

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Појам и правни режим експропријације

(мастер рад)

Ментор
Проф. др Милош Прица

Студент
Илија Панић
Број индекса: М 065/24-О

Ниш, 2026. године

САДРЖАЈ

УВОД.....	1
I ПОЈАМ, ПРАВНА ПРИРОДА И ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ЕКСПРОПРИЈАЦИЈЕ	4
1.1. Појам експропријације	4
1.2. Услови експропријације.....	5
1.3. Правна природа експропријације	6
1.4. Право својине и његова ограничења	7
1.5. Јавни интерес као услов експропријације	8
1.6. Историјски развој института.....	9
II ВРСТЕ ЕКСПРОПРИЈАЦИЈЕ	12
2.1. Уводна разматрања - основ поделе	12
2.2. Потпуна и непотпуна (делимична) експропријација.....	12
2.3. Квазиекспропријација.....	14
2.4. Ванредна експропријација	15
2.5. Експропријација са елементом иностраности.....	16
2.5.1. Директна експропријација	16
2.5.2. Индиректна експропријација и пузећа експропријација.....	17
2.5.3. Стандард поштеност и правичног третмана	19
2.5.4. Методи израчунавања накнаде код страних улагања	19
III ПОСТУПАК ЕКСПРОПРИЈАЦИЈЕ И ОДРЕЂИВАЊА НАКНАДЕ	21
3.1. Управни поступак експропријације.....	21
3.2. Споразумно одређивање накнаде	23
3.3. Ванпарнични поступак за одређивање накнаде	24
3.4. Утврђивање тржишне вредности и облика накнаде	25
3.5. Проблеми у пракси.....	27
IV УПОРЕДНОПРАВНИ ПРИКАЗ ЕКСПРОПРИЈАЦИЈЕ	35

4.1. Уводне напомене о методу упоредног права	35
4.2. Експропријација у праву Немачке	35
4.3. Експропријација у праву Француске.....	37
4.4. Eminent domain у праву САД	38
4.5. Compulsory purchase у Уједињеном Краљевству	39
4.6. Експропријација у Хрватској	40
4.7. Експропријација у Босни и Херцеговини	41
4.8. IFC међународни стандарди и разлике у односу на српско законодавство	42
V ФАКТИЧКА ЕКСПРОПРИЈАЦИЈА – ЕМПИРИЈСКА АНАЛИЗА.....	53
5.1. Појам, правна природа и облици фактичке експропријације	53
5.2. Судска пракса, питање застарелости и трајање поступка.....	55
5.3. Пример из праксе – Пројекат гасовода МГ-10 (Ниш–Димитровград).....	57
ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	59
ЛИТЕРАТУРА	61
САЖЕТАК	68
SUMMARY	69
БИОГРАФИЈА	70

УВОД

Експропријација је одузимање или ограничавање права својине на непокретностима које се може спровести искључиво у јавном интересу, уз правичну накнаду која не сме бити мања од тржишне вредности. Како је изградња објеката и извођење радова од општег интереса трајна потреба сваког друштва и државе, поступак експропријације има велик значај. Он представља један од начина преласка приватне у јавну својину, одлуком надлежног органа. Поступак почиње утврђивањем јавног интереса, након чега општинска управа доноси решење о експропријацији. Када решење постане правоснажно, корисник експропријације и бивши власник могу закључити споразум о висини накнаде за одузету непокретност.

Дакле, експропријација представља правни поступак у којем држава може одузети или ограничити право својине на непокретностима, али уз обавезу да власнику исплати накнаду која не може бити мања од тржишне вредности. Иако је овај поступак законом уређен, у пракси се често дешава да државни органи или јавна предузећа заузму или ограниче употребу туђе непокретности без спровођења формалне експропријације – најчешће приликом изградње путева и јавних комуникација.

Системски, у Републици Србији, експропријација је уређена Законом о експропријацији, уз супсидијарну примену Закона о ванпарничном поступку, Закона о парничном поступку и Закона о општем управном поступку. Поступак експропријације има две основне фазе, управну фазу која обухвата утврђивање јавног интереса од стране Владе Републике Србије и доношење решења о експропријацији од стране надлежног општинског органа управе, и фазу одређивања накнаде, која се по правилу спроводи пред надлежним судом у ванпарничном поступку, уколико претходно није постигнут споразум између корисника експропријације и ранијег сопственика. Тржишна вредност као мерило накнаде представља основни принцип целокупног поступка, али управо у њеном утврђивању леже и кључни проблеми домаће праксе.

Значај теме нарочито долази до изражаја у контексту великих инфраструктурних пројеката. Изградња магистралног гасовода МГ-10 Ниш–Димитровград, коридора аутопута Х, аутопута Е-763 Београд–Пожега и Моравског коридора, у последње две деценије, изазвали су масовне поступке експропријације и отворили нова правна питања,

посебно у вези са пројектима који се финансирају подршком међународних финансијских институција.

Пројекти које финансирају ЕБРД, Светска банка и сличне организације подлежу истовременој примени домаћег законодавства и стандарда учинка IFC Performans стандарда 5 (Land Acquisition and Involuntary Resettlement), који у бројним питањима, права неформалних поседника, помоћ након пресељења, обнова егзистенције, развојна помоћ, иду далеко изнад националног нормативног оквира.

Упоредноправни оквир такође потврђује да у регулисању овог института не постоји јединствено решење. У Немачкој се основне норме о експропријацији налазе у Закону о изградњи (Baugesetzbuch) и Основном закону (Grundgesetz). У Француској је институт уређен Кодексом о експропријацији (Code de l'expropriation) из 1977. године, са дугом традицијом још од Закона о експропријацији из 1810, у праву Сједињених Америчких Држава пети амандман из 1791. забрањује одузимање имовине у сврху јавног коришћења без правичне накнаде, у Уједињеном Краљевству поступак је уређен Законом о компензацији за земљиште из 1961. године (Land Compensation Act 1961) и Законом о принудном откупу из 1965. године (Compulsory Purchase Act 1965), у Хрватској је институт реформисан Законом о извлаштењу и одређивању накнаде (NN 74/14, 69/17), који је по узору на немачко право увео институт привременог решења о извлаштењу и формирање посебних проценитеља.

Предмет истраживања је институт експропријације непокретности у праву Републике Србије, као један од најважнијих правних механизма којим држава утиче на приватну имовину у јавном интересу. Овај институт обухвата бројне материјалноправне и процесне норме и представља окосницу за разумевање односа јавног интереса и права приватне својине, а примена овог института има значајан утицај на заштиту имовине, правну сигурност и реализацију пројеката од општег значаја. Циљ рада је истраживање и анализа природе и домета института експропријације у праву Републике Србије, са посебним освртом на поступак утврђивања висине накнаде у поступку експропријације, као и на питање де факто експропријације. У том смислу, рад ће анализирати правни основ који предвиђа овај институт, његов историјски контекст, поређење са страним правним системима и конкретна решења у вези са предметним питањем која су донета. Посебан акценат биће стављен на анализу судства и контроверзних питања која се јављају у пракси

приликом примене тржишне цене имовине као износа накнаде, као и на студију случаја гасовода МГ-10 Ниш-Димитровград.

Научни метод представља систематски приступ стицању знања, при чему се користе утврђене технике. Избор одговарајуће методологије зависи од предмета истраживања, његових циљева и формулисаних хипотеза које ће бити проверене. У раду ће бити примењене основне методе истраживања, укључујући анализу и синтезу, путем којих ће бити разложени и систематизовани нормативни извори, судска пракса и теоријски ставови правне доктрине. Правнодогматска метода ће бити коришћена при тумачењу одредаба Закона о експропријацији и других закона који уређују поступак експропријације и одређивања накнаде. Правноисторијска метода ће бити корисна за истраживање процеса доношења и развоја регулаторног оквира експропријације у домаћем праву, од Српског грађанског законика из 1844. године до савременог Закона о експропријацији. Упоредноправни метод биће примењен за упоређивање нормативних решења о експропријацији у Републици Србији и другим државама, попут Немачке, Француске, Сједињених Америчких Држава, Уједињеног Краљевства, Хрватске и Босне и Херцеговине, што ће омогућити добијање ширег увида у развој правних односа.

I ПОЈАМ, ПРАВНА ПРИРОДА И ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ЕКСПРОПРИЈАЦИЈЕ

1.1. Појам експропријације

Експропријација је принудни прелаз непокретности из приватне у друштвену (државну) својину у општем интересу и уз накнаду. При том, општи интерес није у прописима дефинисан на један општи начин, већ су само дати критеријуми за његово поимање и то кроз набрајање најважнијих и најтипичнијих примера, непокретност се може експроприсати кад је то потребно ради изградње привредних, стамбених, комуналних, здравствених, просветних, културних и других објеката од општег интереса. За експроприсану непокретност даје се накнада (тзв. правична накнада), и то по правилу у новцу, а по споразуму странака и у виду друге непокретности, у ком случају се експропријација појављује не само као начин престанка својине (на експроприсаној непокретности), већ и као начин стицања права својине (на непокретности која је добијена као накнада) (Станковић и Орлић, 2001: 121). Експропријација је принудно преношење непокретности из приватне својине у јавну својину или њено ограничење, у јавном интересу, утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржиште (Бабић, 2015: 307).

У научним радовима, реч се може користити и као термин за описивање односа између различитих научних дисциплина. Реч експропријација као правни појам потиче од латинских речи *ex* (из) и *proprius* (власник), што дословно значи одузимање власништва. У српском језику као синоним може се користити реч извлашћење, која боље одражава дух нашег језика (Прица, 2016: 142).

Експропријација, дакле, представља правни институт којим надлежни орган, ускладу са законом, стиче право власништва над непокретностима, које прелазе из приватног државног власништва. Ово се спроводи ради изградње објеката од јавног значаја, као што су привредни, пословни, комунални, здравствени и образовни објекти, односно сви објекти који служе општем интересу. Основна сврха експропријације је задовољење јавног интереса, што понекад доводи до сукоба између јавног и приватног интереса (Милков, 2011: 46).

Два су нивоа правнонаучног поимања експропријације. Први ниво полази од појмова експропријације у регулативном правном поретку, што је основа за виши ниво правнонаучног сагледавања експропријације као правног института. Експропријација у формалном смислу подразумева правни пут за одузимање или ограничавање права својине у јавном интересу – у појединачном случају, али се у следству тог одузимања или ограничавања успостављају различити и бројни правни режими (Прица, 2016: 174).

1.2. Услови експропријације

Будући да експропријација представља један од најозбиљнијих захвата државе у приватну имовину, она мора бити подвргнута јасним материјалноправним и формалноправним условима. Експропријација представља одузимање приватне својине на непокретностима уз обавезу исплате правичне накнаде, и њен прелазак у државну својину ради остваривања општег интереса. Овај институт задире у право на мирно уживање имовине, које је зајемчено чланом 1. Првог протокола уз Европску конвенцију о људским правима, као и чланом 58. Устава Републике Србије. Да би се спровела, морају постојати одређени материјални и формални услови (Костић, 2020: 13).

Материјално-правни услов за експропријацију јесте да је она оправдана општим интересом. Када постоји оправдан општи интерес утврђује законодавац. Чланом 20. ставом 1., 2. и 3. ЗОЕ прописано је да Влада може утврдити јавни интерес за експропријацију, уколико је непокретност неопходна за изградњу објеката у области образовања, здравства, социјалне заштите, културе, спорта, саобраћајне, енергетске и комуналне инфраструктуре, објекта за потребе државних органа и органа територијалне аутономије и локалне самоуправе, као и изградњу станова којима се решавају стамбене потребе социјално угрожених лица (Костић, 2020: 13).

Експропријацијом настаје преображај приватне својине у јавну, а у циљу остваривања конкретног циља у општем или јавном интересу. Супротно од експропријације налази се могућност враћања у пређашње стање или деекспропријација, до које долази по захтеву ранијег сопственика непокретности, а у случају када експропријација није остварена или уколико се у међувремену одреди другачија сврха употребе експроприсане непокретности. Деекспропријација спречава појаву симулованог

правног уређења, јер би уместо остваривања једног циља, корисник експропријације могао да експроприсану непокретност употреби ради остваривања неког другог циља (Костић, 2020: 13-14).

Поред материјалноправног услова, формалнправни услови се огледају у самом поступку спровођења. У формалном смислу, експропријација подразумева правни поступак одузимања или ограничавања својине у појединачном случају. Она почива на две кључне претпоставке (Brkić, 2018: 1393-1409):

- постојање јавног интереса, утврђеног у складу са законом, и
- исплата одговарајуће накнаде за експроприсану непокретност.

Утврђивање јавног интереса представља материјалноправни услов за доношење решења о експропријацији у управном поступку. Општинска управа може прихватити или одбити предлог у зависности од испуњености законских услова. Када решење о експропријацији постане правоснажно, корисник експропријације може да ступи у посед непокретности (Костић, 2020: 14).

Јавни интерес за експропријацију утврђује Влада Републике Србије на предлог одређеног корисника експропријације – преко Министарства надлежног за финансије. Влада Републике Србије управним актом решава о постојању јавног интереса за спровођење експропријације. Поступак експропријације спроводи служба општинске управе надлежна за имовинскоправне послове на чијем подручју се налази одређена непокретност (Костић, 2020: 14).

1.3. Правна природа експропријације

Пошто институт комбинује елементе управног и грађанског права, одређивање правне природе експропријације је спорно питање у науци. Експропријација је правни механизам који комбинује аспекте грађанског права и управе. Однос између појединаца или организација и државе ради остваривања права или обавеза у управној ствари одражава управно-правни однос у којем држава дозвољава појединцима или организацијама да остварују права, а истовремено намеће обавезе у складу са јавним

интересом, осигуравајући да јавни интерес није угрожен. Грађанскоправни однос, с друге стране, је имовинско-правни однос који се увек формира између једнаких субјеката и регулише права и обавезе путем вољног пристања. Сходно томе, основна разлика између управно-правног и грађанскоправног односа је у томе што се први увек формира на ауторитативан начин, док се други ствара споразумом једнаких страна.

Експропријација у формалном смислу подразумева правни пут за одузимање или ограничавање права својине у јавном интересу – у појединачном случају. Постоје две темељне претпоставке на којима почива експропријација у формалном смислу. То су: 1) постојање јавног интереса за спровођење експропријације и 2) обештећење за одузимање или ограничавање приватне својине (Прица, 2016: 145).

Експропријација представља одузимање или ограничавање права својине на непокретностима физичких или правних лица, до чега долази у јавном интересу актом надлежног државног органа (Милков, 2011: 43). Управо ова двојна природа, да је експропријација истовремено индивидуални управни акт и грађанскоправни институт који утиче на својинскоправне односе, представља основу за разумевање читавог система у којем се институт примењује.

1.4. Право својине и његова ограничења

Да би се разумео домет института експропријације, неопходно је сагледати право својине и природу његових ограничења. Право својине је најшира правна власт држања, коришћења и располагања једном ствари која делује према свима и свом титулару омогућује непосредну и директну правну власт на ствар. Право својине је апсолутно право јер делује према свима (*erga omnes*), право својине је јединствено, везано је за једног субјекта, независно је право, обзиром да власник самостално остварује своја овлашћења, незастариво је, јер постоји све док постоји и ствар (Костић, 2020: 7).

Иако својина представља најобухватнију, апсолутну власт на ствари, ипак није неограничено право. Ограничење права својине подразумева сужавање овлашћења титулара која су заснована на закону, или правном обичају или моралу неке друштвене заједнице. Право својине може се ограничити у општем интересу или из приватноправних разлога. Експропријација представља један вид ограничења права својине. Уставом

Републике Србије – прописано је да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне. Протоколом 1. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода прописано је да нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права (Костић, 2020: 8).

Поред строго правног посматрања, експропријација отвара и питања ширег социолошког контекста, нарочито у вези са границама нормативног регулисања и улогом права у савременом друштву. Социологија права упозорава на проблем нормативног затварања правног дискурса, односно на ситуацију у којој правни систем настоји сам себе да затвори у односу на спољашње друштвене процесе, што утиче и на правну природу института попут експропријације, чија пуна примена увек захтева везу између правне норме и стварне животне ситуације у којој се она примењује. Управо у овом контексту, експропријација стоји на граници чисто правне и социолошке проблематике, што додатно усложњава њено разумевање и примену.

1.5. Јавни интерес као услов експропријације

Јавни интерес представља централни елемент читавог института, без чијег утврђивања нема законите експропријације. Он је истовремено и основ и граница. Да би експропријација уопште могла настати, неопходно је да се утврди јавни интерес. Чланом 20. ставом 1., 2. и 3. ЗОЕ прописано је да Влада може утврдити јавни интерес за експропријацију, уколико је непокретност неопходна за изградњу објеката у области образовања, здравства, социјалне заштите, културе, спорта, саобраћајне, енергетске и комуналне инфраструктуре, објеката за потребе државних органа и органа територијалне аутономије и локалне самоуправе, као и изградњу станова којима се решавају стамбене потребе социјално угрожених лица (Костић, 2020: 13).

Овај термин спада у категорију правних стандарда, па законодавац јавни интерес не дефинише, већ само одређује параметре за његово утврђивање од стране надлежног органа (субјекте, процедуру, ситуације, објекте и делатности у вези којих он може постојати итд.).

