

ДРЖАВНО ПРАВОБРАНИЛАШТВО РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

ул. Косовска 31
Београд

На основу неспорног постојања правног интереса Републике Србије, као и надлежности Државног правобранилаштва да правобранилачку функцију врши у остваривању и заштити имовинских права и интереса државе, кроз правно заступање и саветовање Републике Србије, односно њених органа и организација у складу са Уставом, законом и другим општим правним актима, а нарочито овлашћење Државног правобранилаштва да, на основу члана 14 Закона о промету непокретности („Службени гласник РС“, бр. 93/14, 121/14 и 5/15) подноси тужбе за поништај уговора о промету непокретности закљученог супротно одредбама тог закона, закона којим се уређује јавна својина или другог закона, односно на основу члана 38 Закона о јавној својини („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 88/13 и 105/14) подноси тужбе за поништење уговора о прибављању и отуђењу непокретности у својини Републике Србије који је закључен супротно прописима, овим путем Коалиција за надзор јавних финансија и Транспарентност Србија подносе:

ИНИЦИЈАТИВУ**ЗА****ПОДНОШЕЊЕ ТУЖБЕ ЗА ПОНИШТЕЊЕ УГОВОРА О ЗАЈЕДНИЧКОЈ ИЗГРАДЊИ ЗГРАДЕ
ЖЕЛЕЗНИЧКЕ СТАНИЦЕ „БЕОГРАД ЦЕНТАР“, ПАРКИНГА И ПРАТЕЋИХ КОМЕРЦИЈАЛНИХ
САДРЖАЈА**

Јавни позив за прикупљање писама о заинтересованости за заједничку изградњу зграде железничке станице „БЕОГРАД ЦЕНТАР“, паркинга и пратећих комерцијалних садржаја објављен је од стране Републичке дирекције за имовину Републике Србије дана 16.07.2019. године на интернет страници тог органа, са роком за подношење понуда до 30.08.2019. године.

Прилог: Текст јавног позива

У том позиву су позвана сва заинтересована домаћа и страна правна лица, да упуте писмене понуде за заједничку изградњу станичне зграде железничке станице „Београд Центар“, паркинга и пратећих комерцијалних садржаја, те да се изградња врши тако што Република Србија улаже земљиште и омогућава градњу на већ изграђеним објектима и на свим парцелама који су у власништву Републике Србије, који испуњавају све техничке услове за изградњу, у оквиру локације обухваћене Урбанистичким пројектом, а потенцијални партнер прибавља сву документацију неопходну за издавање грађевинске дозволе и употребне дозволе и финансира изградњу Зграде железничке станице, паркинга и комерцијалних садржаја (заједничка изградња).

Аналізу примљених понуда, према тексту Јавног позива, вршила је Мешовита радна група, образована од стране Владе Републике Србије, састављена од представника релевантних институција и то: Министарства финансија, Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Републичке дирекције за имовину Републике Србије, града Београда, **Државног правобранилаштва**, Привредног друштва „Инфраструктура железнице Србије“ и Предузећа за изградњу железничког чвора Београд д.о.о. „Београдчвор д.о.о.“.

По анализи примљених Понуда, како је наведено у том позиву, надлежни органи Републике Србије ће покренути одговарајући поступак за избор партнера ради заједничке изградње Зграде железничке станице, паркинга и пратећих комерцијалних садржаја.

Овим позивом нису предвиђени било какви конкретни услови нити било каква процедура за учешће и избор домаћих и страних фирми, већ само неодређени параметри, као што су: „одговарајуће референце, оквирни бизнис план за период од 10 година, идејно решење, планирани начин финансирања изградње, планирани рок завршетка изградње...“, нити тај позив садржи одредбе било ког прописа које би представљале правни основ за објављивање истог

Једини критеријум за избор најповољнијег понуђача је била висина понуђених улагања и време завршетка радова.

Након овако сачињеног јавног позива, крајем 2019. године у медијима („Политика“) су се појавили текстови о томе да је потенцијални партнер држави Србији у изградњи зграде железничке станице „Београд центар“ (Прокоп), паркинга и пратећих комерцијалних садржаја компанија „Railway City Beograd“. Ова компанија је, према наводима из медија, једина доставила писмо о заинтересованости за тај посао, а Влада се у октобру сагласила да приступи преговорима са њом.

У дневном листу „Политика“ је дана 21.01.2021. године, објављен текст под називом „Градња станичне зграде на Прокопу почиње на јесен“, у коме су изнете информације о томе да ће градња станичне зграде на главној престоничкој железничкој станици „Београд центар“ почети у току јесени, а да би прва фаза која подразумева завршетак овог најважнијег објекта на „Прокопу“ требало да буде завршена до краја 2022.

