

Prof. dr Zoran Ivošević\*

## POTAPANJE BEOGRADA NA VODI (Komentar Ugovora o zajedničkom ulaganju u Projekat „Beograd na vodi”)

Republika Srbija (RS), Belgrade Waterfront capital investment LLC (Strateški partner), Beograd na vodi d.o.o. (Društvo) i Al Maabar International Investment LLC (Garant) zaključili su Ugovor o zajedničkom ulaganju u projekat „Beograd na vodi” 26. aprila 2015. godine, pozivajući se na Sporazum između Vlade Srbije i Vlade Ujedinjenih Arapskih Emirata, zaključen 17. februara 2015. godine.

Osvrnućemo se na klauzule Ugovora koje su presudno uticale na naslov ovog projekta.

### 1. VIDLJIVI I „NEVIDLJIVI” UDELI U KAPITALU

Ukupni kapital Društva čini zbir sume od 1.000.000 dinara i iznosa kojima će ta vrednost biti uvećana naknadnim udelima. Osnivački ulog Republike Srbije je 1.000.000 dinara u gotovini, a osnivački ulog Strateškog partnera je 22.000 evra u dinarskoj gotovinskoj protivvrednosti. Vlasnički udeo, ekonomska i glasačka prava Republike Srbije određena su procentom od 32%. Vlasnički udeo, ekonomska i glasačka prava Strateškog partnera određena su procentom od 68%. Učešće Republike Srbije u dividendi određeno je procentom od 32%, a učešće Strateškog partnera u dividendi određeno je procentom od 68%. Ugovorne strane su se „bezuslovno i neopozivo sporazumele da se ekonomska prava i prava glasa Republike Srbije i Strateškog partnera u Društvu [...] neće umanjivati za iznos uloga u osnovnom kapitalu Društva ili dodatnih uplata u Društvo od strane bilo kog člana Društva” (klauzula 3.1.1).

Bezuslovno i neopozivo odricanje ugovornih strana od promena starnih ekonomskih prava i prava glasa ima za posledicu ekonomsku i pravnu „nevidljivost” dodatnih udela Republike Srbije, čija je vrednost više-

---

\* Redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu u penziji  
e-mail: zoraniv@sbb.rs

struko veća od osnivačkog i dodatnog udela Strateškog partnera. Dodatni „nevidljivi” udeli Republike Srbije odnose se na: 1) ustupanje gradskog građevinskog zemljišta i njegovo uređivanje; 2) uložene objekte i njihovo renoviranje; 3) raščičavanje zemljišta; 4) sanaciju životne sredine; 5) izgradnju komunalne infrastrukture i pružanje komunalnih usluga i 6) dodatno finansiranje putem kredita.

Ustupljeno gradsko građevinsko zemljišta ima površinu od hiljadu hektara, a vredno je, po proceni ekonomskih eksperata (Miša Brkić, list „Danas” od 25.9.2015), milijardu evra.

Objekti koje Republika Srbija ulaže u projekat imaju karakter nenovčanih realnih udela u vidu prava svojine na zgradama i drugim objektima, koje ona u postupku eksproprijacije treba da pribavi bez tereta, ako već nisu u njenoj svojini (klauzula 7.2.1).

Raščičavanje zemljišta ima pravnu i fizičku komponentu. – Pravno raščičavanje tiče se dodatnih troškova oslobađanja zemljišta i građevina prava svojine trećih lica u korist države ili grada Beograda, uz naknadu za eksproprijaciju (klauzula 5.1.1). – Fizičko raščičavanje odnosi se na dodatne troškove za uklanjanje nadzemnih i podzemnih objekata i instalacija na zemljištu ili površini reke, kao i na naknadu štete koja se pri tom uklanjanju pričinu (klauzula 5.2.1).

Sanacija životne sredine odnosi se na troškove uklanjanja opasnih materijala, toksičnih slojeva tla i geotehničkih rizika (klauzula 8.1.1).

Izgradnja komunalne infrastrukture i pružanje komunalnih usluga odnosi se na dodatne troškove za vodu, struju, gas, kanalizaciju i telekomunikacije, kao i za saobraćajne veze sa linijama podzemne železnice i tramvaja (klauzula 9.1.1).

Dodatno finansiranje Projekta putem kredita pretežno se realizuje po sledećem modelu: Strateški partner preko povezanih lica pribavlja kamatonosne zajmove, koje potom otplaćuje Društvo.