Имајући у виду озбиљност последица експропријације, неки писци сматрају да је овакав приступ неприхватљив, јер отвара простор превеликој слободи за државне органе околу процене постојања јавног интереса. С друге стране, реч је о традиционалној терминологији која се користи веома дуго у домаћој и великом броју других држава – из чега произилази да су предности овакве формулације ипак веће од њених недостатака (Планојевић, 2023: 277).

Постојање јавног интереса се код нас утврђује на један од следећа два начина (Планојевић, 2023: 278):

- Први начин је да јавни интерес утврди законодавно тело у форми посебног закона,
- Други, најчешћи начин за утврђивање јавног интереса је да то учини извршни орган - Влада, својом одлуком, по процедури и у ситуацијама предвиђеним Законом о експропријацији. Влада може утврдити постојање јавног интереса у три групе случајева.

Ваљано разграничење општег и јавног интереса такође је значајно у теоријском смислу. Разлика је у томе што општи интерес представља динамички израз општег добра, док је јавни интерес регулативна детерминанта јавног поретка и статички израз општег добра. Отуда општи интерес у појединачном случају може, али и не мора бити у јавном интересу, што значи да ова два појма нису синоними, како се у домаћој литератури често погрешно узима. Минимални друштвени услов за постојање ове институције јесте, дакле, подела власништва на јавно (државно, општедруштвено и сл.) и на приватно власништво односно својину грађана. Према томе, експропријација као правна институција има за претпоставку поделу својинских облика у датом друштву и она се не може замислити у друштвеним системима у којима постоји јединство својинских односа (Прица, 2016: 146).

1.6. Историјски развој института

Експропријација постоји колико и правна цивилизација. Иако је институт у свом садашњем облику установљен тек током ере либералне владавине права, општа идеја одузимања приватне имовине у корист заједнице постоји кроз историју. Експропријација,

која се дефинише као одузимање или ограничавање приватне имовине у корист општег добра, праћено надокнадом штете носиоцу одузетог или ограниченог права на имовину, постојала је много пре либералне владавине права. Међутим, тек у оквиру либералне владавине права експропријација је формално успостављена као правни режим састављен од циљева, претпоставки, услова, правних правила и путева (Прица, 2016: 153).

Хијерархија средњовековне државе такође је прихватила општу идеју експропријације. Такозвана уредба Филипа Лепог из 1303. године увела је експропријацију у Француској у четрнаестом веку, а постоје њени остаци међу Немцима током средњег века. Током средњег века, конфискације земљишта биле су честе, али нису увек биле оправдане јавном потребом, а за њих није увек давана надокнада. Експропријација је резултат опсежних пројеката изградње путева у Европи од 17. века. Иако је цена неадекватна и плаћање није загарантовано, заузето земљиште је барем делимично плаћено (у почетку се плаћа дрвеће и засади, касније и терен). Експропријацију становништво посматра као терет и проблем који жели да избегне, и постоји висок ризик од злоупотребе. Због тога је експропријација већ била регулисана оригиналним уставима (Прица, 2016: 196).

Предуслови и координате за развој институције експропријације у поретку либералне уставне државе постављени су Декларацијом о правима човека и грађанина из 1789. године која је прописала (члан 17) са снажном гаранцијом ауторитета идеологије да се приватна својина - неповредиво и свето право, може лишити уз претходну надокнаду, само ако то доказиво захтева законски дефинисана јавна потреба. Наведимо овде само Устав Кнежевине Србије из 1835. године, чија је судбина сигурно била јасан и задовољавајући показатељ за свако будно око да је, са становишта историјских субјективности тог времена, уставна држава сматрана циљем, а не смисаоном у поретцима европских држава. Међутим, у случају да је Влада Републике Србије у ситуацији да јој је потребна имовина која служи добробити народа и државе, има право да је искористи у ту сврху, претходно надокнади штету власницима, коју ће проценити стручњаци (Прица, 2016: 154).

У периоду СФРЈ институт добија нови облик, да би завршни вид у домаћем праву добио Законом из 1995. Експропријација је један од често примењиваних института и поступак задирања у право својине грађана од стране органа јавне власти.

Експропријација има своје корене још у време робовласничких и феудалних друштава, односно од настанка приватне својине. Најзначајнији пропис о експропријацији на подручју Републике Србије јесте Закон о заузимању приватних непокретних добара за општенародну потребу поред накнаде за иста из 1866. године. Овај закон је предвиђао накнаду која се одређује у новцу, остављајући се могућности споразумевања власника експроприсане непокретности и корисника експропријације да склопе споразум о накнади. После Другог светског рата, први законодавни акт о експропријацији био је Основни закон о експропријацији ФНРЈ усвојен 1947. године, који је накнадно неколико пута мењан. Србија је коначно 1995. године усвојила најновији Закон о експропријацији. Овај закон предвиђао је потпуну и делимичну експропријацију, успостављање службености или закуп земљишта, као и привремено присвајање земље. Закон из 1995. године је касније измењен и допуњен Законом о експропријацији из 2009. године, који је унео неке промене у процес процене јавног интереса (Костић, 2020: 12).

II ВРСТЕ ЕКСПРОПРИЈАЦИЈЕ

2.1. Уводна разматрања - основ поделе

Имајући у виду да у нашем важећем праву, поступак формалне експропријације почиње утврђивањем јавног интереса за спровођење експропријације и да постоји читав низ правних института који се успостављају путем формалне експропријације, неопходно је прегледати поделу врста.

У односу на предмет и сврху експропријације, формална експропријација може да буде трајна и привремена, потпуна и делимична. Према одликама правног режима, дели се на основну експропријацију, експропријацију са елементом иностраности и експропријацију у ванредним ситуацијама са разлогом хитности. Када се имају у виду правни институти који се успостављају путем експропријације у формалном смислу, ваљало би разликовати експропријацију у материјалном смислу од административних службености, административног закупа, привременог заузимања земљишта у јавном интересу и административног преноса својине (Прица, 2016: 171).

Одредбама важећег Закона о експропријацији у домаћем праву се прави разлика међу врстама, коју и правна теорија уочава. Имајући у виду предмет експропријације, можемо говорити о неколико врста експропријације у домаћем праву. То су: потпуна, непотпуна, ванредна и неправна (квази, специјална) експропријација. Поред ових врста које су законске категорије, правна пракса познаје и тзв. фактичку експропријацију (Планојевић, 2023: 7).

2.2. Потпуна и непотпуна (делимична) експропријација

Разлика између потпуне и непотпуне експропријације произлази из правних последица до којих оне доводе, пре свега у погледу права својине. Разлика између потпуне и непотпуне експропријације огледа се у правним последицама које производе. Потпуном експропријацијом мења се облик својине, правоснажношћу решења о експропријацији

мења се сопственик на експроприсану непокретност. Код непотпуне експропријације не долази до престанка права својине, већ само до ограничења права својине (Костић, 2020: 10).

Код потпуне експропријације се укида приватна и успоставља државна својина на непокретности (мења се и својински облик и својински субјект); док код непотпуне експропријације непокретност остаје у својини погођеног лица, али се она ограничава, путем стварне службености; или принудног закупа земљишта на одређено време (Планојевић, 2023: 7).

Непотпуна експропријација може имати два основна облика у смислу ограничења. Ово ограничење права својине може се изразити кроз два основна облика: као установљење службености на непокретности и као закуп и то на одређено време, највише до три године. По протеку рока корисник је дужан да врати земљиште у првобитно стање. И код ова два поступка непотпуне експропријације мора се утврдити постојање јавног интереса (Костић, 2020: 10).

На ову поделу надовезује се и Планојевић када наводи да са престанком својине, престају и друга стварна права на експроприсаној непокретности, осим стварних службености чије је вршење могуће и након промене намене. Код хипотеке, чини се, долази до реалне суброгације, па се она са експроприсане непокретности по сили закона преноси на непокретност која се додељује на именакнадезаекспроприсану непокретност; или, ако то није случај, на неку другу личну имовину експропријанта одговарајуће вредности (Планојевић, 2023: 7).

Додатно ограничење унутар непотпуне експропријације чини привремено заузимање земљишта. Привремено заузимање земљишта ради изградње објекта на суседном земљишту сматра се обликом непотпуне експропријације, јер ограничава својину као закуп, али служи као помоћна мера. Битно је нагласити да и код ових облика непотпуне експропријације мора постојати утврђени јавни интерес, а по протеку рока корисник је дужан да врати земљиште у првобитно стање.

У вези са накнадом код непотпуне експропријације, значајно је становиште данакнада код непотпуне експропријације се одмерава према смањењу тржишне вредности непокретности услед установљења службености; или према висини закупнине на тржишту – ако је својина ограничена закупом, привременим заузимањем земљишта или

припремним радњама (уз накнаду стварне штете, ако је власник трпи) (Планојевић, 2023: 9).

У пракси постоје и случајеви фактичке непотпуне експропријације. Фактичка експропријација постоји у случају изградње објекта од јавног интереса, где долази до потпуног или делимичног одузимања права својине физичких или правних лица, без претходне одлуке о утврђивању јавног интереса или решења о експропријацији. До увођења института фактичке експропријације у пракси је дошло у великом броју случајева који су вођени против Акционарског друштва Електромрежа Србије и предузећа EPS Дистрибуција д.о.о., где је предмет тужбених захтева био плаћање накнаде због умањења тржишне вредности парцела преко којих пролазе далеководи (Костић, 2020: 10).

2.3. Квазиекспропријација

Поред основних облика, постоји и посебна категорија коју теорија назива неправом, квази или специјалном експропријацијом. Специјална или квази (неправа) експропријација постоји када се права на непокретности у државној својини одузимају (или ограничавају) од једног и преносе на другог носиоца, у јавном интересу, у оквиру истог својинског облика. Закон за њу користи израз административни пренос (Планојевић, 2023: 8).

Прица разрађује овај концепт и указује на три облика квазиекспропријације у ширем теоријском смислу, и то (Прица, 2016: 102):

- 1) експропријација као начело из којег произлази норма за регулисање грађанскоправних односа;
- 2) фактичка експропријација и
- 3) индиректна експропријација.

У ужем, законском смислу, квазиекспропријација (административни пренос) представља специфичан режим преноса у оквиру јавне или државне својине. Под окриљем квазиекспропријације налазе се случајеви правно допуштеног одузимања и ограничавања приватне својине или других признатих права чије одузимање или ограничавање изискује обавезу да се пружи обештећење. Кључна особеност квазиекспропријације у том смислу јесте да предмет преноса не могу бити добра у општој употреби, јер већ служе јавном

интересу, а правила која важе за потпуну и непотпуну експропријацију примењују се и на овај институт (Прица, 2016: 84).

У вези са разграничењем квазиекспропријације и редовне формалне експропријације, суштинско у томе је да је језгро експропријације у материјалном смислу: њена *differentia specifica* у односу на друге правне институте који припадају експропријацији у формалном смислу, те у односу на квазиекспропријацију, као и све друге индивидуалне акте одузимања приватне својине – то је могућност деекспропријације (Прица, 2016: 15).

2.4. Ванредна експропријација

Ванредна експропријација представља посебан облик са специфичним условима примене везаним за ванредне прилике. Одлика ванредне експропријације је то што је њен предмет својина на непокретностима на подручју захваћеном елементарном непогодом већег обима.

Ванредну експропријацију одликују три специфичности (Планојевић, 2023: 273-274):

- 1) Објекат је искључиво подручје захваћено елементарном непогодом већег обима.
- 2) Циљ је изградња објеката и радова за отклањање последица непогоде.
- 3) Правила поступка при ванредној експропријацији прилагођена су ванредним околностима и разликују се од општих правила.

Домаћи Закон о експропријацији у чл. 37–40. уређује ванредну експропријацију. Влада може утврдити јавни интерес и одлучити о експропријацији непокретности на подручју захваћеном елементарном непогодом и у другим ванредним приликама. Решење Владе о утврђивању јавног интереса и о експропријацији непокретности замењује решење о утврђивању јавног интереса из члана 20. и решење о експропријацији из члана 28. овог закона. Ванредна експропријација тиме поједностављује поступак, спајајући управни акт о јавном интересу и акт о самој експропријацији у јединствено решење Владе, управо ради ефикасности у хитним ситуацијама (Закон о експропријацији, 2016, чл. 37-40).

2.5. Експропријација са елементом иностраности

Посебан правни режим важи за случајеве у којима постоји елемент иностраности. Овај режим произлази из специфичне природе субјеката, страних улагача, и међународних уговора о заштити улагања.

2.5.1. Директна експропријација

Право државе да изврши одузимање имовине странаца је међународно признато право повезано са њеним суверенитетом. Обичајно међународно право за законитост експропријације захтева да је она извршена у јавном интересу, без дискриминације и уз плаћање накнаде за одузету имовину. Двострани споразуми о заштити и подстицању улагања, признају право држава уговорница да изврше експропријацију заштићених улагања, као и да је плаћање накнаде за одузимање улагања предуслов законитости експропријације (Костић, 2020: 15).

Директна (de jure) експропријација је класичан облико одузимања. Експропријација de jure представља преношење својинских овлашћења са појединаца на владу или неког другог јавног субјекта, а састоји се од једног законског акта којим се преноси својина.

У унутардржавном праву, поред квази експропријације са елементом иностраности, може доћи до формалне, директне експропријације са елементом иностраности, што ће бити случај када се нескривено, формално и непосредно одузима улагачко право страном улагачу и оно преноси на новог титулара (Прица, 2016: 114).

Услови за правоваљању (закониту) директну експропријацију имовине страних улагача прецизно су одређени. Експропријација имовине страних улагача правоваљана је под следећим условима (Прица, 2016: 113):

- 1) постојање јавног интереса,
- 2) исплата брзе, адекватне и ефективне накнаде за експроприсану имовину,
- 3) непостојање дискриминације и арбитрерности експропријационог захвата.

Ова три услова, позната и под називом Халова формула (prompt, adequate and effective), представљају стандард у великом броју двостраних споразума о заштити улагања.

2.5.2. Индиректна експропријација и пузећа експропријација

Индиректна експропријација постаје све распрострањенија када се директна експропријација ретко користи, а државе домаћини се уздржавају од њене употребе. У већини случајева индиректне експропријације, држава домаћин одбија да надокнади штету страном инвеститору и оспорава експропријаторну природу спорних мера. За разлику од директне или формалне експропријације, индиректна или де факто експропријација се дешава када држава домаћин предузима друге радње које формално не лишавају инвеститора имовинских права, али су упоредиве са формалном експропријацијом у смислу резултата које производе.

Прецизан појам индиректне експропријације је тешко одредити. У теорији се још увек воде расправе, док се у арбитражним одлукама овај појам одређује према околностима конкретног случаја. Опште је прихваћен став да се мере којима се несумњиво угрожава страна имовина сматрају експропријацијом и да обавезују на исплату одговарајуће накнаде, чак и у случају када страни инвеститор формално остаје титулар права својине на предметној имовини. Билатерални и мултилатерални споразуми о страним улагањима готово без изузетка садрже одредбе о индиректној експропријацији. У њима се индиректна експропријација одређује као мера којом се страни улагачи директно или индиректно лишавају имовине или као мера која има сличне ефекте, односно која производи слично дејство као експропријација (Ракић, 2011: 812).

Питање последица разликовања законите од незаконите експропријације детаљно анализира Ђундић и указује на то да оно директно утиче на висину накнаде. У савременој теорији и пракси решавања инвестиционих спорова данас доминира став да законитост понашања државе домаћина кључно одређује садржину њених обавеза код експропријације.

Код индиректне експропријације држава својим мерама омета имовинска права инвеститора у степену да она постају бескорисна, при чему не прихвата да је извршила одузимање и право својине формално остаје нетакнуто. Имајући у виду да држава домаћин

не жели да прихвати да њене мере представљају одузимање имовине улагача, она овом субјекту ни не нуди исплату накнаде. Из тога логички следи да је свака индиректна експропријација *ipso facto* незаконита, јер јој недостаје исплата накнаде као услов законитости (Ђундић, 2011: 601).

За страног инвеститора нема суштинске разлике између ситуације у којој држава домаћин злоупотребом својих права преузме контролу над инвестицијом и ситуације у којој држава домаћин изричито изрази намеру да експроприше имовину. Стога, у погледу одговорности државе и њене обавезе да исплати одговарајућу накнаду, међународно право не прави разлику између директне и индиректне експропријације. Данас се у арбитражној пракси може наћи велики број случајева чији је предмет управо индиректна експропријација. Иако се индиректна експропријација може манифестовати на различите начине, у арбитражној пракси постоји јединствен став да у случају примене мера које имају дејство слично експропријацији, држава домаћин мора инвеститору исплатити накнаду (Ракић, 2011: 813).

У контексту савремене арбитражне праксе, незаконита експропријација повлачи за собом обавезу држава домаћина да исплати улагачу не само износ тржишне вредности улагања у тренутку експропријације, већ и суму која је адекватна увећању вредности улагања до којег је дошло од тренутка одузимања до дана доношења одлуке (Ђундић, 2011: 611).

