

ПРИНУДНО ПРИБАВЉАЊЕ ДОБАРА И УСЛУГА СА ОСВРТОМ НА ЕКСПРОПРИЈАЦИЈУ* (основне поставке)

Резиме

У овом раду аутор се бави проблематиком принудног прибављања добара и услуга. Тематици је приступљено како према позитивном праву, тако и са историјског аспекта. Пажња је посвећена различитим облицима одузимања имовине са посебном анализом поступка експропријације приватних добара и услуга. Експропријација је после јавних набавки, најчешћи вид прибављања добара и услуга у корист државе односно шире друштвене заједнице. Такође експропријација, с друге стране представља принудни начин преласка права својине физичког или правног лица на непокретним стварима у корист државе што се чини у јавном интересу и уз накнаду (која треба да буде правична). Други принудни начини стицања својине у корист државе (односно јавноправних ентитета) су: национализација, конфискација и арондација. Међутим, само експропријација (од у раду поменутих ванредних мера) има ширу примену или значај за редовно функционисање државе, односно њене јавне управе. Аутор се у раду (такође) осврће на видове принудног прибављања добара и услуга ради њиховог привременог коришћења. Од ширег значаја је реквизиција за потребе одбране земље. На крају уместо закључка указано је и на правну природу експропријације. То је институт мешовите правне природе – управноправне нарави (јавноправни елементи) и стварноправне нарави (грађанскоправни елементи). Ипак претежу њени јавноправни елементи.

Кључне речи: принудно прибављање добара и услуга, експропријација, национализација, конфискација, арондација, реквизиција, јавни интерес, накнада.

* Рад је написан у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2021. годину који се финансира из средстава Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

1. Увод

Непокретне и покретне ствари могу бити прибављане у јавну својину за остваривање интереса државних и локалних органа власти, али и јавних служби. Најважнији правни основ јесте уговорно стицање путем купопродаје, али се поједина добра, ако није потребно да буду у својини, могу узети у закуп. Данас се значајна палета добара и услуга прибављају путем јавних набавки. У теорији се указује да појам јавних набавки није тешко одредити. Оне представљају прибављање добара и услуга и уступање извођења радова за јавне потребе у поступку који је уређен законом. „Субјекти који су дужни да прибављају добра и услуге и уступају извођење радова у овом поступку јесу корисници јавних средстава тј. државни и локални органи и организације, установе и јавна предузећа и други корисници буџета, као и правна лица која они оснивају и организације обавезног социјалног осигурања. Сви они се означавају јединственим изразом наручиоци јавних набавки.“¹

Управни органи не поседују никаква принудна овлашћења у поступку јавних набавки, јер се овакав поступак заснива на начелу добровољности понуђача који конкуришу за доделу уговора о јавној набавци.

У односу на овакав поступак, постоје различити поступци супротни од добровољности, односно то су модалитети када се за одређене јавне потребе принудно прибављају одређена добра и услуге. Ови видови принудног прибављања односно привременог коришћења се даље могу поделити у теорији и пракси. Тако, експропријација, национализација, конфискација, арондација, комасација и аграрна реформа представљају принудан прелазак непокретности, евентуално покретних ствари и услуга у јавну својину њеним исто тако принудним преласком из приватне у јавну својину.²

2. Облици одузимања имовине - историјски посматрано, пре и након Другог светског рата

Још је Српски грађански законик из 1844. године познавао установу експропријације, а она је била нормирана и Законом о заузимању приватних непокретних добара за општенародну употребу поред накнаде. Овај законски

¹ Милосављевић, Б., *Управно право*, Београд, 2017, стр. 231 „Јавне набавке имају енорман значај са аспекта задовољавања јавног интереса, интереса привредних субјеката који у њима учествују, као и сваког грађанина који користи прибављена добра, услуге или радове непосредно, или кроз функционисање одређеног наручиоца коме су то претпоставке за успешно обављање послова и задатака.“ Миловановић, Д., *Разматрање институционалног оквира заштите права у поступцима јавних набавки*, Право и привреда, бр. 4-6/2018, стр. 744.

² У теорији се за појам одузимања имовине и добара, користе и изрази подржављење, депропријација, развлашћивање.

акт важио је и за време постојања Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, односно Краљевине Југославије чијим је првим Уставом била регулисана експропријација. Чланом 37 Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца из 1921. године било је прописано да је својина зајамчена, да из својине проистичу и обавезе, те да њена употреба не сме бити на штету целине. Нормирано је да се садржина, обим и ограничења приватне својине одређује законом. Експлоатација приватне својине у општем интересу допуштена је на основу закона, уз правичну накнаду. Посебну пажњу тзв. Видовдански устав посвећује експропријацији великих шумских комплекса у приватном власништву. Особеност наведених закона и Устава из 1921. године је право власника непокретности (који се назива и експропријатом, а корисник експропријације назива се експропријант) на накнаду. „Полазећи од начела да државни орган може провести експропријацију, односно да експропријант може стећи власништво на некретнини само уз правичну накнаду, Устав је прихватио концепцију најширег могућег облика обештећења.“³ Овакву констатацију у теорији и решење Устава оцењујем као крајње позитивне.