Наведена информација је објављена и за „Политику“ потврђена од стране компаније „Railway City Beograd“ (која је основана у априлу 2019. године), која је постала приватни партнер држави у градњи недостајућих садржаја на железничкој станици која се гради скоро пола века.

Из свих напред изнетих података, који су једино доступни кроз објављене текстове у медијима, без икаквих конкретних и јавно доступних докумената, јасно је да је држава Србија класичан модел јавно-приватног партнерства и концесија одлучила да заобиђе, те да, празним позивом, без икаквих услова за овако скуп и комплексан пројекат, добије очигледно унапред познатог приватног партнера, основаног само пар месеци пре објаве јавног позива.

Правни основ за спровођење ове неименоване процедуре није био познат у време објављивања поменутог јавног позива, а основ за закључење оваквог уговора не постоји ни данас, што га у постојећем облику чини недозвољеним за овакав правни посао. Наиме, закључени уговор није јавно доступан и не може се видети какве обавезе је преузела држава Србија у сарадњи са приватним партнером.

Пројекат заједничке изградње, где држава даје земљиште и омогућава градњу на већ изграђеним објектима и на свим парцелама који су у власништву Републике Србије, који испуњавају све техничке услове за изградњу, у оквиру локације обухваћене Урбанистички пројектом, а где приватни партнер прибавља сву документацију неопходну за издавање грађевинске дозволе и употребне дозволе и финансира изградњу Зграде железничке станице, паркинга и комерцијалних садржаја, представља модел који би једино кроз процедуру јавно-приватног партнерства могао да се спроведе, а према Закону о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС“, број 88/2011, 15/2016 и 104/2016).

Наиме, тај закон представља релевантни пропис на основу кога се спроводе процедуре ЈПП и концесија у Републици Србији, по коме ЈПП подразумева дугорочну сарадњу јавног и приватног сектора ради обезбеђења финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружања услуга од јавног значаја. Предлог пројекта јавног тела одобрава Комисија за јавно-приватно партнерство и тек након тог одобрења се може покренути поступак избора приватног партнера по Закону о јавним набавкама или посебној процедури коју прописује Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама.

Очигледно је да ова обавезна процедура уопште није спроведена, па се поставља питање по ком основу је Република Србија закључила спорни уговор са новооснованом компанијом, без икаквих посебних правила и услова за учешће у процедури.

Све наведено су „Коалиција за надзор јавних финансија“ и „Транспарентност Србије“ јавно објавиле¹, након чега је објављен и одговор Републичке дирекције за имовину Србије која је и објавила напред поменути јавни позив.

У свом одговору на указивање „Транспарентности Србије“ и „Коалиције за надзор јавних финансија“, Републичка дирекција за имовину Србије је за Портал Б92Нет саопштила да је тај пројекат у сваком свом делу јаван и транспарентан и потврђен одговарајућим одлукама Владе Републике Србије.²

Такође, Републичка дирекција се позива на неколико одредби два друга закона, покушавајући да на тај начин оправда разлоге због којих овај пројекат није спроведен кроз процедуру избора приватног партнера која је уређена одредбама Закона о јавноприватном партнерству и концесијама.³

У погледу тврдње Републичке дирекције да је конкретан пројекат био јаван и транспарентан, тачно је једино да је био објављен јавни позив за прикупљање писама заинтересованости потенцијалних приватних партнера.

Међутим, транспарентност није била обезбеђена ни на који начин у фази разматрања понуда, а до данашњег дана није објављена ни одлука комисије, нити текст уговора. Штавише, транспарентност није обезбеђена ни приликом закључења уговора јер нема јавно доступних информација да је Републичка дирекција, сагласно члану 37 Закона о јавној својини („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 88/13 и 105/14) доставила предлог уговора Државном правобранилаштву ради давања мишљења пре закључења уговора о прибављању и отуђењу непокретности у својини Републике Србије,

Када је реч о наводној законитости спроведеног поступка, истичемо да закони на које се у свом одговору датом медијима позива Републичка дирекција за имовину (Закон о планирању и изградњи и Закон о јавној својини), нити било који други правни основ, није био наведен у јавном позиву за прикупљање писама о заинтересованости потенцијалних приватних партнера, који је објављен на интернет страници Републичке дирекције.

¹ <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/naslovna/11859-nezakonito-odabran-partner-zaizgradnju-stanicne-zgrade-na-prokopu> <http://nadzor.org.rs/nove-nezakonitosti-na-prokopu/>

² <https://www.b92.net/lokal/beograd/ekonomija-direkcija-prokop-se-gradi-u-skladu-sa-zakonom-1802900>

³ Ibid

Самим тим, ни потенцијални приватни партнери, ни јавност, нису могли да знају која процедура ће у конкретном случају бити примењена.