Једно посебно питање које се у пракси често поставља јесте да ли је свака индиректна експропријација аутоматски незаконита. Ђундић одбацује овакво становиште да је свака индиректна експропријација аутоматски и незаконита, због чињенице да држава домаћин није улагачу понудила исплату накнаде, такво гледиште је логички неодрживо и нецелисходно. Закључак арбитражног суда да је држава извршила индиректну експропријацију требало би посматрати као претходни услов који активира обавезу државе да исплати накнаду у износу предвиђеном у двостраном међународном споразуму. Повреда међународне обавезе државе и примена строжег стандарда накнаде уследила би тек ако би се држава оглушила о ову обавезу. Овакво становиште је значајно зато што раздваја питање квалификације неке мере као експропријационе од питања њене законитости, два питања која се у пракси често бркају (Ђундић, 2011: 599).

2.5.3. Стандард поштеност и правичност третман

Уз забрану незаконите експропријације, у међународном инвестиционом праву посебно место заузима стандард поштеност и правичност третман. Стандард поштеност и правичност третман (енг. Fair and Equitable Treatment) је један од стандарда начијусе повреду страни улагачи најчешће позивају у арбитражном поступку. Обим и природа овог стандарда нису јасно одређени у међународном праву, већ зависе од тога како је у међународним уговорима о подстицању и заштити улагања овај стандард дефинисан (Малетић, 2021: 37).

Централни елемент стандарда су легитимна очекивања улагача. Централна улога у оквиру стандарда поштеност и правичност третман припада улагачевим легитимним очекивањима (енг. Legitimate Expectations) које улагачи формирају ослањајући се на правни оквир државе домаћина, као и на сва обећања и изјаве које је држава изричито или прећутно дала улагачу. Када је реч о правном оквиру, инвеститор се може ослонити на законодавство државе домаћина, као и на међународне уговоре које је држава закључила, затим обећања садржана у одлукама, дозволама и сличним извршним изјавама, као и обавезама преузетим у закљученим уговорима (Малетић, 2021: 38).

Ипак, легитимна очекивања не значе апсолутну непроменљивост правног оквира. Легитимна очекивања улагача подразумевају предвидљивост и транспарентност правног оквира државе домаћина, али не и његову апсолутну непроменљивост. Због тога је за тумачење овог аспекта стандарда поштеност и правичност третман неопходно применити тест балансирања, који подразумева да арбитражни трибунали морају вагати између легитимних и разумних очекивања улагача, с једне стране, и легитимних регулаторних интереса државе домаћина, с друге стране (Малетић, 2021: 39).

2.5.4. Методи израчунавања накнаде код страних улагања

Питање висине накнаде у случају експропријације страног улагања представља посебно осетљиво поље. Уобичајено је да двострани споразуми предвиђају одређене стандарде. Следећи своју сврху и у погледу стандарда за одређивање износа накнаде код

експропријације, модерни двострани споразуми о заштити и подстицању улагања врло често предвиђају обавезу плаћања благовремене, адекватне и ефективне (енг. prompt, adequate and effective) накнаде. Реч је о формулацији која је отелотворење такозване Халове формуле (Ђундић, 2015: 1847). Пракса решавања инвестиционих спорова показује да одлука арбитражних судова у погледу метода рачунања износа накнаде зависи од околности конкретног случаја и природе и врсте одузетог улагања. У том смислу, у арбитражној пракси су се издвојила три метода израчунавања (Ђундић, 2015: 1847).

Прво, метод тржишне вредности подразумева да је уобичајено схватање да се висина накнаде која експропријацијом из законито изједначава са тржишном вредношћу експроприсане имовине (Прица, 2016: 113).

Друго, метод дисконтоване вредности будућег прилива прихода од улагања (енг. discounted cash flow method), примерен је када улагање које је предмет спора тренутно пружа или ће у будућности пружати значајан приход, а у пракси форума за решавање улагачких спорова искристалисао се у случајевима друштава са пројектованим приходима из будућих послова (Ђундић, 2015: 1851).

Треће, метод књиговодствене вредности, примењује се у случајевима у којима улагање не доноси приходе или су они незначителни. Књиговодствена вредност представља вредност имовине која је процењена у складу са рачуноводственим правилима, без вредности доброг гласа и пројектованих будућих прихода (Ђундић, 2015: 1853).

III ПОСТУПАК ЕКСПРОПРИЈАЦИЈЕ И ОДРЕЂИВАЊА НАКНАДЕ

3.1. Управни поступак експропријације

Поступак формалне експропријације у Републици Србији одвија се у неколико јасно одвојених фаза, при чему управни поступак претходи судском поступку одређивања накнаде. Закон о експропријацији прецизно одређује кориснике, предмет и фазе поступка. У погледу корисника и предмета, експропријација се може извршити за потребе Републике Србије, аутономне покрајине, града, града Београда, градске општине, јавних фондова, јавних предузећа, привредних друштава која су основана од стране јавних предузећа, као и за потребе привредних друштава са већинским државним капиталом основаних од стране Републике Србије, аутономне покрајине, града, града Београда, или градске општине, ако законом није другачије одређено. Јавни интерес за експропријацију непокретности утврђује се законом или одлуком Владе у складу са законом (Трговчевић Прокић, 2020: 2).

У домаћем праву поступак експропријације одвија се у три фазе. У првој фази, пред управним органом утврђује се јавни интерес, а у другој спроводи поступак експропријације и доноси решење о експропријацији. Трећа фаза поступка спроводи се предсудом уколико није дошло до споразума између сопственика непокретности и крајњег корисника експропријације. У овој фази се одређује висина накнаде и налаже крајњем кориснику да исплати накнаду за експроприсану непокретност (Трговчевић Прокић, 2020: 3).

Прва фаза, утврђивање јавног интереса, покреће се предлогом корисника. Предлог за утврђивање јавног интереса за експропријацију може да поднесе лице које према одредбама овог закона може бити корисник експропријације. Предлог за утврђивање јавног интереса потребно је да садржи податке о непокретности за коју се предлаже утврђивање јавног интереса, затим врсту објекта односно радова чија је изградња објекта предвиђена на одређеном земљишту, податке о самом земљишту, као и друге податке који су потребни за утврђивање јавног интереса. Уз овај предлог потребно је поднети и извод из одговарајућег планског акта. Законом је предвиђено да је за утврђивање јавног интереса по предлогу Влада дужна да одлучи у року од 90 дана (Костић, 2020: 17).

Влада актом утврђује постојање јавног интереса. Истим актом Влада одређује и корисника експропријације. Решење о утврђивању јавног интереса може се донети и без претходног саслушања странака. Влада је дужна да у решењу којим је утврђено постојање јавног интереса, наведе непокретности за које је утврђен јавни интерес појединачно као и уговор на основу кога се може утврдити које су непокретности обухваћене актом. Ово решење Владе се објављује у Службеном гласнику Републике Србије. Против решења Владе, може се у року од 30 дана од дана његовог достављања, изјавити жалба (Костић, 2020: 17-18).

Предлог за експропријацију може поднети корисник експропријације, док у име Републике Србије предлог подноси републички јавни правобранилац. У име аутономне покрајине, града и града Београда, предлог подноси надлежни јавни правобранилац. Предлог за експропријацију подноси се општинској управи општине на чијој се територији налази непокретност предложена за експропријацију, у року од једне године од дана утврђивања јавног интереса за експропријацију. Поступак за експропријацију спроводи и решење доноси служба општинске управе надлежне за имовинскоправне послове општине на чијој територији се налази непокретност која је предложена за експропријацију. Пре доношења решења, орган је дужан да саслуша власника непокретност и о чињеницама које су од значаја за експропријацију. Општинска управа о поднетом предлогу одлучује решењем, и она може да усвоји предлог или да га одбије (Костић, 2020: 18).

Правни лекови против решења о експропријацији прописани су Законом. На наведено решење о експропријацији сопственик непокретности коме се она одузима има право жалбе. Жалба се подноси Министарству финансија као другостепеном надлежном органу а преко првостепеног органа који је донео решење. Против другостепеног решења може се водити и управни спор пред надлежним управним судом. Тек по правоснажности решења о експропријацији, корисник стиче право да ступи у посед (Закон о експропријацији, 2016, чл. 35).

У изузетним случајевима, предвиђено је и превремено ступање у посед. На захтев корисника експропријације, министарство надлежно за послове финансија може одлучити да се кориснику експропријације непокретност преда пре правноснажности одлуке о накнади за експроприсану непокретност, односно преда на закључења споразума о

накнади за експроприсану непокретност, али не пре доношења другостепеног решења, ако оцени да је то неопходно због хитности изградње одређеног објекта или извођења радова (Закон о експропријацији, 2016, чл. 35).

3.2. Споразумно одређивање накнаде

Фаза споразумног одређивања накнаде представља прву прилику за мирно решење питања висине накнаде, и то пред управним органом. Она је обавезна претходна фаза пре упућивања предмета суду. Законом о експропријацији предвиђено је да после правноснажности решења о експропријацији општинска управа је дужна да одмах без одлагања закаже и одржи расправу за споразумно одређивање накнаде за експроприсану непокретност.

О садржини и форми споразума, Закон прецизно прописује шта он мора да садржи. Споразумом о накнади за експроприсану непокретност морају бити одређени облик и висина накнаде и рок у коме је корисник експропријације дужан да испуни те своје обавезе. Споразум о накнади уноси се у записник који мора да садржи све податке неопходне за испуњење обавеза странака.

Улога јавног правобраниоца је кључна ради заштите јавних интереса. Ако јавни правобранилац оцени да је споразум закључен на штету корисника јавних средстава, општински орган управе надлежан за имовинскоправне послове дужан је да правноснажно решење о експропријацији са списима без одлагања достави надлежном суду. На тај начин, споразум може бити оспорен чак и ако га стране заједнички постигну, уколико правобранилац оцени да је на штету друштвене заједнице (Костић, 2020: 34-35).

У погледу облика накнаде у споразуму, Закон предвиђа неколико могућности. У поступку пред општинском управом или пред надлежним судом странке се могу споразумети: о давању друге непокретности у својину или сусвојину, уместо експроприсане непокретности, о новчаном износу накнаде, о међусобним доплатама разлике у вредности непокретности, о премештању експроприсаних објеката на друго, попрописима дозвољено место, о изградњи прилаза, пролаза и приступних путева, као и другим законом дозвољеним чинидама (Костић, 2020: 21).

Значај споразума лежи у чињеници да он има снагу извршне исправе. Поравнање има снагу извршног решења од нетогу управном поступку. Уколико споразум не

буде постигнут у року од два месеца од правоснажности решења о експропријацији, или ако правобранилац оспори закључени споразум, предмет се без одлагања доставља надлежном суду ради спровођења ванпарничног поступка.

3.3. Ванпарнични поступак за одређивање накнаде

Суд доноси одлуку након што је поступак покренут и спроведен по службеној дужности. Закон о ванпарничном поступку утврђује предмет и правни карактер поступка. Када корисник експропријације и претходни власник нису остварили правно обавезујући споразум о накнади за експроприсану непокретност пред надлежним општинским органом управе, суд одређује накнаду за експроприсану непокретност кроз јединствени поступак. Овај поступак се покреће и спроводи по службеној дужности (Закон о ванпарничном поступку, 2022). Овај поступак је хитне природе. Мада је законом одређена надлежност ванпарничног суда суштински се ради о типичном контрадикторном поступку где учествују две странке са супротним интересима (Радованов, 2014: 371).

Правна решења су очигледна у погледу надлежности и састава суда. Члан 22. став 2. Закона о уређењу судова утврђује стварну надлежност основног суда. Принцип *forum rei sitae* одређује месну надлежност суда у ванпарничним поступцима за одређивање накнаде за експроприсану непокретност. Као резултат тога, основни суд на чијем се подручју налази непокретност има месну надлежност за спровођење овог поступка. Према закону о ванпарничном поступку, веће састављено од два судије поротника и једног судије који обавља функцију председника већа и доноси одлуку о накнади за експроприсану непокретност (Закон о ванпарничном поступку, 2022).

Процес почиње чим се приме документи. Да би се странкама омогућило да изнесу своје мишљење о врсти и обиму накнаде, као и доказима о вредности непокретности стечене по службеној дужности, суд заказује рочиште. Суд доноси одлуку којом се утврђује врста и обим накнаде за експроприсану непокретност након што утврди све релевантне чињенице (Рајовић, 2016: 167).

Суд је по закону обавезан да прикупи информације о тржишној вредности. Одељење Министарства финансија, које је задужено за обрачун пореза на пренос апсолутних права на непокретностима, мора суду дати информације о тржишној вредности експроприсане имовине како би се израчунала накнада. Да би се странкама и

суду пружила прилика да изнесу своје мишљење о процени, надлежни орган од кога је суд затражио информације о тржишној вредности експроприсане непокретности мора дати детаљно објашњење процене. Суд може да наложи стручно мишљење ако учесници приговарају процени, а надлежни орган не заврши своје налазе (Милијевић, 2006: 121).

Решење има кондемпнаторни карактер. Суд налаже кориснику експропријације да ранијем власнику исплати новчану накнаду по цени која је утврђена у висини тржишне вредности одузетог пољопривредног или грађевинског земљишта. Суд одређује у диспозитиву решења и да је корисник експропријације дужан да на утврђени износ накнаде плаћа камату до њене коначне исплате. Камата тече од дана правноснажности решења о накнади (Трговчевић Прокић, 2020: 11).

На рочишту учесници могу да постигну споразум о висини накнаде. У том случају суд ће засновати одлуку на њиховом споразуму, али мора водити рачуна да споразум није у супротности са принудним прописима и правилима морала. Решење о висини накнаде (облику и обиму) суд доставља и јавном правобраниоцу, без обзира да ли је учествовао у поступку који има функцију заштите општедруштвених интереса. Правоснажно решење о одређивању висине накнаде не може се побијати ревизијом без обзира на вредност спора. Трошкове поступка сноси корисник експропријације, осим оних трошкова које је својом кривицом проузроковао ранији сопственик непокретности (Радованов, 2014: 371-372).

Правобранилац се позива на рочиште ако је корисник експропријације Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, а у осталим случајевима само ако суд оцени да је споразум о накнади закључен пред надлежним органом на штету корисника јавних средстава (Кеча и Кнежевић, 2017: 407).

3.4. Утврђивање тржишне вредности и облика накнаде

Тржишна вредност представља основно мерило при одређивању висине накнаде за експроприсану непокретност, и то без обзира на облик накнаде. Питање њеног правилног утврђивања представља кључни практични изазов у поступку. Основно мерило накнаде представља тржишна вредност непокретности. Тржишна вредност непокретности примарно је мерило за све врсте експропријације без обзира на врсту објекта и без обзира на облик накнаде. Чланом 41. став 1. ЗОЕ прописано је да се висина накнаде у новцу за

експроприсане непокретности одређује по тржишној цени, према околностима у моменту закључења споразума о висини накнаде, а ако споразум није постигнут, према околностима у моменту доношења прве степене одлуке о накнади (Закон о експропријацији, 2016, чл. 41).

У погледу разликовања пољопривредног и грађевинског земљишта, правило је јасно. Битно је напоменути да у поступку одређивања накнаде за експроприсане некретнине када је у питању земљиште, нужно је утврдити да ли се ради о пољопривредном или грађевинском земљишту, јер се у тим случајевима накнада одређује на различите начине. Код одређивања тржишне цене релевантно је време спровођења поступка експропријације, односно да ли је имало карактер пољопривредног или грађевинског земљишта.

У погледу облика накнаде, законом је предвиђена могућност и натуралне и новчане накнаде. Накнада се може одредити у два облика: натуралном и новчаном. Натурални облик подразумева давање друге одговарајуће непокретности у својину односно својину. Када се ради о исплати у новцу, тада висина накнаде не може бити мања од тржишне вредности непокретности која се експроприше (Трговчевић Прокић, 2020: 5).

Да би се доделила накнада за експроприсану непокретност, морају бити испуњени одређени услови:

- корисник експропријације мора имати или бити у могућности да обезбеди другу непокретност;
- непокретност за коју се користи накнада мора се налазити у истој општини или граду;
- и власнику морају бити дати приближно исти услови за коришћење непокретности за коју се користи накнада.

Законом је предвиђена и могућност увећане накнаде због личних и породичних прилика власника. Чланом 51. ЗОЕ предвиђено је да се при одређивању накнаде може одредити већи износ од тржишне цене, уколико се узму у обзир материјалне и друге личне и породичне прилике ранијег сопственика, уколико су те околности од значаја за његову егзистенцију посматрану у односу на броја чланова његовог домаћинства, здравствено

стање чланова домаћинства, месечни приход домаћинства и сл.(Закон о експропријацији, 2016, чл. 51).

Методологија коју користе судски вештаци приликом одређивања тржишне вредности експроприсане непокретности међународно су признате методе процене тржишне вредности земљишта које се примењују и у Србији. То су: компаративни приступ и приносни приступ методом утврђивања резидуалне вредности. За примену приносног приступа методом утврђивања резидуалне вредности неопходни су прецизни подаци о томе шта је предвиђено да се изгради на парцели која је предмет експропријације (пут, раскрсница, бензинска пумпа и сл.). Кад нема таквих података, у поступку вештачења примењује се компаративни методолошки приступ (Трговчевић Прокић, 2020: 9).