После Другог светског рата на нормативном плану настављена је слична пракса, а то значи да је Уставом и законима регулисана установа експропријације. „Одредбама почетних норми у оквиру новог југословенског законодавства стављени су ван снаге и односни старији прописи о експропријацији. Међутим, интерес за институтом експропријације у оквиру новог југословенског права није тиме изгубио на свом значају. Штавише, потреба за његовим потпуним правним регулирањем посебно је наглашена већ у првим фазама новог југославенског уставноправног развоја. Ова наглашеност потребе последица је нарочитог гледања на постојање приватне својине на некретнинама од стране новог друштвеног система у формирању. Сам тај систем суочен са озбиљним проблемима уклањања последица рата и тешкоћама стварања новог друштвено-економског политичког и правног поретка морао је ради властитог одржања стварати такве друштвене односе и релације у оквиру којих приватно власништво (поготово на некретнинама), губи свој ореол светлости и неповредивости. Тиме онда експропријација, са осталим значајним облицима, и мјерама стварања друштвеног власништва (национализацијом, аграрном реформом и конфискацијом), добија посебно на значају.“⁴

Такође се наводи да: „Док је на Западу приватна иницијатива остала темељ привредног система, а у руке државе прешли неки стратешки ресурси (банке, рудници, јавни транспорт и сл.), у народним демократијама се кроз конфискацију и национализацију тежило потпуном истискивању и гушењу приватног предузетништва, као једном од облика социјалне револуције којим се развлашћују класни непријатељи – „буржоазија“ и „кулаци“, а доминантан

³ Борковић, И., *Накнада за експроприрану имовину и њезин режим у југославенском праву*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, VII/1969-1970, стр. 62-63.

⁴ Исто, стр. 63.

сектор постаје државни, под контролом партије. У свим народним демократијама најпре је земља одузима од фашиста и колабораната, носилаца бившег режима, а потом се прешло на класичну национализацију. Прво су национализована средства за производњу важнијих привредних грана, банака, акционарских друштава, а потом и остало.⁵

Конфискација имовине после Другог светског рата у источно-европским земљама вршена је на идеолошкој матрици изградње новог социјалистичког друштва које треба да се ослободи класног непријатеља. Тај и такав непријатељ је оличен у крупном капиталисти, а шире посматрано према свим идеолошко-политичким противницима којима казна за супротно политичко мишљење бива непримерена, а казна је одузимање лепезе имовинских права. Принудни и неправедни прелаз приватне својине у државну односно друштвену својину имао је за последицу, у коначном, опадање конкурентности источно-европске привреде и квалитета различитих услуга у односу на западно-европске демократије.

Према Закону о конфискацији имовине и о извршењу конфискације⁶, а по одређењу датом у члану 1 конфискација имовине јесте принудно одузимање без накнаде у корист државе целокупне имовине (потпуна конфискација) или тачно одређеног дела имовине (делимична конфискација)⁷ која је лична својина или лични удео у заједничкој имовини са другим лицима. Конфискација⁸ се односи на сва имовинска права. „Подржављење средстава за производњу у Југославији, до национализације крајем 1946. године, било је углавном вршено кажњавањем народних непријатеља и сарадника окупатора на основама кривичног законодавства. Конфискација имовине, вршена на основу судских пресуда и одлука војних и цивилних судова, била је често класно и политички мотивисана у условима потпуне инструментализације судства и револуционарне правде. Конфискација је обично била казнена мера против

⁵ Цветковић, С., *Облици одузимања приватне својине у Србији и Југославији 1944-1958*, Зборник радова: Рехабилитација и реституција у Србији, Београд, 2009, стр. 198.

⁶ Закон о конфискацији имовине и о извршењу конфискације, Службени лист ДФЈ, бр. 40/45 и 70/45.

⁷ У теорији се такође указује на дистинкцију два вида конфискације. То су : „а) општа (потпуна) конфискација, којом се одузима целокупна имовина осуђеног лица која према закону уопште може да буде предмет ове казне и б) специјална (делимична) конфискација, којом се одузима само део имовине осуђеног лица. Њеном применом се од осуђеног лица одузимају само одређени предмети (добра – зграда, стан, део земљишта) или одређене вредности имовине у ком случају је суд дужан да у пресуди тачно одреди обим и врсту имовине која је предмет одузимања.“ Срзентић, Н., Стајић, А., Лазаревић, Љ., *Кривично право СФРЈ. Општи део*, Београд, 1986, стр. 367.

⁸ У нашем важећем кривичном праву (мисли се на конфискацију) та мера није позната. Са конфискацијом не треба мешати одузимање имовинске користи која је прибављена кривичним делом или прекршајем, јер се у овом другом случају ради о мери уобичајеној у читавом свету.

народних непријатеља осуђених за колаборацију, издају и остала дела против народа и државе.“⁹

Аграрна реформа је принудна општа мера државе на основу које пољопривредно и шумско земљиште изнад одређеног максимума прелази у државну или друштвену својину тако што ти објекти улазе у посебно намењен аграрни фонд. Затим државни орган (аграрна комисија) такво земљиште додељује одређеној категорији субјеката тзв. аграрним интересентима, а то су: сиромашно становништво, сељаци беземљаши и друга угрожена лица. То је општа правна мера јер настаје директно на основу закона и њена је последица престанак права својине на земљишту изнад законски одређеног максимума или је њен циљ делимично ограничење права својине успостављањем одређених терета на поменути објектима. Правне последице те мере су у томе што ступањем на снагу закона вишак земљишта постаје јавна (државна својина) својина. С друге стране, аграрни интересенти постају сопственици тренутком предаје ствари у државину. Упис права својине и терета у земљишним књигама има декларативно дејство. Накнада, односно обештећење бивших власника односно поседника није предвиђено као битан елемент, што иначе одговара духу те мере.¹⁰

Законом о аграрној реформи и колонизацији¹¹, у члану 1 прописано је да ће се у циљу додељивања земље земљорадницима који немају земље или је имају недовољно, на целој територији Федеративне Народне Републике Југославије извршити аграрна реформа и колонизација остварујући начело: земља припада онима који је обрађују.