Ovakav raspored dodatnih obaveza izazvao je „puno zadovoljstvo Strateškog partnera, u smislu kompletne kompenzacije svih naknada/doprinosa za utvrđivanje građevinskog zemljišta i troškove uređivanja javnog zemljišta na nivou Projekta, odnosno druge strukture ili mere, ali uvek u skladu sa zakonima Republike Srbije, a što bi imalo za rezultat oslobađanje Društva od plaćanja ukupnih naknada/doprinosa za uređivanje građevinskog zemljišta, pod uslovom da Društvo snosi troškove uređivanja javnog zemljišta na nivou Projekta” (klauzula 4.2.1e). Kako i ne bi!

U pogledu dodatnog finansiranja Projekta od strane Strateškog partnera, treba reći da se on obavezao da, direktno ili indirektno, pribavi

za Društvo 300.000 evra. Direktno – uplatom 150.000 evra. Indirektno – obezbeđivanjem kamatonosnih zajmova u vrednosti od 150.000 evra kod sa njim povezanih lica, koje će otplaćivati Društvo (klauzula 10.2.2). Verujemo da je Strateškog partnera i zbog ovoga obuzelo osećanje zadovoljstva.

Sve ovo govori da Republika Srbija i Strateški partner nisu ravnopravne strane u ugovoru i da su njihove ugovorne obaveze u opreci sa principom jednakih vrednosti uzajamnih davanja, čime su povređene odredbe čl. 11. i 15. Zakona o obligacionim odnosima.

## 2. ZAKUP ZEMLJIŠTA I KONVERZIJA, BEZ NAKNADE

Republika Srbija je gradsko građevinsko zemljište ustupila Društvu – *davanjem u zakup bez naknade*.

Zakup je, po članu 567. stav 1. Zakona o obligacionim odnosima, dvostrano obavezan ugovor kojim se zakupodavac obavezuje da određenu stvar preda zakupcu na upotrebu a ovaj se obavezuje da mu za to plaća određenu zakupninu. Zbog obaveze isplate zakupnine, zakup je teretan a ne dobročin pravni posao. Davanje u zakup bez naknade je simulacija teretnog pravnog posla kojom se skriva besplatno ustupanje gradskog građevinskog zemljišta Strateškom partneru. Ovde se prekarijum „lažno predstavlja” kao ugovor o zakupu, kako bi se prikrio povlašćeni položaj Društva i u njemu privilegovani položaj Strateškog partnera.

Ali tu ne prestaju prekarijumske povlastice Društva i Strateškog partnera. Njih ima i u klauzulama ugovora koje se odnose na konverziju prava korišćenja po prividnom zakupu u pravo svojine „bez dodatnog plaćanja naknade za konverziju”. Reči „dodatnog plaćanja” bile bi umesne da je i „davanje u zakup” bilo praćeno zakupninom. Pošto nije, one su se našle u ugovoru da bi se očuvao privid zakupa. Republika Srbija se obavezala da konverziju obezbedi u roku od 30 dana od datuma ispunjenja uslova (klauzula 9.5.1 u vezi sa 6.3.2).

Po članu 66. tačka 1. Zakona o obligacionim odnosima, prividan ugovor nema dejstva među ugovornim stranama.

## 3. USKLAĐIVANJE PRAVNOG SISTEMA SA UGOVOROM

Pravni sistem svake zemlje čine zakoni i drugi opšti pravni akti sa kojima ugovori, kao pojedinačni pravni akti, moraju biti u skladu. Zato se i sloboda ugovaranja, po članu 10. Zakona o obligacionim odnosima,

prostire do granica koje postavljaju prinudni propisi, javni poredak i dobri običaji.

Ugovor o kojem je ovde reč hoće da bude jači od zakona i drugih propisa i zato Republiku Srbiju klauzulom 9.3.1. „obavezuje da donese sve neophodne izmene zakona i propisa, odnosno, zavisno od slučaja, da u svakom trenutku očuva određene ključne odlike zakonskog okvira koje su neophodne ili poželjne kako bi se proizvelo puno pravno dejstvo odredaba ovog Ugovora"! A to što je za Strateškog partnera neophodno, sadržano je u Prilogu 13 Ugovora koji nosi naslov „Ključni zakonski okvir i izmene zakona i propisa”. Da Strateški partner hoće i kontrolu podzakonskih akata, vidi se po tome što se Republika Srbija obavezala „da ne donosi izmene i dopune regulacionog plana bez prethodnog pristanka Strateškog partnera” (klauzula 9.2.1).

Ambicija Ugovora da pravni sistem Srbije podredi interesima Strateškog partnera nije samo znak arogancije nego i razlog njegove ništavosti zbog povrede prinudnih propisa o zabrani monopolskog položaja, što je predviđeno članom 103. stav 1. u vezi sa članom 14. Zakona o obligacionim odnosima.