3.5. Проблеми у пракси

Примена Закона о експропријацији у пракси показује низ структурних проблема који доводе до непредвиђено дугог трајања поступка, неједнакости у вредновању непокретности и неправедних исхода по власнике. Теорија и судска пракса документовале су ове проблеме системски.

Централни практични проблем тиче се разлике у процени тржишне вредности коју дају Пореска управа и судски вештаци. Процена коју даје Пореска управа не може да буде поуздана. С једне стране, Пореска управа не располаже подацима о одговарајућим парификатима уколико је реч о подацима о промету непокретности који су настали на мање атрактивним локацијама на којима у ближем временском интервалу није реализован промет непокретности. С друге стране, експроприсано земљиште не може се прометовати и то је разлог што Пореска управа не располаже подацима о тржишним ценама таквог земљишта – оно није у промету и цена коју је утврдила Пореска управа у извештају који шаље суду није тржишна цена (Трговчевић Прокић, 2020: 7).

Посебан проблем представља утврђивање вредности пољопривредног земљишта у грађевинском рејону. Разлика се испољава приликом утврђивања тржишне цене пољопривредног и грађевинског земљишта. Пољопривредно земљиште на коме је урбанистичким планом предвиђена изградња има друге карактеристике и цену од пољопривредног земљишта које може да се користи искључиво за пољопривредну

производњу. Исто тако, тржишна вредност парцеле на којој је дозвољена изградња и тржишна вредност суседне парцеле на којој није дозвољена изградња имају различиту вредност. У проценама пореских управа наводи се само цена земљишта по 1 m² без описа с којим парцелама је вршено поређење и да ли је извршено усклађивање и на који начин (Трговчевић Прокић, 2020: 9).

Оваква пракса довела је до конкретно документованих екстремних случајева процена. Пореска управа је тржишну вредност по 1m² за депонију у Винчип роценила на 100,00 динара, док је она према налазу судског вештака Градског завода за вештачење износила 1.476,00 динара. Налаз у тако великом одступању, скоро петнаестоструко мањи износ у процени Пореске управе, речито илуструје системску неусаглашеност методологија (Трговчевић Прокић, 2020: 7).

Поред неусаглашене методологије процене, у пракси се јављају и шири системски проблеми који утичу на ток поступка експропријације. Маринковић, Трифковић и Несторовић систематизују ове проблеме у седам категорија. Проблематику пројекта експропријације, можемо анализирати кроз више аспеката: проблеми финансирања; организација и координација свих радова; процена вредности непокретности; законска регулатива; проблеми код израде техничке документације; јавне набавке; ризици у експропријацији (Маринковић, Трифковић и Несторовић, 2013: 185).

Прва група проблема односи се на финансирање. Финансијска средства увек су највећа препрека у поступку експропријације. Зависно да ли експропријација има локални или државни карактер, средства треба да обезбеди локална или републичка власт. У пракси се дешава да се обезбеде средства за изградњу објекта, али се не обезбеде за експропријацију, тако да се добијени кредити за изградњу не користе, јер се не може ући у посед и почети са градњом (Маринковић, Трифковић и Несторовић, 2013: 185-186).

Из тога произлази да недостатак финансијске синхронизације готово редовно доводи до пробијања рокова, што додатно повећава трошкове реализације целог пројекта. Друга група проблема тиче се организације и координације радова. У Републици Србији, као што је познато, често се гради мимо логике и закона, са лошом организацијом радова. Суштина проблема се огледа и у кадровима на одговорним положајима: нестручни људи – који хоће, али не знају или стручни људи – који знају, али не желе. Углавном је политика изнад струке. Тако нпр. ради јефтиних политичких поена, постављају се камени

темељци, а након гашења камера, са терена се повлачи грађевинска механизација, ради неспроведене експропријације (Маринковић, Трифковић и Несторовић, 2013: 187).

Трећа група проблема јесте процена вредности непокретности, која је системски осетљиво питање. Генерално у Републици Србији не постоји пропис или други правни акт, који би јединствено уређивао питање процене вредности непокретности, а процениоцима утврдио полазне основе и упутио на поступања за поједине случајеве. Ова чињеница говори да је процена често препуштена пословној пракси, која се непрестано развија и уобличава (Маринковић, Трифковић и Несторовић, 2013: 187-188). У вези са овим, аутори указују и на чињеницу да цене непокретности на тржишту веома варирају, зависно од економских и тржишних параметара, што додатно отежава успостављање јединственог методолошког оквира.

Систематски приказ цена које држава нуди за поједине локације уз аутопут у Републици Србији садржан је у наредној табели.

Табела 1. - Цена непокретности на појединим локацијама уз ауто-пут

Колико држава плаћа квадрат земљишта	Цена
Прешево	10 евра
Бујановац	8 евра
Врање	650 динара
Владичин Хан	550 динара
Лесковац	350 – 500 динара
Ниш	800 – 1.000 динара
Бела Паланка, Пирот, Димитровград	350 – 550 динара
Добановци, Батајница	2.000 динара
Суботица	70 динара
Нови Сад	2.000 – 3.000 динара
Уб, Лајковац, Лазаревац, Љиг	100 – 300 динара

Извор: (Маринковић, Трифковић и Несторовић, 2013: 189)

Поред нискоранжираних цена, у новије време јавља се супротан проблем. У последње време, сведоци смо случајева у којима је процењена вредност непокретности далеко већа од стварне и реалне цене. У том смислу поставља се питање одређивања накнаде, одговорности процењивача, његове професионалности и корумпираности. То показује да је проблем процене двосмеран, у неким случајевима цене су нереално ниске, у другим нереално високе, а у оба случаја посредник су исти процениоци Пореске управе.

Проблем нереалних процена на атрактивним локацијама је другачије природе. Евидентан је и проблем одређивања нереално високих цена тржишне вредности непокретности на атрактивним локацијама, посебно када је реч о промету између физичких и правних лица и међу компанијском промету поводом изградње пословног комплекса. Иако је, по правилу, реч о земљишту које у блиској прошлости није било у промету нити је било атрактивно за стамбену изградњу или је било потпуно неизграђено, одређују се високе тржишне цене непокретности с обзиром на његову будућу намену. На пример, комплекс ИКЕА. Због потребе изградње комплекса ИКЕА и приступних саобраћајница одређивање тржишне вредности експроприсаних непокретности било је нереално високо процењено јер је била реч о земљишту које у блиској прошлости није било у промету нити је било атрактивно за стамбену изградњу с обзиром на то да се налазило у непосредној близини аутопута и да је било потпуно неизграђено (Трговчевић Прокић, 2020: 8).

Преглед основних чланова Закона о експропријацији и њихових садржинских ефеката приказан је у наредној табели.

Табела 2. - Преглед чланова Закона о експропријацији по предметима

Предмет	Референца	Детаљи
Привремени објекти	Члан 6	Земљиште које треба да служи одређеној потреби у вези са изградњом објеката, може се привремено заузети до три године (привремена заузетост). Привремено заузимање ће се укинути чим престане потреба због које је одређено и земљиште вратити у првобитно стање.
	Члан 38	Жалба поднета против решења којим се утврђује привремена заузетост земљишта не одлаже извршење решења.

Предмет	Референца	Детаљи
Делимична експропријација	Члан 10	Ако се приликом експропријације једног дела непокретности утврди да власник нема економског интереса да користи преостали део непокретности, односно ако је због тога на преосталом делу непокретности онемогућена или битно отежана његова егзистенција, експроприсаће се, на његов захтев, и тај део непокретности.
Компензација	Члан 11	Накнада за експроприсану непокретност одређује се у новцу, уколико овим законом није друкчије одређено.
	Члан 41	Вредност објекта који се даје у својину или сувојину на име накнаде и вредност експроприсаног објекта, одређује се према тржишној цени тих објеката у моменту заснивања права својине, односно сувојине. Ако се кориснику експропријације непокретност предаје пре правоснажности решења о експропријацији, ранији власник има право да бира да му се накнада одреди према околностима у време предаје експроприсане непокретности или у време доношења првостепене одлуке о накнади. Ако су експроприсане непокретности разних врста у својини истог власника, у споразуму о висини накнаде, односно у одлуци суда, посебно се исказује накнада за поједине врсте непокретности (земљиште, зграде, уређаји и др.).
Природне катастрофе	Члан 14	На подручјима захваћеним елементарним непогодама већег обима, експропријација непокретности се спроводи по посебном поступку прописаном овим законом.
	Члан 37	На подручјима захваћеним земљотресом, поплавом, пожаром, еколошким удесом или другом елементарном непогодом већег обима, експропријација ради изградње објеката и извођења радова којима се отклањају последице проузроковане том непогодом врши се по одредбама овог закона.
Пољопривредно земљиште	Члан 15	Накнада за експроприсано обрадиво пољопривредно земљиште лицу коме је приход од тог земљишта услов за егзистенцију, одређује се на његов захтев давањем у својину другог одговарајућег земљишта исте културе и класе или одговарајуће вредности у истом месту или ближој околини. У случају експропријације пољопривредног земљишта ради изградње линијских инфраструктурних објеката, накнада за то земљиште одређује се давањем у својину ранијем власнику другог одговарајућег пољопривредног земљишта исте културе и класе или одговарајуће вредности у истом месту или ближој околини. Уколико корисник експропријације није у могућности да понуди друго одговарајуће пољопривредно земљиште, накнада се одређује у новцу. Ранијем власнику експроприсаног објекта који је коришћен за узгој стоке и смештај или прераду пољопривредних производа, а коме је приход од тих делатности услов за егзистенцију, накнада се одређује давањем у својину другог објекта у коме ће моћи да настави обављање делатности, на месту које предложи ранији власник.

Предмет	Референца	Детаљи
	Члан 52	Ранији власник има право да покупи усеве и убере плодове са експроприсаног земљишта. Орган надлежан за доношење решења о експропријацији може изузетно у хитним случајевима дозволити кориснику експропријације, на његов захтев, да на експроприсаном земљишту почне да изводи радове пре доспећа усева или плодова за жетву или бербу. Ако ранији власник није био у могућности да покупи усеве или убере плодове, услед тога што је кориснику експропријације дозвољено да отпочне радове пре прикупљања усева или убирања плодова, ранији сопственик има право на накнаду за усеве или плодове према тржишној цени, по одбитку потребних трошкова које би имао од жетве или бербе.
Физичко премештање	Члан 16	Ранијем власнику стамбене зграде или стана, односно пословне просторије, корисник експропријације дужан је, да на његов захтев, да у својину или сусвојину другу стамбену зграду или стан, односно пословну просторију на истом месту или ближој околини, која по структури и површини одговара условима становања, односно обављања делатности, које је ранији сопственик имао пре експропријације.
	Члан 17	У случају кад се вредности експроприсаног објекта и објекта који се даје на име накнаде у својину или сусвојину разликују, корисник експропријације, односно ранији власник дужан је да другој страни исплати разлику у цени.
	Члан 18	Ако ранији власник не захтева да му се за експроприсану непокретност да у својину или сусвојину друга непокретност, корисник експропријације је дужан да му исплати накнаду у новцу без обавезе обезбеђења друге непокретности.
	Члан 39	Ако се експроприше стамбена зграда, стан као посебан део зграде или пословна просторија, корисник експропријације је дужан да ранијем власнику, носиоцу станарског права и закупцу, обезбеди други стан или пословну просторију у својину, сусвојину, на коришћење, односно у закуп, у року који не може бити дужи од шест месеци, рачунајући од дана исељења из експроприсане зграде, стана или пословне просторије.
Решење о јавном интересу	Члан 20	Предлог за утврђивање јавног интереса за експропријацију се подноси Влади преко министарства надлежног за послове финансија. Влада је дужна да по предлогу за утврђивање јавног интереса одлучи у року од 90 дана. Решење Владе којим је усвојен предлог за утврђивање јавног интереса објављује се у Службеном гласнику Републике Србије.

Предмет	Референца	Детаљи
Предлог експропријације	Члан 25	Предлог за експропријацију може поднети корисник експропријације тек пошто је у складу са овим законом утврђен јавни интерес за експропријацију непокретности. У име Републике Србије предлог за експропријацију подноси републички јавни правобранилац. Предлог за експропријацију подноси се општинској управи општине на чијој се територији налази непокретност предложена за експропријацију, у року од једне године од дана утврђивања јавног интереса за експропријацију.
	Члан 26	У предлогу за експропријацију непокретности морају бити назначени: 1) Назив и седиште подносиоца предлога за експропријацију (корисник експропријације); 2) Непокретност за коју се предлаже експропријација и место где се та непокретност налази; 3) Сопственик непокретности за коју се предлаже експропријација и његово пребивалиште или седиште; 4) Сврха ради које се предлаже експропријација.
	Члан 28	Корисник експропријације дужан је да поднесе гаранцију једне од пословних банака на износ динарских средстава потребних за обезбеђење накнаде за експроприсану непокретност.
Жалбени механизам	Члан 29	По жалби против првостепеног решења донетог по предлогу за експропријацију решава министарство надлежно за послове финансија.
Упис земљишта	Члан 32	Корисник експропријације дужан је да на основу предлога за експропријацију поднесе захтев за забележбу експропријације у катастру непокретности или другим јавним књигама у којима се уписују права на непокретностима. Отуђење непокретности за коју је стављена забележба експропријације, као и промена односа на непокретности (промена носиоца станарског права и др.) која може бити од утицаја на обавезе корисника експропријације, нема правног дејства према кориснику експропријације.
	Члан 34	Корисник експропријације стиче право да ступи у посед експроприсане непокретности даном правоснажности одлуке о накнади, односно даном закључења споразума о накнади за експроприсану непокретност, ако овим законом није друкчије одређено.

Предмет	Референца	Детаљи
Приступ земљишту под специјалним околностима	Члан 35	На захтев корисника експропријације, министарство надлежно за послове финансија може одлучити да се кориснику експропријације непокретност преда пре правоснажности одлуке о накнади за експроприсану непокретност, односно пре дана закључења споразума о накнади за експроприсану непокретност, али не пре доношења другостепеног решења поводом жалбе против решења о експропријацији, ако оцени да је то неопходно због хитности изградње одређеног објекта или извођења радова. Ако је кориснику експропријације непокретност предата пре правоснажности одлуке о накнади, односно пре закључења споразума о накнади, а предлог за експропријацију буде у даљем поступку правоснажно одбијен, корисник експропријације је дужан да власнику врати непокретност и накнади штету.
Поништавање предлога експропријације	Члан 36	Корисник експропријације може до правоснажности решења о експропријацији да одустане од предлога за експропријацију. Правоснажно решење о експропријацији поништиће се или изменити увек када то корисник експропријације и ранији власник заједнички захтевају.
Корисници државног земљишта	Члан 43а	За одузето грађевинско земљиште у државној, односно јавној својини, кориснику тог земљишта припада право на накнаду, и то: 1) ранијем власнику и другом лицу које право коришћења изводи из права ранијег власника у смислу члана 84. Закона о планирању и изградњи у висини тржишне вредности земљишта; 2) лицу које је постало корисник грађевинског земљишта у државној својини до 13. маја 2003. године, у смислу члана 87. Закона о планирању и изградњи у висини средстава уложених за прибављање тог земљишта. Средствима за прибављање земљишта не сматрају се средства плаћена на име накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта и трошкови озакоњења објекта.
Станари	Члан 54	У случају установљења закупа накнада се одређује у висини закупнине на тржишту, која се остварује за најближе слично земљиште. Накнада се одређује у облику једнократног износа, за све време трајања закупа, или у повременим давањима, која се плаћају у једнаким временским размацама. Накнада се рачуна од дана када је закупцу земљиште предато. Ако се установљењем закупа власнику земљишта наноси стварна штета, накнада се даје и за ту штету.

Извор: (Коридори Србије, 2019: 34-36)

IV УПОРЕДНОПРАВНИ ПРИКАЗ ЕКСПРОПРИЈАЦИЈЕ

4.1. Уводне напомене о методу упоредног права

Упоредноправна анализа института експропријације омогућава критичку процену домаћег регулаторног оквира у ширем контексту и нуди корисне информације о различитим моделима проналажења равнотеже између права власника и јавног интереса. Постоје варијације од државе до државе у правној регулацији експропријације, и у том погледу би се могло направити једно значајно запажање. Конкретно, постоји значајан пораст броја прописа о експропријацији, што може изазвати забринутост око значаја правних прописа који би требало да послуже као основа за нормативни систем регулације експропријације. Постоји неколико основних модела регулације. Претпоставља се да закони о експропријацији постоје у сложеним (федералним) државама и на федералном и на државном нивоу. Постоје различити начини да се успостави овај однос између одговарајућих овлашћења федералне државе и федералних јединица. Закони о експропријацији, с друге стране, су обично централизованији у унитарним државама, упркос снажном локалном правном наслеђу. Шест правних система и један међународни стандард обухваћени су упоредном анализом која следи, са нагласком на структуру поступка и систем заштите права власника.