„Национализација не значи престанак субјективног права на основу акта воље претходног имаоца нити је то престанак права услед невршења, што подразумева да се не врши пословима и актима грађанског права. То је мера државне принуде, принудна операција која се спроводи на основу самог закона, односно општег акта. У том смислу, реч је о јавноправном институту који дубоко задире у субјективна грађанска права, имовину физичких и правних лица. Национализација, као и експропријација, састоји се од два сегмента, две димензије. С једне стране, то је процес престанка субјективног права – права својине и других имовинских права у целини, док с друге стране настају нова субјективна права која чине јавну својину. Посматрано из угла имаоца права, за њега је релевантан тренутак губитка права, док је за државу односно јавноправни колективитет примаран моменат настанка права. У сваком случају, та мера изазива озбиљне последице у правном поретку, угрожава правну

⁹ Цветковић, С., *нав. чланак*, стр. 200-201

¹⁰ Јелић, Р., *Појам национализације и разграничења од сродних института*, Зборник радова: Идентитетски преображај Србије, 2020, стр. 153-154.

¹¹ Закон о аграрној реформи и колонизацији Службени лист ДФЈ, бр. 64/45 и 16/46 и Службени лист ФНРЈ, бр. 24/46, 99/46, 101/47, 105/48, 4/51, 19/51, 42-43/51, 21/56 и 55/57 и „Службени лист СФРЈ, бр. 10/65)

сигурност, нарушава начело правде и правичности, отвара проблеме у реституцији и сл. Национализација као јавноправна мера државе мења својинске односе у друштву уз потпуну или делимичну накнаду, а некад и без накнаде. Та принудна мера мења својински статус свих или појединих правних лица, предузећа, субјеката у одређеним привредним гранама.¹²

Закон о национализацији приватних привредних предузећа¹³ у свом првом делу одређује предмет и обим национализације. У члану 1 било је наведено да се даном ступања на снагу овог закона национализују и прелазе у државну својину сва приватна привредна предузећа општедржавног и републиканског значаја у следећим гранама привреде: у рударству и екстрактивној индустрији, металургији, индустрији нафте и њених деривата (природних и вештачких), у индустрији природних гасова, у индустрији прераде угља, у индустрији железничко-саобраћајног материјала, у индустрији машина и алата, у индустрији цемента, гипса, стакла, керамике, порцелана, фајанса, азбеста, ватросталног материјала, у електро-индустрији, у графичкој и штампарској индустрији, у индустрији текстила (природних и вештачких), у индустрији коже, крзна и гуме, у банкарству и осигурању, и другим областима таксативно наведеним у закону од тачке 1 до тачке 42. Чланом 2 прописано је да се предузећима општедржавног и републиканског значаја сматрају она предузећа која су до дана ступања на снагу овог закона проглашена као таква указима Президијума Народне скупштине ФНРЈ, односно президијума народних скупштина народних република.

По Закону о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта¹⁴ предмет национализације су најамне стамбене зграде и најамне пословне зграде, а првом одредбом било је прописано да се такве зграде национализују и постају друштвена својина. Такође, било је регулисано да се у градовима и насељима градског карактера национализују и постају друштвена својина и грађевинска земљишта.

Основни закон о експропријацији¹⁵ предвиђао је у одредби члана 1 да се непокретна имовина и права на непокретној имовини могу експроприсати кад то тражи општи интерес извођења корисних радова за сврхе друштвено-економског и културног подизања и развоја народа.¹⁶ Такође, било је прописано

¹² Јелић, Р., *Појам национализације ...*, стр. 151.

¹³ Закон о национализацији приватних привредних предузећа, Службени лист ФНРЈ, бр. 98/46 и 35/48

¹⁴ Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, Службени лист ФНРЈ, бр. 52/58, 3/59, 24/59, 24/61 и 1/63

¹⁵ Основни закон о експропријацији (Службени лист ФНРЈ, бр. 28/47, 12/57 и 53/62 и Службени лист СФРЈ, бр. 13/65, 5/68, 7/68 и 11/68)

¹⁶ Примера ради, имовина се могла експроприсати ради грађења железница, трамваја, путева, тунела, мостова, аеродрома, пловних канала, као и подизања зграда и постројења која су везана за ове објекте а намењена су њиховом одржавању и коришћењу, подизања насипа за одбрану од поплава, грађења канала и смештаја цеви за

да, кад то захтева општи интерес, могу да буду експроприсани и предмети нарочите културне, уметничке и историјске вредности, као и имовинска права. И по овом закону било је нормирано да ће се сопственику дати накнада за експроприсану имовину у висини просечне прометне вредности, коју експроприсана имовина има на дан процене. Међутим, накнада која је одређивана све до 15. фебруара 1968. године није била „правична“ ни тржишна, па бивши власници или њихови законски наследници имају право на реституцију тако експроприсане имовине, док накнада која је одређена након 15. фебруара 1968. године сматра се правичном, па лица од којих је имовина одузимана немају право на враћање односно обештећење.¹⁷

одвођење великих вода, наводњавања или исушивања као и подизања пумпних станица, грађења речних и поморских лука, пристаништа и зимовница, обалских докова, бродоградилишта, складишта, регулације текућих вода, регулације бујица (вододерина) као и пошумљавања које се врши у том и другом циљу, подизања војних грађевина, вежбалишта, утврђења и других објеката за потребе народне одбране, подизања постројења телеграфске, телефонске и радио мреже, изградње насеља, подизања стамбених и јавних зграда, извршења регулационог плана појединих насеља, места и градова, комасације, арондације, мелиорације, асанације, изградње водовода, канализација, гасовода, централа за производњу и постројења за пренос и развођење електричне енергије, подизања јавних купатила, отварања и заштите минералних и топлих вода, подизања вежбалишта, игралишта и домова за физкултуру, подизања силоса, расадника, машинских, семенских, сточних станица, подизања и проширења рударских, индустријских и других привредних предузећа, подизања школа, музеја, уметничких галерија и других општенодрожних културно просветних и уметничких установа.

