciju**

U skladu sa članom 58. stav 2 Ustava Republike Srbije, Zakon predviđa da vlasnik ekspropisane nepokretnosti ima pravo na naknadu koja ne može biti niža od tržišne vrednosti nepokretnosti.

Zakonom je posebno uređeno pravo na naknadu vlasniku nepokretnosti u sledećim situacijama:

- 1) 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 koji nije pravnosnažno okončan, vlasnik takvog objekta ima pravo na naknadu za izgrađeni objekat u visini procenjene građevinske vrednosti tog objekta;

- 2) 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, a za koji nije određeno zemljište za redovnu upotrebu u skladu sa zakonom kojim se uređuje građevinsko zemljište, vlasnik takvog objekta ima pravo na naknadu u visini tržišne vrednosti nepokretnosti.
- 3) Licima koja su pravo svojine na građevinskom zemljištu stekla u postupku pretvaranja prava korišćenja u pravo svojine bez naknade, pripada pravo na naknadu tržišne vrednosti tog zemljišta, ako je pravo korišćenja stečeno teretnim pravnim poslom, odnosno ako je pravo korišćenja na građevinskom zemljištu izvedeno iz prava ranijeg sopstvenika.

- 4) Kada je na izgrađenom i neizgrađenom građevinskom zemljištu kao nosilac prava korišćenja upisano lice iz člana 102. stav 9. Zakona o planiranju i izgradnji, postupak eksproprijacije se sprovodi u odnosu na titulara prava svojine na tom zemljištu, odnosno vlasnika objekta.

Po konačnosti, odnosno pravnosnažnosti rešenja o eksproprijaciji, pokreće se postupak za sporazumno određivanje naknade za ekspropriisanu nepokretnost, u skladu sa odredbama Zakona o eksproprijaciji. Od dana podnošenja predloga za eksproprijaciju, pa sve do donošenja rešenja o eksproprijaciji, stranke se mogu sporazumevati o oblicima i visini naknade i van postupka propisanog Zakonom.

Zakon eksplicitno predviđa mogućnost da na zahtev korisnika eksproprijacije, ministarstvo finansija odluči da se korisniku eksproprijacije nepokretnost preda pre pravosnažnosti odluke o naknadi za ekspropriisanu nepokretnost, odnosno pre dana zaključenja sporazuma o naknadi za ekspropriisanu 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. I ovde se radi o nepotrebnom ponavljanju rešenja koje je već sadržano u Zakonu o eksproprijaciji, s tim da treba primetiti i da je pomenuta odredba neprecizna u pogledu definisanja uslova za odstupanje od opšteg pravila u pogledu momenta predaje nepokretnosti korisniku

eksproprijacije, odnosno da ostavlja široki prostor za diskreciono odlučivanje nadležnog ministarstva.

Procenu tržišne vrednosti građevinskog zemljišta i objekata vrši poreska uprava.

### **Uslovi i način izdavanja građevinske dozvole**

U ovom delu Zakon prvenstveno upućuje na shodnu primenu odredaba Zakona o planiranju i izgradnji koje se odnose na lokacijske uslove, građevinske dozvole, prijave radova i upotrebne dozvole, osim ako samim Zakonom nije drugačije određeno.

Zanimljivo je da Zakon predviđa da kao dokaz o regulisanju obaveze u pogledu doprinosa za uređivanje građevinskog zemljišta investitor uz zahtev za izdavanje građevinske dozvole dostavlja ugovor o regulisanju međusobnih prava i obaveza u vezi sa pripremanjem i opremanjem građevinskog zemljišta sredstvima fizičkih ili pravnih lica, zaključen sa jedinicom lokalne samouprave, kao i da je data mogućnost jedinici lokalne samouprave da svojom odlukom propiše da se radovi na uređivanju građevinskog zemljišta, uključujući izgradnju površina javne namene, kao i izgradnju objekata javne namene u javnoj svojini koje realizuje investitor na osnovu ugovora, priznaju kao izmirenje ukupne obaveze na ime doprinosa za uređivanje građevinskog zemljišta. Konačni obračun između investitora i Grada Beograda biće sačinjen po završetku izgradnje svih objekata u obuhvatu planskog dokumenta.

Navedena odredba daje mogućnost da bez sprovedenog postupka javnih nabavki

izgradnja objekata javne namene bude poverena investitoru, bez konkurencije i unapred utvrđene cene i rokova plaćanja, te da se troškovi izgradnje tih objekata u celosti priznaju kao plaćanje doprinosa za uređivanje građevinskog zemljišta, što je u suprotnosti sa Zakonom o javnim nabavkama.

### **Ugovori radi privođenja zemljišta urbanističkoj nameni**

Po okončanju postupka eksproprijacije i upisu prava svojine na nepokretnostima, Republika Srbija, u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji, neizgrađeno građevinsko zemljište može dati u dugoročni zakup, u cilju privođenja zemljišta urbanističkoj nameni.

Gore navedena odredba je neprecizna i ostavlja otvorenim mnoga pitanja u vezi sa pravnom sudbinom predmetnog zemljišta. Pre svega, Zakonom nije utvrđen rok na koji bi zemljište bilo dato u zakup, već se samo pominje mogućnost davanja zemljišta u „dugoročni zakup“ u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji, koji opet ne definiše pojam „dugoročnog zakupa“. Dalje, nije precizirano da li se zemljište daje u zakup sa ili bez naknade. Takođe, postavlja se pitanje šta se dešava sa zemljištem nakon isteka ugovora o zakupu, a posebno imajući u vidu odredbe člana 103 stav 3 Zakona o planiranju i izgradnji kojima je predviđeno da se zakupcima na građevinskom zemljištu u javnoj svojini, za koje je zaključen ugovor o zakupu bez naknade u skladu sa odredbama tog zakona, po zahtevu zakupca, pravo zakupa pretvara u pravo svojine na građevinskom zemljištu bez naknade, kada rešenje o upotrebnoj dozvoli za objekat izgrađen na tom zemljištu

postane pravnosnažno, ako je to predviđeno ugovorom o zakupu.

Osim ugovora o zakupu, Republika Srbija i Grad Beograd mogu, u cilju privođenja zemljišta urbanističkoj nameni, zaključiti i druge ugovore, a naročito ugovore kojima se poverava izgradnja, rehabilitacija, sanacija ili rekonstrukcija objekata komunalne i ostale infrastrukture, svih drugih površina javne namene, uključujući i izgradnju objekata javne namene u javnoj svojini i njihovo održavanje, kao i vršenje određenih komunalnih i drugih delatnosti u obuhvatu Planskog dokumenta. Zakon predviđa da zaključenje ugovora o zakupu zemljišta iz obuhvata Planskog dokumenta nije preduslov za zaključenje ovih ugovora.

Budući da Republika Srbija i Grad Beograd pomenute ugovore već mogu zaključivati po važećim propisima, smisao i svrha ove odredbe su krajnje nejasni.

Na kraju, može se zaključiti da Zakon, sa jedne strane, sadrži brojne odredbe kojima se nepotrebno ponavljaju rešenja koja su već sadržana u odredbama opštih zakona, dok, sa druge strane, uopšte ne uređuje i ostavlja otvorenim mnoga značajna pitanja u vezi sa materijom koja je predmet Zakona i/ili ostavlja mogućnost za rešenja koja su u suprotnosti sa postojećim sistemskim zakonima.

*Odricanje od odgovornosti: Tekst u prilogu šalje se kao opšte uputstvo i ne predstavlja pravni savet.  
Copyright Cvetkovic, Skoko & Jovicic 2015.*