4.2. Експропријација у праву Немачке

Немачки систем представља један од најразвијенијих упоредних модела, карактеристичан по јасној уставноправној гаранцији права својине и строгим условима за спровођење експропријације. Уставна основа је члан 14. Основног закона (Grundgesetz). Немачки устав укључује гаранцију власништва и принудно одузимање власништва, оба су регулисана у члану 14. Устава. Члан 14. предвиђа: (1) Својина и право наслеђивања се гарантују. Њихов садржај и границе биће дефинисани законима. (2) Својина повлачи обавезе. Њена употреба такође служи општем добру. (3) Експропријација је дозвољена

само ради општег добра. Може се наредити само на основу закона или у складу са законом који утврђује природу и обим накнаде. Таква накнада се утврђује успостављањем правичне равнотеже између јавног интереса и интереса погођених. У случају спора у вези са износом накнаде, може се прибећи редовним судовима (Grundgesetz, 2025).

У погледу поступка, поступак експропријације спроводе независни органи државне управе. Разумна понуда подносиоца захтева пре поступка је веома важна. Предност имају добровољни споразуми између подносилаца захтева и власника земљишта (Voss, 2010: 1).

Накнада у немачком праву почива на принципу еквивалентности. Одговарајућа или правична накнада треба да омогући бившем власнику да купи другу непокретност са истим карактеристикама као и одузета. Дакле, накнада мора да укључује: и) вредност одузете имовине у зависности од објективне тренутне вредности имовине и додатна плаћања због последичне штете како би се покрили индивидуални губици власника. Поред тога, показано је да систем може бити у повољној равнотежи ако износи накнаде нису мањи од тренутне тржишне вредности и ако експроприсано лице не би могло бити у бољем положају него у случају добровољне продаје (Voss, 2010: 1).

Важно разграничење у немачком праву тиче се разлике између садржинских ограничења (Inhaltsbestimmung) и праве експропријације. Што се тиче законских ограничења која се приписују категорији чл. 14(1) нема потребе за накнадом. Ове границе су део карактера својине. Ограничења у смислу друштвених обавеза према ст. (2) нису предмет накнаде. Правна дефиниција експропријације повезана је са идејом да имовина долази у тежак положај, да мора да носи посебан терет или да је жртва планирања. Ова диференцијација - непозната домаћем праву у тако разрађеном облику - омогућава значајно прецизнију заштиту власника, јер се накнада не исплаћује за свако ограничење, него само за она која достижу интензитет правог одузимања (Voss, 2010: 3).

Систематски прегледи и компаративни профили потврђују наведене карактеристике немачког система. Према Muenther-у и Reimer-у, експропријација је најдубља повреда права својине и може се сматрати као *ultima ratio*. Због тога се приоритет даје добровољном стицању, а процесна правила обезбеђују да јавни интерес оправдава експропријацију у сваком појединачном случају (Muenther & Reimer, 2022). Овакав приступ потврђује принцип супсидијарности експропријације у немачком праву, она представља меру последњег избора, а добровољно стицање има предност.

У савременој пракси експропријације у Немачкој, потврђен је и принцип потпуне накнаде за индиректне губитке. Накнада мора укључити не само тржишну вредност одузете имовине, већ и све друге финансијске губитке настале као резултат експропријације, као што су трошкови пресељења, губитак добити или штета на преосталој имовини (ICLG, 2026). Ово показује да немачки систем накнаде превазилази уско схватање тржишне вредности и приближава се међународном стандарду пуне накнаде који познаје и IFC оквир.

4.3. Експропријација у праву Француске

Француски систем карактеришу дуга законодавна традиција, снажна улога судова и кодификован нормативни оквир. Корени института леже у Декларацији из 1789. и раним законима. Институционално, правно регулисање института експропријације настало је у време Француске револуције, па је тако Kutschner сматрао да историја класичног експроприсања почиње Француском револуцијом. У Декларацији о правима човека и грађанина истиче се: Нико се не може ни најмањег дела својине решити без сагласности власника, изузев ако то захтева законито утврђен јавни интерес, али и тада само уз правично и претходно обештећење. Након револуције у француским законима о експропријацији до 1810. изграђени су готово сви елементи класичног експроприсања (Staničić, 2008: 723).

У Француској се нормативно уређивање експропријације спроводи од 1810. године. Важна карактеристика нормативног режима експропријације у Француској је да је његово успостављање, поред закона, происходило из уредби, док је данас режим експропријације у Француској заокружен усвајањем Кодекса о експропријацији (Code de l'expropriation) из 1977. године. Поменути кодексом није дошло до кодификације законодавства о експропријацији, већ су важеће одредбе о експропријацији систематизоване и објављене у јединственом тексту. Карактеристика француског система је велики ауторитет правних схватања судова, а сама устројеност поступка експропријације, посматрачу пружа слику једног узорног модела владавине права (Прица, 2016: 164).

Поступак у француском праву одвија се у две јасно одвојене фазе. Прва је административна фаза у којој се утврђује јавни интерес и доноси одлука о извршавању

радова (*déclaration d'utilite publique – DUP*), а друга је судска фаза у којој суд одређује накнаду власнику. Ова двофазна структура, у којој је суд искључиво надлежан за утврђивање накнаде, обезбеђује важну независну гаранцију права власника (*Code de l'expropriation*).

4.4. Eminent domain у праву САД

Систем еминент домен у САД заснован је на уставном оквиру из 1791. године, а обogaћен изузетно бројном јуриспруденцијом Врховног суда, међу којом се нарочито истиче одлука у предмету *Kelo v. City of New London* из 2005. године.

Уставна основа је V амандман. Саобразно петом амандману из 1791. године – његовим завршним одредбама – забрањено је одузимање имовине у сврху јавног коришћења (јавна употреба) без правичне накнаде. Наведене гаранције имају чврсто упориште у правном поретку Сједињених Америчких Држава, али су велике разлике правног режима експропријације, од државе до државе (Прица, 2016: 164).

Контроверзна одлука Врховног суда у предмету *Kelo v. City of New London* (2005) проширила је дотадашња схватања. Постављено питање је да ли се предложено располагање овом имовином од стране града квалификује као јавна употреба у смислу Клаузуле о одузимању Петог амандмана Устава. Године 2000. град Њу Лондон је одобрио план развоја за који се предвиђало да ће отворити више од 1.000 радних места, повећати пореске и друге приходе и ревитализовати економски угрожен град. Суд је пресудом потврдио да је и такав пренос - у корист приватног инвеститора ради економске ревитализације - допустив у смислу клаузуле о јавном коришћењу (*Kelo v. New London*, 2005).

Наведена пресуда изазвала је огромне контроверзе у доктрини и законодавној пракси. Овај случај је важан зато што, као што истичу и мишљење већине и супротно мишљење, постоје значајни и битни ризици од злоупотребе у прихватању тако широке дефиниције јавне употребе. Они који су издвојили мишљење упозорили су да је одлука већине ефективно избрисала речи за јавну употребу из Клаузуле о одузимању. Као директна последица, многе америчке државе усвојиле су законе рестриктивнијег тумачења

јавне сврхе, ограничавајући могућност примене института еминент домен у корист приватних инвеститора (Scarinci, 2018).

У погледу накнаде, систем почива на стандарду правична накнада (правичне накнаде), која у пракси значи тржишну вредност непокретности у моменту преузимања. За разлику од многих европских система, у САД власнику не припада накнада за нематеријалне губитке (сентименталну вредност, трошкове пресељења), осим ако то посебан закон не предвиди (Lubens, 2007: 394).

4.5. Compulsory purchase у Уједињеном Краљевству

Британски систем карактерише специфична терминологија - принудна куповина - која одражава уговорни приступ суштини института. У Уједињеном Краљевству се експропријација назива 'обавезном куповином', што је један јединствени уговорни тип експропријације. У Енглеској, уопште узев, у погледу експропријације важи начело правне сигурности и правде наспрам постизања равнотеже супротстављених правних интереса. У Енглеској је правни режим експропријације (принудна куповина) постављен законима, али се правни режим дограђује и заокружује у јудикатури енглеских судова (Прица, 2016: 165).

Кључни законски оквир чине Land Compensation Act 1961 и Compulsory Purchase Act 1965. Land Compensation Act из 1961. утврдио је принцип еквиваленције (принцип еквивалентности) као основ за одређивање накнаде: власнику треба надокнадити тржишну вредност непокретности, а не ни мање ни више. Compulsory Purchase Act из 1965. уредио је поступак преузимања, укључујући обавезне консултације, могућности жалбе и судску контролу одлука. Осим тога, постоји и посебан трибунал за имовинске спорове - Upper Tribunal (Lands Chamber) - пред којим власници остварују право на оспоравање висине накнаде у случају неслагања са понудом (Land Compensation Act 1961).

Права власника у британском систему нарочито су заштићена забраном преузимања пре исплате накнаде или депоновања средстава. Мере предвиђене Planning and Compulsory Purchase Act из 2004. и накнадним изменама унеле су додатна процедурална јамства и ојачале права власника у конкурентском планском поступку.

4.6. Експропријација у Хрватској

Хрватски систем је регионално најближи домаћем праву, с обзиром на заједничку историјску правну традицију, и реформом из 2014. унео је значајне новине у смеру јачања права власника. Реформу је донео Закон о извлаштењу и одређивању накнаде (NN 74/14, измене NN 69/17). Министарство правосуђа објавило је Нацрт Закона о извлаштењу и одређивању накнаде, којим се намерава драстично изменити опште уређење експропријације у Републици Хрватској. Наиме, држави, када изрази интерес према одређеној имовини (најчешће некретнини), стоје на располагању два садржајно различита пута ради реализовања тог интереса. Она може поћи путем компромиса, склапајући уговор о купопродаји одређене некретнине с власником, а по начелима грађанског права (Staničić, 2013: 261-262).

Кључна новина у хрватском праву је увођење института проценитеља. У хрватском праву предвиђено је да суд путем проценитеља и вештака утврђује тржишну цену. Ова новина, увођење независног стручног органа (проценитеља) са специфичном надлежношћу вредновања непокретности - суштински мења улогу Пореске управе која у домаћем праву пружа тек полазну основу за процену, чиме се смањује ризик нереалних процена и скраћује трајање поступка.

Хрватска реформа донела је и институт привременог решења о експропријацији, којим се омогућава привремено преузимање поседа некретнине у хитним случајевима, уз накнаду која се утврђује накнадно. Овај институт решава практичан проблем који се појављује код инфраструктурних пројеката где је неопходно брзо приступити градњи, а поступак одређивања накнаде може дуго трајати. Управо такав механизам недостаје домаћем праву, у коме Министарство финансија може у изузетним случајевима одобрити привремено ступање у посед, али без финансијски утврђеног аранжмана у корист власника (ЗоИ Хрватске, 2014).

Станичић у погледу поука за домаће право закључује да је потребно анализирати стране системе, посебно немачки који се сматра узорним, те применити одговарајућа решења прилагођена домаћим приликама (Staničić, 2015: 208).

4.7. Експропријација у Босни и Херцеговини

Право БиХ карактерише тројна законодавна структура - постоје три засебна закона о експропријацији: за Федерацију БиХ, Републику Српску и Брчко Дистрикт - са различитим нормативним решењима. Систем у Републици Српској је уређен Законом о експропријацији РС (Сл. гласник РС, бр. 112/06, 37/07, 66/08, 110/08, 79/15). Експропријација је правни институт путем којег се врши одузимање или ограничавање права својине на непокретностима физичких и(ли) правних лица, у сврху остваривања јавног интереса, уз правичну накнаду. Нема државе која не познаје институт експропријације јер се у свакој земљи јавља потреба за изградњу јавних објеката за потребе грађанства. Неспоран циљ експропријације је заштита општег интереса, но не сме се занемарити ни интерес појединца, грађанина, који мора бити заштићен и правилно обештећен (Милинковић, 2024: 87).

Структура поступка у Републици Српској у основи одговара домаћем праву. У процесном смислу, експропријација се може посматрати кроз три основне фазе, утврђивање општег интереса, доношење решења о експропријацији и одређивање накнаде за експроприсане непокретности, уз које се током поступка експропријације могу (по)јавити и друге нередовне процесне деонице са важним правним последицама на позицију странака у поступку (Милинковић, 2024: 87-88).

Специфичност правног система у БиХ огледа се и у постојању посебних закона за инфраструктурне пројекте. У Републици Српској су у примени и три посебна закона која уређују поступке експропријације у три пројекта изградње ауто-путева, којима је на готово типски начин утврђен општи интерес за експропријацију и уређена посебна правила поступка (нпр. у погледу вођења поступка, заступања, достављања, обезбеђења доказа, краћих рокова за поступање). Мотив за доношење посебних закона о експропријацији је брже спровођење поступка. С друге стране, у литератури је присутан став да постојање већег броја посебних поступка ствара правну несигурност (Милинковић, 2024: 88).

У Федерацији БиХ примењује се Закон о експропријацији ФБиХ. У оба ентитета Протокол 1 уз Европску конвенцију представља непосредно применљив правни стандард. Упркос нормативним разликама, у оба ентитета тржишна вредност представља основно

мерило накнаде. Значајан проблем у пракси представља и фактичка експропријација, при чему судови у БиХ на линији ставова Врховног суда Црне Горе заузимају становиште да потраживање накнаде за фактичку експропријацију не застарева (Zakon o eksproprijaciji Federacije Bosne i Hercegovine, 2016).

4.8. IFC међународни стандарди и разлике у односу на српско законодавство

IFC Performans стандард 5 (Land Acquisition and Involuntary Resettlement) представља релевантни међународни стандард за све инфраструктурне пројекте које финансирају Светска банка и EBRD, укључујући пројекте у Србији. Суштинска разлика у односу на домаће право огледа се у ширем обиму заштите, вишем стандарду накнаде и захтеву за посебним механизмима праћења. Идентификовано је неколико кључних подручја у којима IFC стандард пружа шири степен заштите од домаћег права: принцип избегавања расељавања, права неформалних власника, стандард накнаде (тржишна вредност наспрам вредности замене), помоћ у прелазном периоду и развојна помоћ, те жалбени механизми и праћење процеса расељавања. Систематски преглед свих ових разлика приказан је у следећем тексту (Коридори Србије, 2019).

1. Тема: Избегавање или минимизирање недобровољног премештања

- **Национални закон:** Нема референци.
- **IFC захтеви:** Избегавање и минимизирање физичког и економског премештања у свим фазама пројекта, почевши од избора места.
- **Активности:** Тамо где је то изводљиво, недобровољно расељавање и прибављање земљишта треба избећи или свести на минимум истраживањем свих одрживих алтернатива. Када није могуће избећи расељавање, активности расељавања треба осмислити и спроводити као програме одрживог развоја, обезбеђујући довољна средства за инвестирање како би се омогућило лицима расељеним пројектом да деле користи од пројекта. Треба смислено консултовати расељена лица и дати им могућност да учествују у планирању и спровођењу програма расељавања.

- **Одговорна страна:** СР као одговорна страна за припрему Просторног плана. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (МСТИ) као одговорна страна за спровођење Просторног плана.

2. Тема: Припрема и реализација активности расељавања

- **Национални закон:** Не постоји посебна студија потребна за социо-економске аспекте Пројекта. Једини релативни документ потребан за пројекат је студија експропријације.
- **ИФС захтеви:** Преглед пописа акционог плана расељавања и процена утицаја на социјална питања.
- **Активности:** Поред националних захтева, треба припремити Акциони план за расељавање, Пописну анкету становништва и процену утицаја на економска и социјална питања. Поред тога, према Коридорима Србије, попис се спроводи након прибављања земљишта. Постоје три корака за прибављање земљишта: Првобитни споразум и плаћање покривају само голо земљиште и заснивају се на катастарским мапама, након што се првобитни пописни споразум спроведе како би се идентификовала имовина попут дрвећа, бунара, штала итд. на парцели. Додатна накнада се исплаћује за ову имовину на основу другог споразума. Ако има усева, CoS чека да се усеви убере пре куповине имовине. Процена структура на земљишној парцели од стране трећег стручњака кога је одредио општински орган.
- **Одговорна страна:** CoS примењује и координира свим активностима расељавања.

3. Тема: Рањиве групе

- **Национални закон:** Накнада за одузету имовину може се одредити у већем износу од тржишне цене, узимајући у обзир финансијску и другу личну и породичну ситуацију претходног власника, уколико су то услови неопходни за његову егзистенцију (број чланова домаћинства, број чланова домаћинства који су способни да зараде или су запослени, здравствено стање чланова домаћинства, месечни приход домаћинства итд.) У случају физичког премештања, сигурност имања се не додељује бескућницима као пројектом погођеним лицима нити рањивим групама. Док Пројекат не прибегава принудном исељавању, привремени најам (највише 6 месеци) и трошкове пресељавања дају се онима који немају средстава за пресељење.

- **IFC захтеви:** Посебна пажња мора се посветити рањивим групама. Они имају право на додатну накнаду, правну помоћ током расељавања и помоћ током физичког пресељења. Такође, овим лицима погођеним пројектом се даје предност код запошљавања.
- **Активности:** Национално законодавство не укључује никакву правну помоћ током расељавања нити помоћ током физичког пресељења или приоритета запослења. Јаз ће се премостити пружањем правне помоћи и помоћи код физичког пресељења, као и приоритета запошљавања, према потреби и процењиваће се током процене утицаја на социјална питања.
- **Одговорна страна:** CoS треба да пружи помоћ пре фазе изградње. Извођач радова треба по потреби да пружи помоћ током фазе изградње.