¹⁷ Видети чл. 6 ст. 3 Закона о враћању одзете имовине и обештећењу, којим је прописано да бивши власник нема право на враћање имовине, односно обештећење, у складу са тим законом, за имовину одузету на основу прописа о експропријацији који су се примењивали после 15.02.1968. године, за коју је одређена накнада у новцу или другим стварима и правима. Уколико је бившем власнику одређена накнада применом прописа о експропријацији који су се примењивали после 15.02.1968. године, сматра се да је бившем власнику одређена „правична“ накнада по Закону о изменама и допунама Закона о експропријацији који је објављен у Службеном листу СФРЈ бр. 5/68 од 07.02.1968. године и 7/68, којим је прописано да се у Закону о експропријацији (Службени лист ФНРЈ, бр. 12/57 и 53/62 и Службени лист СФРЈ, бр. 13/65) у чл. 10 ст. 1 после речи „припада“ додаје реч „правична“. Дакле, не може се остварити право на враћање имовине односно обештећење, уколико је накнада за одузету имовину одређена на основу прописа о експропријацији који су се примењивали после 15. 02. 1968. године, будући да је тог дана ступио на снагу Закон о изменама и допунама Закона о експропријацији, а којим је по први пут и то чл. 10 било предвиђено да сопственику за одузету имовину припада правична накнада. Овакво становиште заузето је у пресуди Управног суда У-14833/16 од 14.3.2019. године. „Ово са разлога, што је у проведеном поступку утврђено да је бившем власнику исплаћена правична накнада за експроприсано или изузето национализовано грађевинско земљиште, у складу са одредбама Закона о експропријацији и то применом тог прописа након 15.02.1968.

Арондација представља аграрну меру на основу које се власнику приватног земљишта, које се налази између парцела земљишта у јавној својини те омета његово рационално искоришћавање, то земљиште одузима у корист друштвене својине и заокруживања парцела, а у замену му се за узврат даје у приватну својину друго пољопривредно земљиште.¹⁸ У теорији срећу се и следеће дефиниције арондације: „Арондација је аграрна мера државе којом се одузимају одређене земљишне парцеле (пољопривредно земљиште, шуме и шумско земљиште) ако оне по свом положају представљају енклаву или полуенклаву те онемогућавају рационалну употребу околног земљишта или на други начин остваривање општег интереса у овој области, уз давање накнаде у другом земљишту или новцу.“¹⁹ „Арондација је мера којом се врши уређивање пољопривредног земљишта, односно заокруживање и стварање већих земљишних површина подесних за примену савремених мера и средстава. Тај циљ има и комасација, али за разлику од ове мере, арондација обухвата само појединачне земљишне парцеле које су по положају енклаве и полуенклаве.“²⁰

Законом о искоришћавању пољопривредног земљишта из 1959. године било је предвиђено да се ова аграрна мера може „вршити у сврху рационалнијег обрађивања земљишта механизације пољопривредних радова, спровођења мелиорационих и противверзионих радова, омогућавања изградње економских дворишта и подизања дугогодишњих засада, као и ако би без спроведене арондације примена савремених агротехничких метода при обрађивању тога земљишта била онемогућена или знатно отежана. Арондација се може вршити само у корист пољопривредне организације, или у корист друге привредне организације која користи пољопривредно земљиште у пољопривредне сврхе. Арондација се може вршити само ако површина земљишта коју користе једна или више пољопривредних организација износи више од прописаног процента укупне површине пољопривредног земљишта у потесу и ако се већи део осталих земљишта у потесу не обрађује у кооперацији.“²¹

године, са којих разлога, тужиоци/бивши власници немају право на враћање, односно обештећење за предметну имовину.“

¹⁸ http://www.restitucija.gov.rs/doc/pojmovnik/Pojmovnik%20Glosar_1.pdf; стр.1, 20.6.2021. (Појмовник национализације и денационализације)

¹⁹ Станковић, О., *Арондација*, одредница Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада, I том, наведено према: Јелић, Р., *Експропријација и сродне категорије*, Правни живот, бр. 11/2009, стр. 618.

²⁰ Јелић, Р., *Експропријација и ...*, стр. 618.

²¹ Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта (Службени лист ФНРЈ, бр.43/1959), чл. 53-54.

3. О експропријацији и другим облицима принудног одузимања имовине

Експропријација²² је институт интердисциплинарног правног карактера, и то отуда што се позитивноправни режим експропријације налази под лупом и више грана права: уставног али пре свега управног (њен јавноправни режим) и стварног права (односно позиционирање експропријације у грађанскоправном режиму).

У периоду социјалистичког друштвеног система експропријација се дефинисала као прелаз приватне својине у друштвену (и државну) у тзв. општем интересу, тј. јавном интересу и уз накнаду. То је не само „средство претварања“ приватне својине у друштвену или државну, већ и њено ограничавање, повезивање са друштвеном својином или подређивање друштвеној својини. Предмет експропријације су непокретности у приватној својини, а одузимање се врши у корист друштвених и државних правних лица, државних органа, органа јединица локалне самоуправе, установа, задруга и др. Накнада се, по правилу, даје у новцу, али може и у натури, у виду друге непокретности. Данас свакако да изостављамо пре свега термин друштвена својина, јер више није уставна норма од доношења Устава из 2006. године.