Штавише, у самом јавном позиву је било наведено да ће „по анализи примљених Понуда, надлежни органи Републике Србије покренути одговарајући поступак за избор партнера ради заједничке изградње Зграде железничке станице, паркинга и пратећих комерцијалних садржаја,“ што јасно указује на то да су од почетка били свесни да се приватни партнер не може изабрати само на основу прикупљања „писама заинтересованости“.

Дакле, Република Србија ће у конкретном случају уложити земљиште и омогућити градњу на већ изграђеним објектима на парцелама у власништву државе на локацији Прокоп у Београду, а друга страна – приватни партнер ће прибавити сву документацију неопходну за издавање грађевинске и употребне дозволе и финансираће изградњу зграде железничке станице, паркинга и комерцијалних садржаја на тој локацији. Како је истакла Републичка дирекција, након изградње, зграда железничке станице и припадајући паркинг ће бити у искључивој својини Републике Србије, док ће приватни партнер стећи својину на објектима комерцијалног садржаја.

Поменути јавни позив је, у ствари, био позив за прикупљање писама о заинтересованости за заједничку изградњу зграде железничке станице „Београд центар“, паркинга и пратећих комерцијалних садржаја. Дакле, Републичка дирекција (тачније, Влада Републике Србије) има намеру да приступи заједничкој изградњи објеката у оквиру (због периода изградње сада већ антологиске) железничке станице у Прокопу.

При том, Републичка дирекција је изричито у тврдњи да јој одредбе закона на које се позива у свом одговору омогућавају да не примењује прецизно уређену процедуру избора приватног партнера по Закону о јавно-приватном партнерству и концесијама, већ процедуре које се примењују на закључивање других врста уговорних односа или неку процедуру која је позната само Републичкој дирекцији, а која не постоји у прописима Републике Србије.

У вези са закључком Владе, којим је, како се наводи, одређено да се изградња железничке станице прогласи за „пројекат од значаја за Републику Србију“, РДИ се позива на члан 88. ст. 10. Закона о планирању и изградњи. Међутим, тај члан Закона односи се на промену намене пољопривредног и шумског земљишта у грађевинско земљиште. Оправдано сумњамо да је земљиште у ширем центру Београда, на којем се налази Прокоп, још увек шумско или пољопривредно, имајући у виду да су на том земљишту већ изграђени делови неких објеката, и да је очигледно да се ради о грађевинском земљишту.

Даље, Републичка дирекција за имовину тврди да су јој одредбе члана 100. Закона о планирању и изградњи и члана 15. Закона о јавној својини, омогућавале да не спроводи процедуру установљену Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама, те да, у име Републике Србије, отуђи део земљишта у јавној својини без јавног надметања.

У вези са тим, пре свега истичемо да управо једна од одредби поменутог члана 100. Закона о планирању изградњи, прописује да власник грађевинског земљишта у јавној својини (у конкретном случају Република Србија) може са физичким или правним лицем закључити уговор о заједничкој изградњи једног или више објеката само ради остваривања јавно-приватног партнерства по процедури уређеној Законом о јавно-приватном партнерству, и ни на један други начин. То је одредба става 3. тог члана. Ни у једној другој одредби тог закона се не помиње уговор о заједничкој изградњи који би власник грађевинског земљишта у јавној својини могао да закључи са приватним партнером.

С друге стране, у члану 15. Закона о јавној својини (на који се Републичка дирекција, такође, позива) предвиђена је могућност заједничког улагања када је у питању јавна својина. Међутим, то улагање мора да буде у складу са законом (тако је прописано у тој одредби), а једина одредба неког закона која то дозвољава јесте управо поменути члан 100. став 3. Закона о планирању и изградњи који одређује да је то могуће само ради остваривања пројекта јавно-приватног партнерства на који се примењује Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама.

Дакле, избор приватног партнера ради закључења овог уговора о заједничкој изградњи морао је бити спроведен искључиво на основу одредби Закона о јавноприватном партнерству и концесијама и строге, формалне процедуре која је у том закону регулисана.