4. Тема: Јавне консултације

- **Национални закон:** Према Закону о експропријацији, пре подношења предлога о експропријацији, корисник експропријације је дужан да објави јавно обавештење и позове све власнике имовине у сврху покушаја нагодбе око преговора (члан 27).
- **IFC захтеви:** Потребно је спровести смислене консултације са погођеним лицима и заједницама, локалним властима и, према потреби, невладиним организацијама. Све активности расељавања спроводе се уз одговарајуће откривање информација, консултацијама и подстакнуто учешће оних на које то има утицај.
- **Активности:** Према Коридорима Србије, само власницима права се шаље позивно писмо за предлог за прибављање земљишта, неформални корисници сазнају о томе од званичних власника права, придружују се састанцима о прибављању земљишта и траже компензацију.
- **Одговорна страна:**
 - *Пре-расељавања:* СІР треба да обелодани Просторни План.
 - *Расељавање:* Обухваћене општине треба да објаве погођене парцеле и да спроведу појединачне састанке.
 - *Пре изградње:* CoS да објави RLRF. CoS ће обелоданити датум пресека јавним оглашавањем релевантним општинама.
 - *Процена вредности:* Пореска управа процењује тржишну вредност пољопривредног и/или грађевинског земљишта.

- *Током фазе изградње:* Извођач треба да надокнади или ублажи штету на: непокретној имовини и ометање егзистенције, укључујући пољопривредно земљиште, усеве, дрвеће, сеоске путеве на које су утицај имале активности изградње.

5. Тема: Принципи компензације

- **Национални закон:** Према Закону о експропријацији, крајњи датум пресека је датум за примењивост подношења предлога за експропријацију од стране корисника експропријације одговарајућој општини.
- **ИФС захтеви:** Датум пресека је датум када започиње попис. Датум пресека би могао да буде и датум када су пројектне области прецизно дефинисане, пре пописа, под условом да је дошло до ефикасног јавног дистрибуирања података о том подручју и систематског и континуираног информисања након прецизног дефинисања подручја.

Потребно је да накнада буде обезбеђена пре почетка радова на изградњи и пре уласка у посед имовине.

- **Активности:** Попис лица и имовине ће бити припремљени. Датум пресека ће бити датум почетка пописа. Током покретања процеса експропријације, датуму пресека и контакт особама које РАР-ови могу да контактирају ради добијања додатних информација, Корисник експропријације ће то јавно најавити и објавити у локалним новинама, чиме ће сви власници и корисници бити обавештени.

6. Тема: Матрица права

- **Национални закон:** Закон о експропријацији не признаје права неформалних власника земљишта или корисника на која могу утицати инфраструктурни пројекти. На таквом земљишту се обично граде куће или друге грађевине, или се земљиште користи за пољопривреду. Закон о основама имовинских односа таквим власницима даје право на накнаду трошкова објеката и инсталација у смислу извршене инвестиције процењене вредности коришћеног материјала, усева, шума, дрвећа, воћака, винограда, старости усева и потребног времена да их репродукује.

За расељавање званичних власника некретнина, осим пољопривредног:

- Опција 1: новчана накнада по тржишној вредности + трошкови селидбе.

- Опција 2: релокација – одговарајућа замена на захтев власника се нуди; друго земљиште у близини, једнаког квалитета, могућности узгајања, класе и вредности.
- **IFC захтеви:** IFC даје право свим особама на које је Пројекат утицао накнаду и помоћ, укључујући власнике који немају препознатљива права над имовином коју заузимају. IFC-ове политике расељавања одржавају исти приступ за све погођене особе, штитећи све особе које трпе губитак имовине, стварно или економско премештање и пад прихода за егзистенцију због реализације Пројекта, без обзира на њихов правни назив на имовини коју користе.
- **Активности:** IFC-ове политике расељавања примењиваће се током пројектног процеса расељавања, јер је то највише корисно за РАР-ове.
- **Одговорна страна:** CoS ће имплементирати матрицу права како би покрила све РАР-ове за надокнаду.

7. Тема: Помоћ лицима која нису расељена на добровољној бази

- **Национални закон:** Према закону о експропријацији, бивши власници немају право на било какву даљу помоћ или накнаду за време и након пресељења, осим трошкова замене. Власници не добијају никакву подршку за поновно успостављање имовине (нема брзог поступка администрације за издавање дозвола, лиценци или комуналне повезаности). Такође пореске и административне накнаде нису укључене у накнаду, а амортизација вредности имовине (амортизација, осим земљишта) је укључена у процену накнаде.
- **IFC захтеви:** Неопходно је пружити помоћ током пресељења, посебна пажња се мора посветити потребама сиромашних и рањивих појединаца и група. План или политика расељавања обухватаће мере којима се осигурава да се расељеним лицима:
 - (i) пружи подршка након премештаја током прелазног периода, заснована на разумној процени времена које ће вероватно бити потребно да се успоставе приходи за егзистенцију и животни стандард; и,
 - (ii) пружи развојна помоћ поред мера накнаде, као што су припрема земљишта, кредитна средства, обука или могућности запослења.

- **Активности:** Лица погођена пројектом добиће накнаду за трошкове пресељења и све додатне трошкове везане за пресељење у сврху обнове егзистенције и премошћавања прелазног периода након расељавања или због угрожености. Српско законодавство не захтева подршку после премештаја нити развојну помоћ поред мера накнаде. Акциони план расељавања и план обнове егзистенције треба да садрже мере и осмисле адекватну подршку и помоћ у складу са утицајем, као начин да се премости јаз.
- **Одговорна страна:** Поред компензације за пресељење, CoS треба да обезбеди:
 - Трошкове селидбе
 - Законске таксе
 - Накнаду у прелазном периоду
 - Другу додатну подршку рањивим групама

8. Тема: Жалбени механизам

- **Национални закон:** Закон о експропријацији предвиђа права погођених грађана на жалбу у многим фазама поступка експропријације, почевши од управних и судских жалби (тј. против одлуке о јавном интересу (члан 18), одлуке о експропријацији (чл. 31) и компензација (чл. 70). У случају непостизања споразума о висини накнаде коју је одредила Пореска управа, случај се пребацује на суд. Плаћање за судски поступак није у надлежности Коридора Србије. CoS може да плати само разумне судске таксе.
- **IFC захтеви:** Доступни и одговарајући механизми за подношење жалби морају бити омогућени Лицима погођеним Пројектом и локалним заједницама у целокупном периоду реализације пројекта.
- **Активности:** Доступни и одговарајући механизми за подношење жалби морају бити омогућени Лицима погођеним Пројектом и локалним заједницама у целокупном периоду реализације пројекта.

9. Тема: Праћење и Евалуација

- **Национални закон:** Не постоји конкретна законска одредба.
- **IFC захтеви:** Корисник кредита је одговоран за одговарајуће праћење активности, које су дефинисане у овом Оквиру. Праћење расељавања и процеса обнове

егзистенције спровешће се у складу са IFC PS 5 и укључиће учешће кључних интересних страна као што су погођене заједнице.

- **Активности:** Овај Оквир описује процес праћења пројектних активности расељавања, поред тога процес праћења би требало да буде у складу са стандардима учинка (IFC PSs).
- **Одговорна страна:** CoS треба да прати и оцењује процес расељавања. Извођач да прати жалбени механизам и обезбеди техничку помоћ активностима које нису у складу са IFC стандардима.

Конкретан израз начина на који је овај стандард имплементиран у праксу великих инфраструктурних пројеката у Србији садржан је у Матрици за остваривање права на накнаду, која је усвојена у оквиру Оквира за откуп земљишта и расељавање (ЈАРФ) пројекта Коридора Х. Матрица за остваривање права на накнаду представља основни инструмент за дефинисање конкретних права лица погођених пројектом (ПАП-ова), и то у односу на врсту губитка (економско измештање, физичко расељавање, друге ситуације), правни статус лица (власник са званичним правом, купац, корисник без формалног права), и врсту имовине (пољопривредно земљиште, грађевинско земљиште, објекти, биљке)(Коридори Србије, 2019). Детаљна структура права на накнаду по типу губитка и категорији погођеног лица приказана је у следећој табели.

Табела 3. - Матрица за остваривање права на накнаду

Врста губитка	Лице са правима	Политика надокнаде
А – ЕКОНОМСКО ИЗМЕШТАЊЕ		
Пољопривредно земљиште без обзира на тежину губитака (било делимичног или потпуног губитка имовине)	Власник са званичним правом	Заменско земљиште једнаке или веће вредности и сличне продуктивности у непосредној близини или у окружењу отуђеног земљишта, заједно са свим трошковима селидбе и административним таксама потребним за пренос власничких права, ако их има. Или новчана накнада по заменским трошковима: тржишна цена имовине + тржишна цена за унапређења + рад и време за унапређења по тржишној цени + трошкови селидбе + регистрација, административне и пореске таксе.

Врста губитка	Лице са правима	Политика надокнаде
	Закупац са важећим документима права закупа	Накнада за сва унапређења на земљишту (попут наводњавања). Накнада ће се исплаћивати по вредности замене: тржишна цена за унапређења + рад и време уложено у унапређење по тржишној цени + трошкови селидбе и релокације опреме, ако их има. И заменско земљиште за закуп, ако је земљиште закупљено од државе, по могућности.
	ПАП-ови без званичног права (у поседу земљишта пре датума пресека)	Накнада за сва унапређења на земљишту (попут наводњавања). Накнада ће се исплаћивати по вредности замене: тржишна цена за унапређења + рад и време уложено у унапређење по тржишној цени + трошкови релокације опреме и монтаже, ако их има + накнада у прелазном периоду. И заменско земљиште за закуп од државе, ако је могуће.
Грађевинско земљиште без обзира на тежину губитака (било делимичног или потпуног губитка)	Власник са законским правом или законски корисници грађевинског земљишта у јавном/државном власништву	Новчана накнада по заменској вредности: тржишна цена имовине + тржишна цена унапређења (као што је инфраструктура) + радна снага и време уложено за унапређења по тржишној цени + трошкови селидбе + регистрација власништва, административне и пореске таксе, ако постоје + накнада за прелазни период. Или, на захтев власника имовине, ако су испуњени законски услови, заменско земљиште исте или веће вредности и сличних особина у непосредној близини или окружењу отуђеног земљишта.
	Закупац са важећим документима права закупа	Накнада: тржишна цена за унапређења (као што је инфраструктура) + радна снага и време уложено у унапређење по тржишној цени + трошкови селидбе + регистрација власништва, административне и пореске таксе, ако постоје + накнада у прелазном периоду + накнада за све унапред плаћене кирије за период који није истекао.
	ПАП-ови без званичног права (у поседу земљишта пре датума пресека)	Накнада: тржишна цена за унапређења (као што је инфраструктура) + радна снага и време уложено у унапређења по тржишној цени + трошкови селидбе + регистрација власништва, административне и пореске таксе, ако постоје + накнада у прелазном периоду. И заменско земљиште за закуп од државе, ако је могуће.

Врста губитка	Лице са правима	Политика надокнаде
Неодрживо земљиште, пољопривредно или грађевинско	Власници имовине, закупац или корисници без обзира на формални назив или права	Накнада према врсти имовине, у овом одељку дефинисана на исти начин као претходно у истом делу.
БИЉКЕ И ОБЈЕКТИ НА ПОЉОПРИВРЕДНОМ ЗЕМЉИШТУ (без физичке релокације)		
Губитак годишњег усева	Власници усева	Новчана накнада по вредности замене: тржишна вредност отуђених усева смањена за трошкове бербе усева.
Губитак вишегодишњих биљака и дрвећа	Власници биљака	Право на бербу воћа и новчану накнаду по вредности замене: тржишна цена садница на основу врсте, сорте и производне вредности + нето губитак за време потребно за узгој таквих биљака + трошкови улагања + накнада у прелазном периоду.
Погођени виноград и воћњаци који још не рађају	Власници	Новчана накнада по вредности замене: тржишна цена садница + нето губитак + трошкови улагања + накнада у прелазном периоду.
Дрвена маса (зрела или готово зрела)	Власници	Новчана накнада по вредности замене: тржишна цена дрва утврђена на основу вредности дрвеног пања + накнада у прелазном периоду.
Шуме без зреле дрвене масе	Власници	Новчана накнада по вредности замене: улагања потребна за садњу нове шуме + нето губитак за време потребно за репродукцију заменске шуме + накнада у прелазном периоду.
Расадник који још не рађа	Власници	Новчана накнада по вредности замене: улагање у садни материјал + нето губитак за време потребно за узгој истог расадника + накнада у прелазном периоду.
Објекти који се користе за чување и узгој стоке	Власници објеката	Новчана надокнада по вредности замене: тржишна цена објекта + трошкови селидбе + административне таксе + накнада у прелазном периоду.
Сва непокретна унапређења на земљишту	Власници унапређења	Новчана накнада по вредности замене: тржишна цена за унапређење + радна снага и време уложено у унапређење по тржишној цени.

Врста губитка	Лице са правима	Политика надокнаде
Утицај на пољопривредне раднике или прерађиваче	Радници, запослени	У случају привремених поремећаја накнаде извора прихода једнократно ће се исплаћивати сразмерно нето губицима прихода. У случају сталног поремећаја извора прихода, једнократне накнаде у прелазном периоду исплаћиваће се у разумном времену потребном за обнављање средстава за живот + обука за алтернативне послове + приоритет у запошљавању на пројекту, ако је могуће.
ПРИВРЕДА (без пољопривреде)		
Пословни објекти	Власници са формалним правом	Новчана накнада по вредности замене: објекат по тржишној цени + трошкови релокације опреме и инвентара + административни трошкови + накнада у прелазном периоду.
	Закупац са важећим документима	Новчана накнада по вредности замене: накнада за сва унапређења у просторијама + трошкови релокације опреме и инвентара + административне таксе + накнада у прелазном периоду.
	Власници без званичног права власништва	Новчана накнада по вредности замене: објекат по тржишној цени + трошкови релокације опреме и инвентара + административне таксе + накнада у прелазном периоду.
Губитак радње/предузећа	Власник радње/предузећа	Трошкови селидбе + накнада у прелазном периоду + порези или таксе за регистрацију + подршка за побољшање вештина ако је потребно.
Стамбене просторије које се користе за издавање	Власник имовине	Новчана накнада по вредности замене: објекат по тржишној цени + накнада за селидбу + накнада у прелазном периоду за губитак прихода.
Б – ФИЗИЧКО РАСЕЉАВАЊЕ		
Објекти (стамбени, куће, станови итд.)	Власник имовине	Новчана накнада по вредности замене: тржишна цена објекта + трошкови селидбе + административне таксе + накнада у прелазном периоду. Или замена имовине једнаке или веће вредности.
	Закупац погођене имовине	Трошкови селидбе + административне таксе + накнада у прелазном периоду.
	Закупац или лице са правом заузећа стана у државној својини	Обезбедити закуп или права заузећа исте врсте друге еквивалентне вредности у близини + трошкови селидбе + административне таксе + накнада у прелазном периоду.
Објекти који се користе у пољопривредне сврхе и узгој стоке	Сва погођена лица	Заменска вредност за сваку уложену инвестицију и вредност времена уложеног у изградњу, без амортизације.

Врста губитка	Лице са правима	Политика надокнаде
Неодрживи објекти	Власник имовине	Ако преостали објект није одржив или постоји физичка препрека за коришћење, може се експроприсати на захтев власника.
Ц – ДРУГЕ СИТУАЦИЈЕ РАСЕЉАВАЊА		
Приватни објекти у јавном или државном власништву	Заједнице или домаћинства	Накнада за селидбу + накнада у прелазном периоду + помоћ у проналажењу заменске имовине.
Губитак приступа уобичајеним ресурсима	Заједнице или домаћинства	Обнављање јавног власништва или услуга и враћање приступа погодностима или услугама на претходне нивое.
Утицаји проузроковани привременим или делимичним заузимањем земљишта	Власник имовине	Тржишна цена најма у трајању заузетости + заменска вредност трошка + накнада за било какву штету на имовини.
	ПАП-ови без званичног права	Накнада за сва побољшања на земљишту + заменска вредност за погођене културе, воћњаке, расаднике итд.
Утицај на рањиве групе	Рањива лица	Поред свих права дефинисаних у овој матрици, угроженим ПАП-има ће се пружити додатна помоћ, укључујући правну помоћ и помоћ током физичког пресељења.
Неодређени утицај	Свако лице погођено утицајем	Сваки неодређени утицај биће ублажен у складу са принципима и циљевима овог Оквира.

Извор: (Коридори Србије, Матрица)

V ФАКТИЧКА ЕКСПРОПРИЈАЦИЈА – ЕМПИРИЈСКА АНАЛИЗА

5.1. Појам, правна природа и облици фактичке експропријације

Фактичка експропријација као тема истраживања израста из напетости између формалноправних захтева поступка и стварности у којој јавна власт присваја приватну имовину без поштовања прописане процедуре. Да би се разумела њена природа, неопходно је поћи од дефиниције самог института. Експропријација је принудни управни пренос права својине на непокретности због јавног интереса на државу, уређена законом, уз плаћање, по правилу, тржишне накнаде. Ако се депоседирање изврши без одлуке о експропријацији и без плаћања накнаде извршена је фактичка експропријација (Трифунровић, 2021: 1).