У српском правном систему гаранција права својине је уставна категорија, а највишим општим правним актом регулисано је да „право својине може да

²² Када говоримо о експропријацији, треба поменути и деекспропријацију – а то је поступак супротан од експропријације. Таквим поступком експропријату се враћа имовина која му је експроприсана (иста односно друга у замену). Када то није могуће, тада ће се експропријату исплатити прописана новчана накнада. Када се користи термин деконфискација под тим се подразумева антипод поступку конфискације. Конфискату или његовим правним следбеницима врши се повраћај конфискованих ствари, добара или права. Предуслов за то је, по правилу, претходно укидање или поништавање изречене кривичне осуде и њених правних последица у поступку рехабилитације. У теорији је често коришћен и термин денационализација²² која представља процес враћања приватним власницима имовине (у натуралном облику или у виду новчаног обештећења) која им је одузета на основу прописа о аграрној реформи и колонизацији, конфискацији и секвестрацији, национализацији и делом, експропријацији. Термини „реприватизација“ и „реституција“ употребљавају се у истом значењу. У свом уско семантичком смислу под денационализацијом се подразумева процес инверзан национализацији, али у упоредном праву (легислатива и пракса) под овим термином, у ширем смислу, означава се и деконфискација и реституција - враћање бившим власницима имовинских добара и права подржављених по разним другим основама, обештећење за ту имовину, као и приватизација државне имовине. Према је реприватизација унеколико егзактнији појам, у том ширем смислу, ипак је фреквентнији израз денационализација. То се нарочито мисли на период после 1945. године.

буде одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеним на основу закона, уз накнаду која не може да буде нижа од тржишне.²³

У овој цитираној уставној одредби налази се основ за установљавање потпуне (што је чешћи случај) или делимичне односно непотпуне (што је ређи случај) експропријације.

Експропријација представља стару правну установу која је позната још из римског права.²⁴ Она подразумева да се појединцима и правним лицима може одузети или ограничити право својине на непокретностима, а то се чини због јавног интереса актом овлашћеног државног органа. С једне стране постоји јавни интерес, а с друге стране интерес појединца. Та два интереса нису једнаког значаја. Јавни интерес претеже над приватним интересом. Да би се јавни интерес задовољио, могућа су два правна пута. Један пут је закључење уговора о купопродаји (класичан грађанскоправни вид задовољења), између појединца, с једне стране, и органа јавне власти, с друге стране. Да би се јавни

²³ Чл. 58 ст. 2 Устава Републике Србије (Сл. гласник РС, бр. 98/2006) Међутим, анализа термина одузимање и ограничење могла би да доведе до схватања да је реч о појавама исте врсте које се различито означавају. Исти став је имао и Уставни суд Србије када је донео решење о одбацивању захтева за оцену уставности чл. 1 Закона о експропријацији и констатовао да употреба различитих термина не представља разлог за оспоравање уставности тог закона (Уставни суд РС I Уз-229/09.)

²⁴ „Иако извлаштење у основи већ познаје бабилонско право у раној антици, као и касније римско право, повијесно гледано, извлаштење се као посебан правни институт јавља тек у модерним законодавствима. Наиме, у римском праву могло је бити практикувано само изнимно путем законских аката. У средњем вијеку под утјецајем доктрине патримонијалне државе и владаревог врховног власништва (*dominium eminens*) над добрима подложника који су имали непосредно (*dominium directum*) и користовно власништво (*dominium utile*), извлаштење је било арбитарно уз честе злоупотребе. Партикуларна права статута слободних градова и опћина пружају нам примјере често мудрих уређења ових питања, међутим узалудно је тражити њихов даљњи развој у каснијем времену апсолутних монархија. Након дуге епохе феудализма, у грађанским државама које су се темељиле на индивидуалистичкој заштити власништва, управо због његове опће улоге у тржишном господарском суставу, утврђивање прецизних увјета за задирање у приватно власништво било је и остало важно, те су се увјети његова ограничавања прописивали уставом и законом. Примјерице, у Француској, у почетцима стварања грађанског друштва могућности извлаштења биле су ограничене. Наиме, чланком XVII. Декларације о правима човјека и грађанина из 1789. године утврђивало се да је власништво неповредиво и свето, те да се никога не може лишити власништва осим ако постоји јавна потреба, уз увјет давања правичне накнаде. први, модерни, писани устави попут француског из 1791. године настојали су афирмирати неповредивост приватног власништва као једног од природних права човјека, допуштајући извлаштење једино у случају крајње јавне потребе.“ Јелушић, М., Шарин, Д., *Уставноправни аспекти одређивања накнаде за потпуно извлаштење*, Зборник Правног факултета Свеучилишта у Риједи, бр. 2/2015, стр. 816-817.

интерес остварио, то се чини продајом одређене непокретности, дакле, мењањем власника. Други пут је активирање института експропријације у циљу остварења јавног интереса, о чему је властан да одлучи надлежан државни орган. То је по правилу орган управе.

Постојање јавног интереса је круцијални разлог да би дошло до експропријације, односно за примену ове установе. Централни орган извршне власти, дакле Влада Републике Србије може утврдити јавни интерес за експропријацију „ако је експропријација непокретности неопходна за изградњу објеката у области: образовања, здравства, социјалне заштите, културе, водопривреде, спорта, саобраћајне, енергетске и комуналне инфраструктуре, објеката за потребе државних органа и органа територијалне аутономије и локалне самоуправе, објеката за потребе одбране земље, као и за изградњу станова којима се решавају стамбене потребе социјално угрожених лица.“ Такође, Влада утврђује јавни интерес и у случају када је експропријација непокретности неопходна за експлоатацију минералних сировина, за обезбеђење заштите животне средине и заштите од елементарних непогода, укључујући изградњу објеката и извођење радова за ове потребе, као и за прибављање неизграђеног земљишта потребног ради расељавања насеља или дела насеља, ако је на подручју тог насеља или дела насеља утврђен јавни интерес за експропријацију непокретности ради експлоатације минералних сировина, као и у другим случајевима предвиђеним законом.²⁵

Од стране овлашћеног органа доноси се посебна одлука о постојању јавног интереса. Таква одлука представља неопходан акт да би се могло приступити поступку експропријације.