Pristajanjem na ponižavajuće uslove Strateškog partnera, Republika Srbija je narušila i princip vladavine prava, predviđen članom 3. stav 2. Ustava. Po ovoj odredbi vladavina prava je – povinovanje vlasti Ustavu i zakonu. Tamo gde se vlast ne povinuje Ustavu i zakonu, vladaju ljudi na vlasti, a to nije svojstveno pravnoj državi.

#### 4. MERODAVNO PRAVO I REŠAVANJE SPOROVA

Podređujući pravni sistem interesima Strateškog partnera, Ugovor je tim interesima prilagodio upotrebu merodavnog prava i način rešavanja sporova između ugovornih strana.

Iako je još u uvodnom delu naveo da se pod *merodavnim pravom* podrazumevaju „zakoni, uredbe i ostali propisi na snazi u Republici Srbiji” (klauzula 1.1), Ugovor je njegovo značenje razgrađivao, najpre odredbama o podređivanju pravnog sistema njegovim klauzulama, o čemu je već bilo reči, a potom i posebnim načinom rešavanja sporova, o čemu će tek biti reči.

Pravo Srbije merodavno za primenu i tumačenje Ugovora relativizuje se time što se u sukobu nacionalnog zakona i Konvencije UN o ugovorima za međunarodnu prodaju robe prednost daje Konvenciji, bez obzira na to da li je ratifikovana ili ne, ali i time što se imperativne nacionalne norme

ne primenjuju kad se odnose na osnivanje i upravljanje Društvom (klauzula 32.1).

Ugovor predviđa da se svi sporovi u vezi sa njim, uključujući i pitanja povodom valjanosti, povreda ili raskida, konačno i isključivo rešavaju pred Arbitražom u Beču (klauzula 32.2). Što se sporova o potraživanju, povredi, izvršenju ili raskidu ugovora tiče, jasno je da se rešavaju arbitražno. To se, međutim, ne bi moglo reći i za sporove o valjanosti Ugovora. Njihovo arbitražno rešavanje važi samo za sporove između ugovornih strana. Ali, po članu 109. Zakona o obligacionim odnosima, zahtev za utvrđenje ništavosti ugovora može podneti i javni tužilac, a na ništavost se može pozivati i svako zainteresovano lice. Za rešavanje sporova po ovoj odredbi nadležan je nacionalni sud a ne bečka arbitraža, jer ni javni tužilac, kao samostalni državni organ, ni zainteresovano lice, kao vanugovorni subjekt, nisu strane u Ugovoru da bi se arbitražno rešavanje sporova o valjanosti Ugovora odnosilo i na njih.

## 5. SPORAZUM O SARADNJI DVE VLADE

Vlada Republike Srbije i Vlada Ujedinjenih Arapskih Emirata zaključile su 17. februara 2013. godine Sporazum o saradnji, koji je Narodna skupština potvrdila 15. marta 2015. godine. Dve odredbe ovog sporazuma bile su prosede za zaključenje ugovora o kojem je ovde reč.

Prva je član 2. tačka 8. podtačka 2. Sporazuma, kojim se Republika Srbija obavezala „da će prodati određenu nepokretnu imovinu subjektima iz Ujedinjenih Arapskih Emirata ili će investirati zajedno sa njima [...] što će biti regulisano posebnim kupoprodajnim ugovorom ili drugim ugovorima”. – Ovakva obaveza nije u skladu sa članom 26. Zakona o obligacionim odnosima, koji predviđa da je ugovor zaključen tek kad se ugovorne strane saglase o bitnim sastojcima ugovora. Otuda se ni Republika Srbija, kao strana u Sporazumu, nije mogla unapred obavezati da će određenu nepokretnu imovinu prodati drugoj strani. Ona je, doduše, u ovom slučaju nije prodala, već prividnim ugovorom o zakupu i konverzijom bez naknade velikodušno prepustila Društvu pod kontrolom Strateškog partnera.

Druga odredba je član 6. Sporazuma, koji određuje da sporazumi, programi i projekti zaključeni u skladu sa Sporazumom „ne podležu javnim nabavkama, javnim tenderima, javnim nadmetanjima ili drugom postupku predviđenom nacionalnim zakonodavstvom Republike Srbije”. – Ova odredba Sporazuma anulira nacionalne propise o izboru najpovoljnijeg ponuđača za preuzimanje određenog posla ili uključivanje u određeni

investicioni poduhvat. Time omogućuje monopolski položaj firmama iz Emirata, a što nije u skladu sa članom 14. Zakona o obligacionim odnosima i članom 84. stav 2. Ustava Srbije.

Ovakav prosede doveo je do ugovornog potapanja ne samo Beograda na vodi nego i pravnog sistema zemlje. Bilo, ne ponovilo se.

Dostavljeno Redakciji: 6. novembra 2015. god.

Prihvaćeno za objavljivanje: 19. januara 2016. god.