У домаћем законодавству, Закон о експропријацији не познаје изричити термин фактичка експропријација – ради се о концепту развијеном искључиво кроз судску праксу и правну теорију. Закони о експропријацији не познају појам ‘фактичка експропријација’ као формални правни термин. Ради се о концепту који је развијен кроз судску праксу и правну теорију, а односи се на ситуације у којима приватна или правна лица делимично или потпуно губе своја имовинска права ради изградње објеката или извођења радова од јавног интереса, али без законског основа и без спроведеног поступка експропријације. У таквим случајевима јавна власт или јавна предузећа фактички користе туђа права својине, нарушавајући тиме имовинска права власника (Шукало, 2021: 78).

Са становишта Европске конвенције о људским правима, фактичка експропријација представља само један од облика задирања у право на имовину. По теорији, полазећи од цитиране садржине члана 1. Протокола 1 (мирно уживање имовине, законито лишење, контрола имовине и плаћање накнаде) Европски суд разликује три основна облика лишења својине: формалну експропријацију, *de facto* експропријацију и индиректну експропријацију (Трифунровић, 2021: 1).

Формална (законска) експропријација представља принудни управни пренос права својине на државу у складу са законито спроведеним поступком уз плаћање накнаде, коме претходи плански документ и утврђивање јавног интереса. Фактичка, насупрот томе,

подразумева стање у коме није донето решење о експропријацији (без обзира да ли је утврђен општи интерес на основу планског документа), а она је у стварности извршена кроз лишење имовине (депоседирање) без плаћања накнаде (Трифуновић, 2021: 2).

Израз фактичка експропријација у судској пракси не настаје одмах, пошто судови у почетку нису препознавали специфичност ових случајева. Иако би могло да се каже да је Уставни суд решио случајеве у корист подносилаца уставних притужби, уставни суд легализује фактичку арбитрарност државних органа институтом стварне експропријације (Brkić, 2018: 1394).

Облици у којима се фактичка експропријација јавља у пракси разнолики су, а систематизацију нуди судска и доктринарна анализа. Фактичка експропријација најчешће настаје када се на неком земљишном потезу граде путеви, инфраструктурни или други објекти од јавног и општег интереса, иако претходно није донета одлука о експропријацији нити постоји одлука – решење о одузимању земљишта од власника (Трговчевић Прокић, 2020: 1).

Поред инфраструктурне фактичке експропријације (путеви, далеководи, гасоводи), посебан облик представља и одузимање земљишта регулацијом водотокова. Овакав случај разрадио је Апелациони суд у Београду у предмету Гж 27/2024. Република Србија дужна је да власнику исплати накнаду по основу фактичке експропријације земљишта које му је фактички одузето регулацијом реке сврстане у природне водотокове првог реда Републике Србије, формирањем форланда, корита за велике воде. Из образложења пресуде произлази да је предметна кат. парцела пре више од 50 година ГГ фактички одузета регулацијом реке Тамнаве и иста се налази у самом кориту те реке, а никад од стране надлежних није исплаћена никаква новчана накнада. Како повреда права на мирно уживање имовине тужилаца из члана 1 Протокола још увек траје, због противправног одузимања наведене имовине, то по оцени првостепеног суда право тужилаца на накнаду не застарева и припада им накнада која је адекватна вредности непокретности. (Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж 27/2024 од 10.01.2024. године)

Распрострањеност феномена фактичке експропријације препознаје и стручна заједница, нарочито адвокатска. Фактичка експропријација је све чешћа правна појава у Србији и представља нарушавање имовинских права власника без правне основе. Овакво поступање јавне власти, којим се без формалне експропријације узима или ограничава

приватна имовина, отвара пут судској заштити власника кроз парнични поступак (Grgur, 2023).

5.2. Судска пракса, питање застарелости и трајање поступка

Питање застарелости потраживања накнаде у случају фактичке експропријације спада у најспорнија питања у домаћем праву, а различите судске инстанце дуго нису заузеле јединствен став. Природа захтева у случају фактичке експропријације одређује и начин одбране туженика, па тужени редовно истичу приговор застарелости, покушавајући да докажу да се ради о обичном облигационом потраживању. Доктрина и пракса одбацују такву квалификацију. Висина накнаде за фактичку експропријацију не третира се као штета коју је претрпео ранији власник, тако да се субјективни период од 3 године или објективни рок од 5 година не може применити. То је зато јер је Закон о експропријацији *lex specialis* у односу на Закон о облигацијама, а будући да Закон о експропријацији не предвиђа застарелост у исплати накнаде по основу експропријације, у сукобу са одредбама неколико закона, примени ће се одредбе посебног закона (Brkić, 2018: 1401).

Теоријско утемељење незастаривости понудио је Трифуновић преко концепта реалне суброгације. То је *sui generis* потраживање и разликује се од облигација из области накнаде штете и стицања без основа. С обзиром да је реална суброгација замена једног елемента другим, непокретне ствари покретном и како имовина треба да остане неокрњена, а имајући у виду да право својине као део права на имовину не застарева, то и накнада у новцу не застарева. Она представља еквивалент права својине (Трифуновић, 2021).

Полазно становиште у пракси Врховног (касационог) суда о правној природи накнаде за оваква потраживања постављено је још пресудом Рев 452/12. Суд је у том предмету утврдио да експропријација (задирање у приватну имовинску сферу због постојања општег интереса), деекспропријација и одређивање накнаде за законом дозвољено одузимање непокретности представљају област коју детаљно регулише посебан закон (Закон о експропријацији). Због тога се у конкретном случају, и на парнице у току, не примењују општа правила у погледу слободе доказних средстава ради утврђивања висине накнаде већ се морају применити правила из Закона о експропријацији који у члану 42.

Прописује начин утврђивања вредности (Пресуда Врховног касационог суда, Рев 452/12, 2012).

У предмету Рев 1175/2023 заузет је кључни став о начину одређивања накнаде када пореска процена не одражава стварни статус земљишта. Задатак пореске управе није да одређује тржишну вредност експроприсане непокретности већ да врши њену процену, а уколико се не постигне споразум о накнади, једино је суд надлежан да одреди накнаду за експроприсану непокретност и да се висина тржишне вредности експроприсаних непокретности може утврдити на основу налаза и мишљења судског вештака, који приликом утврђивања узима у обзир све релевантне параметре (Пресуда Врховног суда, Рев 1175/2023, 2024).

У предмету Рев 3338/2023, поводом експропријације ради изградње комплекса гробља у Гроцкој, Врховни касациони суд је конкретно показао колика је разлика између пореске процене и тржишне цене. Процена тржишне вредности непокретности коју врши Пореска управа, у смислу одредбе члана 42. став 2. Закона о експропријацији, представља најнижи износ накнаде за експроприсану непокретност тако што овај орган не утврђује тржишну цену експроприсане непокретности већ даје само њену процену, а суд је надлежан да утврди накнаду за експроприсану непокретност. (Пресуда Врховног касационог суда, Рев 3338/2023, 2023) У наведеном случају процена Пореске управе износила је 500,00 динара по m², док је вештачење утврдило тржишну вредност од 1.772,70 динара по m², скоро четвороструко вишу од почетне процене.

Слично становиште заузето је и у предмету Рев 3429/2024 поводом експропријације ради изградње Северне обилазнице Града Крагујевца. Орган надлежан за утврђивање пореза на пренос апсолутних права на непокретностима врши процену тржишне цене, како је наведено у ставу 2. одредбе члана 42. Закона о експропријацији, али не одређује тржишну вредност експроприсаног земљишта. У случају када се не постигне споразум, накнаду одређује суд у ванпарничном поступку тако што, поред процене коју је дала Пореска управа, може да изведе и друге доказе које учесници предложе, па и вештачење (Пресуда Врховног суда, Рев 3429/2024, 2024).

Овај стандард потврђен је и у предмету Рев 22361/2024 у вези са изградњом аутопута Е-761 Појате–Прељина. Суд је нагласио да се од дана ступања на снагу планског документа којим је извршена промена намене пољопривредног и шумског земљишта у

грађевинско земљиште, власник таквог земљишта остварује сва права власника на грађевинском земљишту, у складу са законом (Пресуда Врховног суда, Рев 22361/2024, 2024). Тиме је судска пракса разрешила старо спорно питање, статус земљишта одређује се према планском документу, не према евиденцији у катастру.

У ширем међународном контексту посебно је значајна и пракса Европског суда за људска права у предмету Бељић и Милинковић против Србије. Овај предмет се тиче притужбе подносилаца представки, према чл. 6. и 8. Конвенције, на ископавање посмртних остатака њихових сродника, пресељење гробова на друго гробље и недостатак процедуралних заштитних мера у сродним поступцима. Они су се такође притуживали, на основу члана 1. Протокола број 1 уз Конвенцију, на наводну повреду њихових имовинских права узроковану пресељењем гробова њихових сродника (Европски суд за људска права, 2024).

5.3. Пример из праксе – Пројекат гасовода МГ-10 (Ниш–Димитровград)

Пројекат МГ-10 (Ниш-Димитровград – Србија–Бугарска) представља стратешки важан гасно интерконектор који повезује Србију и Бугарску, део је шире регионалне инфраструктуре и има за циљ диверзификацију гасних испорука и обезбеђење енергетске безбедности региона. Међутим, изградња овог гасовода могла би довести до ситуација које се могу квалификовати као непотпуна експропријација, за разлику од фактичке експропријације.

Експропријација непокретности за потребе гасовода врши се у складу са Законом о експропријацији, док је за потребе Пројекта МГ-10 донета Уредба о утврђивању Просторног плана подручја посебне намене инфраструктурног коридора магистралног гасовода Ниш–Димитровград са елементима детаљне регулације „Службени гласник РС”, број 102 од 20. децембра 2016. Јавни интерес се формално утврђује посредством просторног плана и законских аката, што омогућава примењивање експропријације без потребе за променом намене земљишта – оно се сматра грађевинским земљиштем. По правоснажности решења о експропријацији, следи могућност закључивања споразума између корисника (обично „ЈП Србијагас”) и бившег власника о висини накнаде, утврђеној

према тржишној вредности и у складу са законом. Уколико се не постигне споразум о накнади, једино је суд надлежан да одреди накнаду за експроприсану непокретност.

У образложењу решења Врховног суда Рев 1175/2023 од 06.03.2024. године, којим је одбијена као неоснована ревизија предлагача „ЈП Србијагас, у овој ванпарници код конкретно утврђеног чињеничног стања, нижестепени судови су применом одредбе члана 41. став 2. и 42. Закона о експропријацији, у вези са одредбом члана 136. Закона о ванпарничном поступку, одредили накнаду за експроприсану непокретност прихватајући тржишну цену земљишта као градског грађевинског, утврђену вештачењем, имајући у виду да је судски вештак свој налаз засновао на чињеници да је предметно земљиште грађевинско, док процена Пореске управе представља само полазну основу за одређивање накнаде за експроприсану непокретност. Другостепени суд је оценио да је, иако је предметно земљиште и даље уписано као пољопривредно земљиште, у поступку је утврђено да је обухваћено планом детаљне регулације као градско грађевинско и да је пропуст надлежних органа што није извршена његова пренамена у катастру непокретности. По оцени Врховног суда, одлуке нижестепених судова засноване су на правилној примени материјалног права (Пресуда Врховног суда, Рев 1175/2023).

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Експропријација представља правни институт којим држава, у складу са законом и уз правичну накнаду, одузима или ограничава право својине на непокретностима ради остваривања јавног интереса. Кроз овај рад приказано је да овај институт стоји на тремећи приватног, јавног и управног права, и да његова правилна примена захтева равнотежу између легитимних потреба заједнице и заштите права појединца. Закон о експропријацији, као *lex specialis*, поставља основни нормативни оквир, а његова правилна примена пресудно зависи од доследног поштовања материјалноправних и формалноправних услова, пре свега, од стварног постојања јавног интереса и од одређивања накнаде која не сме бити нижа од тржишне вредности.

Проучавајући врсте експропријације, видели смо да се модерна доктрина одавно удаљила од старих дуализама између потпуне и непотпуне експропријације и да институције попут квази-експропријације, ванредне експропријације и експропријације са страним елементима захтевају специфичан одговор правних норми. Поређење нашег проучавања предметне материје у различитим системима омогућило нам је да приметимо да ни у овој области не постоји једно решење, већ су основе идентичне: постојање јавног интереса, адекватна надокнада и судска ревизија. Немачки модел разликовања између суштинских ограничења и експропријације, француски двостепени процес, амерички еминентни домен и британска обавезна куповина су сви добри модели и јасно упозорење да се ова институција не третира као вежба у голој техничкој области.

Кључни проблем у домаћој пракси, како је показано, представља питање утврђивања тржишне вредности и феномен фактичке експропријације. Постојање фактичке експропријације као судске творевине говори о томе да законски оквир још увек није у потпуности усклађен са стварним потребама праксе. Истраживање је показало да Врховни суд Републике Србије континуирано развија ставове којима се штите имовинска права власника, нарочито у предметима где пореска процена не одражава стварни статус земљишта, или где је заузимање извршено без формалне експропријације.

Законодавац би требало да приступи свеобухватној реформи института експропријације, и то у више праваца. Прво, неопходно је законски уредити институт

фактичке експропријације, како би се отклонила правна несигурност и обезбедило једнообразно поступање судова. Друго, потребно је унапредити методологију утврђивања тржишне вредности, по узору на хрватски модел независног проценитеља, чиме би се отклонила недоследност између процене Пореске управе и налаза судских вештака. Треће, требало би законски прецизирати разлику између експропријационе накнаде и накнаде за стварне службености, како би се избегли садашњи спорови око застарелости.

Поред тога, инфраструктурни пројекти финансирани од стране међународних финансијских институција требало би да послуже као полуга за усклађивање домаћег законодавства са међународним стандардима. IFC Performans стандард 5, са својим решењима о вредности замене, праву неформалних поседника и помоћи у прелазном периоду, представља напреднији оквир од домаћег, и његова постепена интеграција у национално право допринела би већој правној сигурности и заштити свих категорија лица погођених експропријацијом. Експропријација не сме бити схваћена као пуки чин одузимања, већ као сложен правни поступак који одражава степен зрелости једне правне државе.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бабић, И. (2015). *Увод у грађанско право и стварно право* (пето измењено и допуњено издање, Приручници за полагање правосудног испита, књига 2). Београд: Правни факултет Универзитета у Београду; Јавно предузеће Службени гласник.
2. Дугић, Д. *Фактичка експропријација у судској пракси. Српска правна мисао*, год. 28, бр. 55.
3. Ђундић, П. (2011). Последице разликовања законите и незаконите експропријације страног улагања. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2011, 599–612.
4. Ђундић, П. М. (2015). Методи израчунавања накнаде за извршену експропријацију страног улагања. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2015. doi:10.5937/zrpfns49-9770
5. Кеча, Р. и Кнежевић, М. С. (2017). *Грађанско процесно право* (дванаесто издање, Приручници за полагање правосудног испита, књига 8). Београд: ЈП „Службени гласник“.
6. Костић, Н. (2020). *Поступак за одређивање накнаде за експроприсану непокретност* (Мастер рад). Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.
7. Малетић, К. (2021). Међународно инвестиционо право и заштита радних права: стандард поштеност и правичност третмана и индиректна експропријација у светлу измена радноправних прописа државе домаћина. *Право и привреда*, 1/2021, 35–51. doi:10.5937/PiP2101035M
8. Маринковић, Г., Трифковић, М. и Несторовић, Ж. (2013). Експропријација – узроци и последице. *Зборник Грађевинског факултета Суботица*. UDK: 347.234.
9. Милков, Д. (2011). Експропријација између приватног и јавног. *Анали Правног факултета у Београду*, LIX(2).
10. Милијевић, Н. (2006). *Модул 8: Грађанска област – Ванпарнични поступак*. Сарајево: Високо судско и тужилачко веће Босне и Херцеговине.
11. Милинковић, Ж. (2024). Експропријација у законодавству Републике Српске. Годишњак Правног факултета у Бањалуци. DOI: 10.63356/gpf.2024.005. [Електронски извор]. доступно на: <https://doi.org/10.63356/gpf.2024.005>; приступљено 18.05.2026.