Иначе, дистинкција између поменути два облика експропријације – потпуне и непотпуне видљива је по томе да ли долази до промене власништва на непокретности или само до сужавања права својине. Ако се мења власник на експропријацијој непокретности тада је реч о потпуној експропријацији. „Престанак права својине на непокретности је апсолутан, с обзиром да оно више није у правном промету, те с обзиром да престанком права својине престају и остала стварна и друга права која су постојала на тој непокретности (хипотека, службеност, закуп, послуга и друга).“²⁶ Непотпуна или делимична експропријација, као што је напред речено, не подразумева промену власника, већ се на његовом праву својине на непокретности установљава уже право, као што је на пример службеност или закуп земљишта са прецизираним роком

²⁵ Закона о експропријацији (Сл. гласник РС, бр. 53/95, Сл. лист СРЈ, бр. 16/2001 - одлука СУС и Сл. гласник РС, бр. 20/2009, 55/2013 - одлука УС и 106/2016 - аутентично тумачење) чл. 20 ст. 2.

²⁶ Ачански, Т., *Експропријација и правична накнада*, Наша законитост, бр. 10-11/1984, стр. 1116

трајања.²⁷ Тај временски интервал кад је у питању закуп земљишта, износи највише три године, с обзиром да ће земљиште бити коришћено са јасно одређеним циљем, као што је истраживање рудног или другог блага, коришћење каменолома и слично, али временски ограничено. Овај вид експропријације који подразумева закуп земљишта на одређено време са дефинисаним начином коришћења земљишта после протеча времена ствара обавезу за корисника експропријације да земљиште врати у стање у коме је било пре установљавања непотпуне експропријације. Са овим видом непотпуне експропријације сличност има привремено заузимање земљишта. Да би се изградио одређени објекат, а то подразумева ангажман људских и материјалних ресурса и у том смислу је потребно исте сместити на одређеној локацији. То може бити на простору на коме се гради непокретност, а може бити, примера ради, на суседном земљишту. Овакво привремено заузимање земљишта, као и код закупа на земљишту има истоветан ограничен рок трајања, најдуже на три године. Оно се, као и у случају закупа, мора вратити у првобитно стање.

Предмет експропријације могу бити једино непокретности, а то су земљиште, зграде и други објекти грађевинске намене. Експропријација се не може вршити ради пољопривредне обраде у јавном интересу.

Законски је установљен широк круг субјеката који су корисници експропријације. То су: Република Србија, аутономне покрајине, градови и Град Београд, општине (јединице локалне самоуправе), јавни фондови, јавна предузећа, облици привредних друштава чији су оснивачи јавна предузећа, као и привредна друштва, где је већински удео јавног капитала, а чији су оснивач Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

У случају када дође до експропријације, тј. до ограничења уживања права својине у јавном интересу и на основу закона, а да није донето решење надлежног органа о експропријацији, онда говоримо о институту „фактичке експропријације“. Овај термин установљен је праксом Европског суда за људска права приликом решавања бројних предмета у оваквим ситуацијама.²⁸

²⁷ „Ограничење права својине успостављањем службености је трајног карактера и оно се састоји у праву корисника експропријације да на одређени начин користи предмет експропријације (позитивна службеност), односно у немогућности сопственика непокретности да је у пуном обиму користи (негативна службеност). Установљавање закупа односно привремено заузимање може бити само привременог карактера, што значи да корисник експропријације стиче право коришћења предмета експропријације на одређено време или док траје потреба, те да је након тога дужан предмет експропријације вратити сопственику, на коме он поново успоставља пуно право својине.“ Ачански, Т., *нав. чланак*, стр. 1116.

²⁸ Најчешћи пример у пракси је када приватно земљиште планским актом јединице локалне самоуправе буде одређено за улицу а када се то фактички и спроведе. Од тог момента по сили закона приватно земљиште постаје средство у јавној својини јединице локалне самоуправе. Због тога јединица локалне самоуправе има обавезу да земљиште

3.1. Поступак експропријације

У самом поступку експропријације могу се запазити одређене деонице или фазе, од којих су неке обавезне, а друге се не морају увек јавити, односно оне су другом речју факултативне. Пример за факултативну фазу у поступку експропријације су припремне радње.

Експроприациони поступак пролази кроз следеће обавезне фазе (које следе једна другој): 1) утврђивање јавног интереса, 2) доношење решења о експропријацији и 3) утврђивање накнаде за експроприсану непокретност.

Факултативна фаза, односно припремне радње које се врше у сврху експропријације предметно су регулисане путем неколико одредаба Закона. Тако је чланом 21 Закона о експропријацији прописано да правно лице које намерава да поднесе предлог за експропријацију може да тражи да му се, ради израде студије оправданости, подношења предлога за утврђивање јавног интереса или предлога за експропријацију, дозволи да на одређеној непокретности изврши потребне припремне радње. У том смислу се као пример тих припремних радњи у Закону наводи: испитивање земљишта и премеравање. Прописани су елементи предлога за дозволу вршења припремних радњи и то су: сврха ради које треба да се предложи експропријација, непокретност на којој се намерава вршење припремних радњи, власник те непокретности, природа, обим и сврха радњи, као и време њиховог трајања.

Министарство надлежно за послове финансија је орган управе који одлучује поводом предлога за дозволу вршења припремних радњи.