Републичка дирекција нетачно тврди да је на основу члана 100. Закона о планирању и изградњи могуће отуђити грађевинско земљиште у јавној својини непосредном погодбом, без јавног надметања, „у случају реализације пројекта од јавног значаја“. У члану 100. Закона о планирању и изградњи, већ је у ставу првом тачка 1) тог члана прописано да се непосредном погодбом земљиште у јавној својини може отуђити једино у случају изградње објекта за потребе обављања послова из надлежности државних органа или организација, органа јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, као и других објекта у јавној својини. Дакле, у конкретном случају правно је могуће да приватни инвеститор непосредном погодбом стекне својину на земљишту које је до тада било у јавној својини, али само за земљиште на којем ће бити објекат железничке станице и паркинга уколико учествује у заједничкој изградњи тих објекта са државом кроз јавно-приватно партнерство, и да се на том земљишту заснује сусвојина. С друге стране, члан 100. ст. 1. не даје могућност да се непосредном погодбом отуђи део земљишта у јавној својини на којем ће бити изграђени објекти комерцијалног садржаја чији ће искључиви власник бити приватни инвеститор. Републичка дирекција за имовину је имала могућност да тај део земљишта прода заинтересованом инвеститору, али не непосредном погодбом, већ у Законом уређеном поступку јавног надметања (на основу члана 99. Закона о планирању и изградњи).

Члан 15. Закона о јавној својини, који РДИ такође наводи, није од значаја за овај случај, јер је реч о општој одредби која пружа могућност заснивања сусвојине на непокретностима и заједничке изградње добара од општег интереса, док се начин одабира приватних партнера уређује другим прописима.

Другим речима, за реализацију овог пројекта је Републичка дирекција за имовину имала правну могућност да спроведе или обједињени поступак јавноприватног партнерства, уколико су за то испуњени услови (дугорочна сарадња јавног и приватног партнера), или више одвојених поступака који су уређени законима Републике Србије - један за набавку радова изградње железничке станице и други за продају грађевинског земљишта за изградњу комерцијалних објекта

Уместо тога, определила се за то да спроведе поступак који није уређен ни једним правним актом, а који не обезбеђује адекватан ниво транспарентности, прецизне критеријуме за одабир најповољније понуде и могућност заштите права заинтересованих партнера.

На крају, Републичка дирекција се у свом одговору уопште није осврнула на то да ли је поштована процедура прописана чланом 37 Закона о јавној својини према коме се уговори о прибављању, отуђењу и размени непокретности у својини Републике Србије, као и уговори о преносу права јавне својине на непокретностима са Републике Србије на друге носиоце права јавне својине, закључују по претходно прибављеном мишљењу Државног правобранилаштва

нити на своју обавезу да примерак закљученог уговора достави Државном правобранилаштву у року од 15 дана од дана закључења уговора.

Чланом 4 Закона о јавној својини прописано је да се на стицање, вршење, заштиту и престанак права јавне својине, примењују се одредбе закона којим се уређује право приватне својине, ако нешто друго није одређено овим или другим законом, као и да одредбе посебних закона којима се уређује режим ствари у јавној својини не могу бити у супротности са овим законом. Сличну одредбу садржи и члан 2 Закона о промету непокретности („Службени гласник РС“, бр. 93/14, 121/14 и 5/15) сагласно којој се прометом непокретности сматра и пренос права коришћења на непокретности у јавној својини са једног на другог носиоца права коришћења на непокретности у јавној својини.

Осим тога, члан 38 предвиђа обавезу Државног правобранилаштва према којој је оно дужно да поднесе тужбу за поништење уговора који је закључен супротно прописима, у законом утврђеном року, а ако тај рок није утврђен законом - у року од једне године од дана закључења уговора. Исто овлашћење Државног правобранилаштва познаје и члан 14 Закона о промету непокретности с обзиром да је оно дужно да, ако је уговор о промету непокретности закључен супротно одредбама овог закона, закона којим се уређује јавна својина или другог закона, поднесе тужбу за поништај уговора, у року од шест месеци од дана достављања уговора, а најкасније у року од три године од дана потврђивања (солемнизације) уговора.

Из свега напред наведеног јасно произилази да је уговор који је закључен на основу непостојеће, незаконите процедуре апсолутно ништав у смислу одредби чл. 47.-52. ЗОО и 103. и 104. ЗОО, будући да је исти по садржини и свом циљу противан принудним прописима, те чији је предмет и основ закључења недопуштен, те предлагемо Државном правобранилаштву да у оквиру својих, горе наведених и описаних, овлашћења поступи по овој иницијативи и поднесе тужбу за поништај закљученог уговора о заједничкој изградњи зграде железничке станице „Београд центар“, паркинга и пратећих комерцијалних садржаја

У Београду,

дана 21. априла 2021. године

За организацију Транспарентност Србија

Програмски директор
Немања Ненадић



Транспарентност Србија
Палмотићева 31/II
11000 Београд
Tel. +381 11 303382

За Коалицију за надзор јавних финансија

Председник Управног одбора
Драган Добрашиновић



Коалиција за надзор јавних финансија
Генерала Транијеа 39/8
18400 Прокупље
Tel. +381 27 334102

Прилог: 1