12. Планојевић, Н. (2023). Експропријација као предуслов за пружање услуга од општег интереса. У: *Правна регулатива услуга у националним законодавствима и праву Европске уније* (XIX Мајско саветовање). Крагујевац: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, стр. 269–285. doi:10.46793/XIXМајско.269P
13. Планојевић, Н. (2023). Експропријација у грађанском праву. У: *Актуелна питања савременог законодавства и правосуђа*. Зборник радова са Саветовања правника, Будва, 2–6. јун 2023. године (главни и одговорни уредник М. В. Орлић). Београд: Савез удружења правника Србије и Републике Српске.
14. Пљакић, Ј. (2002). Експропријација непокретности — спорна питања. *Стручни текст*, 2/2002.
15. Прица, М. Н. (2016). *Експропријација као правни институт* (Докторска дисертација, ментор проф. др Предраг Димитријевић). Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.
16. Радованов, А. (2014). *Грађанско процесно право: Парнични, ванпарнични и поступак извршења и обезбеђења* (четврто измењено издање). Нови Сад: Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Правни факултет за привреду и правосуђе.
17. Ракић, Г. (2011). Индиректна експропријација. *Право и привреда*, 4–6/2011, стр. 810–818.
18. Рајовић, М. В. (2016). *Грађанско процесно право са текстом Закона о парничном поступку*. Београд: Projuris.
19. Станковић, О. и Орлић, М. (2001). *Стварно право*. Београд: Издавачко предузеће НОМОС ДОО.
20. Трговчевић-Прокић, М. (2020). Формална и фактичка експропријација. У: *Унификација права и правна сигурност*, т. 3 (главни и одговорни уредник Ј. С. Перовић Вујачић). Београд: Копаоничка школа природног права – Слободан Перовић, стр. 269–285.
21. Трифуновић, П. (2021). Фактичка експропријација и застарелост. У: *Библиографија Копаоничке школе природног права: 1987–2020. године*. Београд: Копаоничка школа природног права, стр. 2/2020.
22. Шукало, И. (2021). Фактичка експропријација. *Годишњак Правног факултета у Бања Луци*, бр. 43.

23. Brkić, M. N. (2018). Actual (de facto) expropriation on the area of the City of Novi Sad. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 52(3), 1393–1409. doi:10.5937/zrpfns52-15951
24. Lubens, R. (2007). *The Social Obligation of Property Ownership: A Comparison of German and U.S. Law*. *Arizona Journal of International & Comparative Law*, 24(2), 389–449. [Електронски извор]. доступно на: http://arizonajournal.org/wp-content/uploads/2015/11/Lubens_Article.pdf; приступљено 16.05.2026.
25. Muentert, A. и Reimer, M. (2022). *Country Profile of Germany*. Hannover: ARL — Academy for Territorial Development in the Leibniz Association. [Електронски извор]. доступно на: <https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/germany/rev/3175>; приступљено 20.05.2026.
26. Scarinci, D. (2018). *Kelo v New London: Taking Land for Private Development Doesn't Violate Constitution*. *Constitutional Law Reporter*, 6. март 2018. [Електронски извор]. доступно на: <https://constitutionallawreporter.com/2018/03/06/ke-lo-v-new-london-2005/>; приступљено 20.05.2026.
27. Staničić, F. (2008). Izvlaštenje. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 11(4), 1177–1182. [Електронски извор]. доступно на: <https://hrcak.srce.hr/file/199967>; приступљено 16.05.2026.
28. Staničić, F. (2013). Rješavanje sukoba između privatnog i javnog interesa – što nam donosi novi Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade? *Pregledni znanstveni rad*. UDK 349.412.2(497.5)(094.5); 332.264.4(497.5)(094.5). [Електронски извор]. доступно на: <https://hrcak.srce.hr/129508>; приступљено 20.05.2026.
29. Staničić, F. (2015). Opće uređenje izvlaštenja u Njemačkoj – pouke za Hrvatsku. *Pravni vjesnik*, 31(3–4), 39–60. [Електронски извор]. доступно на: <https://hrcak.srce.hr/clanak/229877>; приступљено 21.05.2026.
30. Voss, W. (2010). *Compulsory Purchase in Poland, Norway and Germany — Part Germany*. Y: XXIV FIG International Congress 2010, Facing the Challenges — Building the Capacity, Sydney, Australia, 11–16 April 2010. [Електронски извор]. доступно на: https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2010/papers/ts03f/ts03f_voss_4220.pdf; приступљено 18.05.2026.

Правни извори

1. Basic Law for the Federal Republic of Germany in the revised version published in the Federal Law Gazette Part III, classification number 100-1, as last amended by the Act of 22 March 2025 (Federal Law Gazette 2025 I, No. 94).
2. Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. République française, Légifrance. [Електронски извор]. доступно на: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074224/; приступљено 19.05.2026.
3. Compulsory Purchase Act 1965 (1965 c. 56). UK Parliament Act, Legislation.gov.uk. [Електронски извор]. доступно на: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Eliz2/9-10/33/data.pdf>; приступљено 22.05.2026.
4. Kelo v. City of New London, 545 U.S. 469 (2005). Supreme Court of the United States, opinion of Justice Stevens. Cornell Law School, Legal Information Institute. [Електронски извор]. доступно на: <https://www.law.cornell.edu/supct/html/04-108.ZO.html>; приступљено 22.05.2026.
5. Land Compensation Act 1961 (1961, 9 and 10 Eliz. 2 c. 33). Thomson Reuters (Legal) Limited. UK Statutes Crown Copyright. [Електронски извор]. доступно на: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/uk111186.pdf>; приступљено 15.05.2026.
6. Rev 7679/2021 3.1.1.15; faktička eksproprijacija. Врховни касациони суд Републике Србије. [Електронски извор]. доступно на: <https://www.vrh.sud.rs/sr-lat/rev-76792021-31115-fakticka-eksproprijacija>; приступљено 18.05.2026.
7. Rev1 54/2023 3.1.1.15; faktička eksproprijacija. Врховни суд Републике Србије. [Електронски извор]. доступно на: <https://www.vrh.sud.rs/sr-lat/rev1-542023-31115-fakticka-eksproprijacija>; приступљено 20.05.2026.
8. Rev 16548/2023 3.1.1.15; faktička eksproprijacija. Врховни суд Републике Србије. [Електронски извор]. доступно на: <https://www.vrh.sud.rs/sr-lat/rev-165482023-31115-fakticka-eksproprijacija>; приступљено 16.05.2026.
9. Rev 20358/2024 3.1.1.15; faktička eksproprijacija. Врховни суд Републике Србије. [Електронски извор]. доступно на: <https://www.vrh.sud.rs/sr-lat/rev-203582024-31115-fakticka-eksproprijacija>; приступљено 19.05.2026.

10. Zakon o eksproprijaciji Federacije Bosne i Hercegovine. „Službene novine FBiH“, br. 70/2007, 36/2010, 25/2012, 8/2015 – odluka US i 34/2016. [Електронски извор]. доступно на: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/bih192112.pdf>; приступљено 19.05.2026.
11. Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade. Narodne novine, br. 74/2014. Republika Hrvatska, Hrvatski sabor, donesen 30. svibnja 2014. godine. [Електронски извор]. доступно на: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_06_74_1389.html; приступљено 15.05.2026.
12. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji. „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 112/06. [Електронски извор]. доступно на: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/bih173578.pdf>; приступљено 22.05.2026.
13. Закон о ванпарничном поступку. „Службени гласник СРС, бр. 25/82 и 48/88 и „Службени гласник РС, бр. 46/95 – др. закон, 18/2005 – др. закон, 85/2012, 45/2013 – др. закон, 55/2014, 6/2015, 106/2015 – др. закон и 14/2022.
14. Европски суд за људска права (2024). Притужба на пресељење гробља — Експропријација — Постојање јавног интереса и мешање у приватни и породични живот према члану 8. Конвенције (Белјић против Србије и Милинковић и др. против Србије, представке бр. 3000/16 и 7189/16), 23. јануар 2024. Преузето из: Правни информатор, 3/2024, стр. 40 и даље.
15. Закон о експропријацији. Службени гласник РС, бр. 53/95, Службени лист СРЈ, бр. 16/2001 — одлука СУС, и Службени гласник РС, бр. 20/2009, 55/2013 — одлука УС и 106/2016 — аутентично тумачење. [Електронски извор]. доступно на: <https://www.paragraf.rs>
16. Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж 27/2024 од 10. јануара 2024. године.
17. Пресуда Врховног касационог суда, Рев 452/12 од 19.12.2012. године. [Електронски извор]. доступно на: <https://vrh.sud.rs/sr-lat/vks-search-download-file/8160>; приступљено 18.05.2026.
18. Пресуда Врховног касационог суда, Рев 3338/2023 од 22.02.2023. године. [Електронски извор]. доступно на: <https://vrh.sud.rs/sr/vks-search-download-file/72171>; приступљено 19.05.2026.
19. Пресуда Врховног суда, Рев 1175/2023 од 06.03.2024. године. [Електронски извор]. доступно на: <https://vrh.sud.rs/sr-lat/rev-11752023-116-1164>; приступљено 12.05.2026.

20. Пресуда Врховног суда, Рев 3429/2024 од 28.02.2024. године. [Електронски извор].
доступно на: <https://www.vrh.sud.rs/sr/vks-search-download-file/85269>; приступљено
16.05.2026.
21. Пресуда Врховног суда, Рев 22361/2024 од 27.11.2024. године. [Електронски извор].
доступно на: <https://www.vrh.sud.rs/sr/vks-search-download-file/89305>; приступљено
17.05.2026.
22. Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o utvrđivanju Prostornog plana koridora MG-10 Niš
— granica Bugarske. („Sl. glasnik RS", br. 86/2009 i 96/2017). [Електронски извор].
доступно на: http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2017_10/t10_0303.htm;
приступљено 22.05.2026.

Интернет извори

23. Advokat Gvozden M. Grgur (2023). Faktička eksproprijacija u Srbiji: Zaštita imovinskih
prava. [Електронски извор]. доступно на: <https://www.advokat-novisad.com/stvarno-pravo/fakticka-eksproprijacija/>; приступљено 19.05.2026.
24. Faktička eksproprijacija zemljišta i eksproprijacija nepokretnosti u praksi. [Електронски
извор]. доступно на: <https://law-firm.rs/sr/eksproprijacija-zemljista-i-fakticka-eksproprijacija/>; приступљено 18.05.2026.
25. ICLG (2026). Germany — Real Estate Laws and Regulations Report 2026. International
Comparative Legal Guides. [Електронски извор]. доступно на: <https://iclg.com/practice-areas/real-estate-laws-and-regulations/germany>; приступљено 22.05.2026.
26. Otvorena vlada RS. Uredba o utvrđivanju Prostornog plana područja posebne namene
infrastrukturnog koridora magistralnog gasovoda Niš–Dimitrovgrad sa elementima detaljne
regulacije. [Електронски извор]. доступно на: <https://otvorenavlada.rs/tekst-plana-gasovod-nis-dimitrovgrad-lat-doc/>; приступљено 17.05.2026.
27. Paragraf (2024). Šta je eksproprijacija i kako se sprovodi. [Електронски извор]. доступно
на: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/190224/190224-vest4.html>
28. Коридори Србије (2018). Пројекат Аутопут Коридор X — Оквир за откуп земљишта и
расељавање (ЛАРФ), Део 2.3 „ГАП анализа". Београд: Коридори Србије д.о.о.
[Електронски извор]. доступно на:

https://www.koridorisrbije.rs/site/content/files/5b192b6614d04_2018-06-01%20OKVIR%20RASELJAVNJA%20ser%20cyrilic.pdf; приступљено 16.05.2026.

29. Коридори Србије (2019). Оквир расељавања и обнове егзистенције за Моравски коридор Пројекат аутопута (Финални нацрт). Београд: Коридори Србије д.о.о. / Анкара: 2U1K International Ltd. [Електронски извор]. доступно на: [https://www.koridorisrbije.rs/site/content/media/img/files/Morava%20RLRF%20Rev_%2010%20\(14_01_2020\)_Serbian\(1\).pdf](https://www.koridorisrbije.rs/site/content/media/img/files/Morava%20RLRF%20Rev_%2010%20(14_01_2020)_Serbian(1).pdf); приступљено 17.05.2026.
30. Коридори Србије (б.г.). Матрица за остваривање права на накнаду. Београд: Коридори Србије д.о.о. [Електронски извор]. доступно на: https://www.koridorisrbije.rs/site/content/files/57613d0e3cbb6_ostvarivanje_prava_na_naknadu_0.pdf; приступљено 17.05.2026.

САЖЕТАК

Мастер рад на тему "Појам и правни режим експропријације" бави се концептом и правним регулисањем експропријације у Републици Србији, са посебним освртом на материјалноправне и формалноправне услове експропријације, поступак одређивања накнаде и проблема фактичке експропријације. Експропријација је једна од најтежих државних интервенција у приватну имовину и стога је неопходно да се она обезбеди у оквиру строгих уставних и законских ограничења јавног интереса, накнаде и судског надзора. Први део рада бави се концептом, правном природом и историјом ове правне институције, са посебним освртом на разлику између формалне и материјалне експропријације и однос између закона о експропријацији и других ограничења имовине. У другом делу рада разматрају се врсте експропријације (потпуна, непотпуна и квазиекспропријација и ванредна и експропријација са страним елементом где се разрађују стандарди правичног третмана и врсте одређивања накнаде за страна улагања). Трећи део рада разматра управни и вансудски поступак експропријације са посебним освртом на стварне проблеме, посебно на утврђивање тржишне вредности. Четврти део представља упоредноправни преглед одабраних европских и америчких правних система, као и домаће решење проблема који се јављају услед његовог супротстављања стандарду учинка IFC Performans 5. Последњи део анализира феномен фактичке експропријације као специфичан за домаћу судску праксу (одлуке Врховног суда, као и судска пракса Европског суда за људска права примењена на примеру изградње гасовода МГ-10 Ниш-Димитровград). Коначни закључак рада бави се неколико могућих праваца законодавних промена како би се осигурала усклађеност са међународним стандардима и повећала правна сигурност.

Кључне речи: експропријација, јавни интерес, тржишна вредност, фактичка експропријација, накнада.

SUMMARY

The master's thesis entitled "The Concept and Legal Regime of Expropriation" deals with the concept and legal regulation of expropriation in the Republic of Serbia, with a special focus on the substantive and formal legal conditions of expropriation, the procedure for determining compensation and the problem of de facto expropriation. Expropriation is one of the most difficult state interventions in private property and therefore it is necessary to ensure it within the framework of strict constitutional and legal restrictions of public interest, compensation and judicial supervision. The first part of the thesis addresses the concept, legal nature and history of this legal institution, with a special focus on the difference between formal and substantive expropriation and the relationship between the law on expropriation and other property restrictions. The second part discusses the types of expropriation (complete, incomplete and quasi-expropriation and extraordinary and expropriation with a foreign element, where the standards of fair treatment and types of determining compensation for foreign investments are elaborated). The third part discusses the administrative and extrajudicial expropriation procedure with special reference to real problems, especially the determination of market value. The fourth part presents a comparative law review of selected European and American legal systems, as well as the domestic solution to the problems that arise due to its opposition to the IFC Performance 5 performance standard. The last part analyzes the phenomenon of de facto expropriation as specific to domestic case law (decisions of the Supreme Court, as well as the case law of the European Court of Human Rights applied to the example of the construction of the MG-10 Niš-Dimitrovgrad gas pipeline). The final conclusion of the paper addresses several possible directions for legislative changes to ensure compliance with international standards and increase legal certainty.

Keywords: expropriation, public interest, market value, de facto expropriation, compensation.

БИОГРАФИЈА

Илија Панић је рођен 4.11.1987. године у Нишу, где је завршио Основну школу „Вожд Карађорђе” и средњу Грађевинско-техничку школу „Неимар”. По завршетку средње школе, школске 2006/2007. године, уписао је Правни факултет Универзитета у Нишу. Дипломирао је 30.1.2014. године на Правном факултету за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитета Привредна академија, и тиме стекао звање дипломирани правник. Након дипломирања, приправнички стаж је обавио у Заједничкој адвокатској канцеларији „Белан” у Нишу, у периоду од 2014. до 2018. године. У том периоду је обављао послове адвокатског приправника, што је укључивало састављање тужби, предлога, уговора, молби, захтева, правних лекова и других поднесака, као и заступање правних и физичких лица, нарочито у грађанским, привредним и прекршајним поступцима. Правосудни испит је положио маја 2019. године, а јуна исте године положио је и адвокатски испит. У периоду од 3.12.2019. до 5.2.2020. године био је запослен на одређено време у Вишем суду у Нишу, у својству судијског помоћника. Од 8.9.2020. до 31.1.2021. године, био је запослен на одређено време на радном месту повереника за извршење алтернативних санкција у канцеларији у Нишу, при Одељењу за третман и извршење ванзаводских санкција и мера Управе за извршење кривичних санкција. Од 1.2.2021. године запослен је у Вишем суду у Нишу као судијски помоћник и распоређен у грађанској материји, на којој позицији тај посао успешно обавља и данас. Његове дужности обухватају израду нацрта судских одлука по жалбама, израду нацрта одлука које се односе на испитивање процесних претпоставки за вођење поступка, нацрта одлука о дозвољености правног лека и нацрта првостепених одлука. Такође, обавља послове припремања реферата за судију известиоца, сачињавања записника о седницама већа и одељења, припреме стручних извештаја, праћења судске праксе, учествује на стручним обукама и семинарима. Кроз вишегодишњи рад у пракси одлучује се за даље стручно усавршавање, због чега уписује мастер студије на Правном факултету Универзитета у Нишу (општи смер, ужа јавноправна научна област), где је успешно положио све испите и изradio студијско-истраживачки рад. Говори, чита и пише енглески језик и служи се рачунарским програмима за канцеларијско пословање.