које је постало средство јавне својине експроприше ранијем власнику односно да га изузме из поседа ранијег власника и да за то плати одговарајућу накнаду. У ситуацији када је земљиште као у овом случају приведено намени у складу са планским актом и по сили закона постало јавна својина, власник земљишта не би требало да трпи штетне последице што надлежни орган није спровео управни поступак и донео решење о изузимању земљишта из поседа које би било основ за исплату накнаде за изузето земљиште. Из праксе примене Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права, чији је Република Србија потписник, Европски суд за људска права у великом броју одлука изражава став да се код експропријације мора постићи равнотежа између захтева општег интереса и права појединца на мирно уживање свог власништва при чему одсуство накнаде за експроприсану имовину у износу који није у складу са вредношћу непокретности редовно представља несразмерно мешање државе. Такође, ако се појединцу за одузету непокретност не плати никаква накнада повреда права на уживање имовине је још драстичнија. Европски суд употребљава термин „фактичка експропријација“ сматрајући да повреда права на мирно уживање имовине постоји све до оног момента када дође до успостављања равнотеже интереса, а то ће бити тек када се власник адекватно обештети. Овакав став потврђују и бројне одлуке судова и то: Врховног касационог суда, Рев 2083/2017 од 13.06.2018. године, Рев 7/2017 од 20.04.2017. године, Апелационог суда Гж.2084/17 од 24.08.2017. године и Уставног суда Уж-472/2014 од 25.02.2016. године.

Подносилац предлога за дозволу вршења припремних радњи у обавези је да учини вероватним, да је, на пример, неопходно на одређеном земљишту извршити премеравање и одређена истраживања. У таквој ситуацији дозволиће се вршење припремних радњи од стране надлежног министарства. Међутим, приликом доношења решења о дозволи за вршење припремних радњи, мора се водити рачуна о томе, да се оне не обављају у време неподесно за власника непокретности, с обзиром на културу земљишта и сврху за коју се непокретност користи. Управо да би се очувало право својине које има власник непокретности односно да се не наруши култура земљишта и сврха за коју се непокретност користи, морају да буду наведене и припремне радње које подносилац предлога може да врши, као и рок до којег је дужан да их изврши. Под припремним радњама не подразумева се могућност извођења грађевинских или других сличних радова. То значи, да је законодавац показао одређеност да се припремне радње обављају искључиво наменски.

Као и код поступка експропријације, тако и код припремних радњи, правно лице у чију је корист дозвољено њихово вршење дужно је да за то власнику непокретности плати законски прописану накнаду. То је у ствари правична накнада, иста као и накнада за експроприсану непокретност. Кад се каже иста, мисли се у ствари на начин, на који се одређује. Треба нагласити да вршењем припремних радњи (а и сам назив асоцира) није започет поступак експропријације, него се исти само припрема.

Утврђивање јавног интереса је прва деоница којом започиње поступак експропријације. То, другим речима говорећи, значи да ће се донети одлука да постоји јавни интерес да се на одређеном месту изводе радови, односно изградња неког објекта. Одлуку којом се утврђује јавни интерес могуће је донети само ако је на основу Закона донет одговарајући плански акт, којим је на одређеном земљишту предвиђена изградња одређених објеката. Одлуком је такође могуће утврдити јавни интерес за експропријацију, а поводом непокретности које су према уговору о заједничком улагању у привредно друштво, односно о заједничком оснивању привредног друштва, који је закључила Република Србија, неопходне за обезбеђење неновчаног улога, државе у то друштво, а који су обухваћени тим уговором или одговарајућим планским актом.

Само ако је у складу са Законом донет одговарајући плански акт, Влада може да утврди јавни интерес за експропријацију. Лице које према одредба Закона о експропријацији може бити корисник експропријације, овлашћено је да поднесе предлог за утврђивање јавног интереса за експропријацију. Овај предлог који се подноси Влади преко министарства надлежног за послове финансија, садржи следеће податке: тип непокретности за коју се предлаже утврђивање јавног интереса, тип објекта односно врста радова чија је изградња предвиђена на одређеном земљишту, као и податке о земљишту које се прибавља ради давања накнаде ранијим власницима експроприсаних непокретности који се расељавају због експлоатације минералних сировина,

односно податке о земљишту које се прибавља ради обезбеђења неновчаног улога Републике Србије за оснивање привредног друштва, као и друге информације које су од значаја за утврђивање јавног интереса. Саставни део предлога представља извод из одговарајућег планског акта. Ако не постоји такав акт, предлог може да садржи и извод из уговора о заједничком улагању, односно заједничком оснивању привредног друштва. То је случај прибављања непокретности ради обезбеђења неновчаног улога Републике Србије.

О предлогу за утврђивање јавног интереса, Влада има рок од 90 дана за одлучивање. Да би одлука била донета, није потребно претходно саслушање странке. Међутим, уколико предлагач поступка за утврђивање јавног интереса не достави све податке, односно доказе, а то не учини ни у накнадно остављеном року, па се због тога не може поступати по поднетом предлогу, исти предлог ће закључком министарства надлежног за послове финансија бити одбачен као непотпун. У решењу којим је усвојен предлог за утврђивање јавног интереса, непокретности за које је утврђен јавни интерес наводе се појединачно или се наводи акт, односно уговор. Законом се као пример наводе: назив акта, назив органа који је тај акт донео, односно назив уговорних страна и број и датум доношења акта, односно закључења уговора). Тако се са сигурношћу може утврдити које су непокретности обухваћене актом. Решење којим је усвојен предлог за утврђивање јавног интереса објављује се у „Службеном гласнику РС“. Дан објављивања сматра се и као дан када је ово решење Владе достављено странкама. Против решења Владе којим се одлучује о предлогу за утврђивање јавног интереса, може се у року од 30 дана од дана његовог достављања покренути управни спор пред Управним судом.

Када овлашћени корисник експропријације поднесе предлог, сматра се да је покренут поступак експропријације. Тек пошто се утврди општи интерес за експропријацију одређене непокретности могуће је поднети предлог. Када је реч о овлашћеним предлагачима, то су: у име Републике државни правобранилац односно надлежни правобранилац у име покрајине, града или општине, као и друго лице које заступа ове територијалне јединице. Најкасније у року од годину дана од момента када је утврђен јавни интерес подноси се предлог општинској управи на чијој територији се налази непокретност која је предложена за експропријацију. Тај предлог за експропријацију садржи следеће елементе: 1) назив и седиште подносиоца предлога; 2) непокретност за коју се предлаже експропријација и место где се она налази; 3) власник непокретности и његово пребивалиште односно седиште као и 4) циљ због кога се предлаже експропријација.

Служба општинске управе овлашћена за имовинско-правне послове на чијој територији се налази одређена непокретност спроводи поступак за експропријацију и, такође, доноси решење о експропријацији. Решењу претходи обавеза органа да саслуша власника непокретности о чињеницама од значаја за експропријацију. Наведене послове врше општина, односно град, као поверене послове државне управе. У случају испуњења законом предвиђених

услова, предлог корисника експропријације биће усвојен решењем о експропријацији. У случају да нису испуњени услови, исти предлог ће бити одбијен. Предвиђен је жалбени пут, односно може се изјавити редовно правно средство против првостепеног решења о експропријацији, а по коме решава министарство надлежно за послове финансија. Један пример за оглашавање решења ништавим и то по експлицитној норми посебног закона, (у овом случају реч је о Закону о експропријацији) јесте онај када се донесе решење о експропријацији, а да претходно није утврђен јавни интерес. Овакво решење се може у сваком тренутку уклонити из правног система.

Закон о експропријацији системом енумерације предвиђа обавезне елементе које решење о експропријацији мора да садржи, а то су: 1) назначење корисника експропријације; 2) назначење непокретности која се експроприше, уз навођење података из катастра непокретности или других јавних књига у којима се уписују права на непокретностима; 3) назначење сопственика непокретности и његовог пребивалишта или седишта; 4) назначење сврхе експропријације, односно објекта ради чије се изградње непокретност експроприше, као и број и датум решења којим је утврђен јавни, односно општи интерес за експропријацију и назив органа који је то решење донео; 5) обавезу корисника експропријације да ранијем власнику у својину да други објекат, стамбену зграду или стан, односно закупцу стана да обезбеди други одговарајући стан са правом закупа на неодређено време; 6) обавезу сопственика, односно држаоца, да непокретност преда у државину корисника експропријације, као и рок предаје; 7) обавезу корисника експропријације да у року од 15 дана од дана правоснажности решења о експропријацији општинској управи поднесе писмену понуду о облику и висини накнаде за експроприсану непокретност.²⁹

На основу предлога за експропријацију, корисник експропријације је дужан да поднесе захтев за забележбу експропријације у катастру непокретности или другим јавним књигама у којима се уписују права на непокретностима. Међутим, Законом је прописано да нема правног дејства према кориснику експропријације, отуђење непокретности за коју је стављена забележба експропријације, као и промена односа на непокретности која може бити од утицаја на обавезе корисника експропријације.

Корисник експропријације је, иначе, у обавези да надокнади трошкове поступка експропријације.³⁰ По редовном току ствари, корисник експропријације може ући у посед експроприсане непокретности после наступања правоснажности решења о експропријацији. Од овог постоји изузетак када корисник експропријације ступа у посед непокретности пре правоснажности решења ако то налажу разлози хитности, као што је изградња одређеног објекта или извођење одређених радова. За овакву ситуацију је

²⁹ Закон о експропријацији, чл. 31.

³⁰ Видети Закон о експропријацији, чл. 33.

потребно да корисник експропријације поднесе захтев по коме одлучује министарство надлежно за послове финансија. Закон предвиђа да се неће „дозволити предаја у посед кориснику експропријације пре правноснажности одлуке о накнади, односно пре закључења споразума о накнади, уколико корисник експропријације није претходно утврдио потребне елементе за одређивање висине накнаде за експроприсани објекат.“³¹

Решењем о експропријацији власник експроприсане непокретности има обавезу да исту преда у посед кориснику експропријације и посебно важно право - право на правичну накнаду.³² „Правична накнада је инструмент који у „принудни промет“ изнуђен експропријацијом уноси неопходну меру економске равнотеже између субјеката.“³³ Правична накнада³⁴ се одређује

³¹ Видети Закон о експропријацији, чл. 35 ст. 2.

³² „Накнада за експропријацију не произилази ни из чије грешке. Давање накнаде резултат је социјално-политичког става које заузима држава као организација политичке власти у датом друштву кад оцјењује друштвене посљедице свог ауторитативног захвата у имовинска права појединца, услијед којих ови (због задовољења одређених опћих интереса) трпе губитак што га је могуће изразити у новчаном облику. Баш из тих социјално-политичких конзидерација произилази одговарајуће правно регулирање режима експроприационих накнада као потраживања (у новчаном или натуралном облику) *sui generis*. Ипак, различито заузимање споменутог става утјече и на различитост у уређењу правног режима експроприационе накнаде. Између двије екстремне варијанте, једне према којој држава из социјално-политичких побуда не признаје експропријату никакво право на накнаду, сматрајући да интезитет друштвеног интереса намеће његову тоталну жртву – што је видјели смо само изузетак – друге, да из тих истих побуда експропријату призна право на накнаду равну оној коју би овај добио да би својом имовином располагао по начелима слободног правног промета; постоји широк избор средњих рјешења. Нијансе у којима их прихватају позитивни правни системи одвајају каткад у потпуности режим давања накнаде од режима грађанског права, док се други опет директно служе институтом тог права у разрешавању имовинскоправних односа.“ Борковић, И., *нав. чланак*. Иво Борковић даље наводи надовезујући се на изречено да је тај избор „још комплициранији ако се новчаном накнадом има покрити и вриједност која нема право имовинског еквивалента (нпр. Зграда која је генерацијама у власништву обитељи па представља „обитељско-сентименталну“ вриједност). Овај проблем завређује макар и периферну пажњу, јер начело правичности не може избјећи покривање неимовинских (новчано мјерљивих) штета.“ *исто*, фуснота 19.

³³ Ачански, Т., *нав. чланак*, стр. 1123

³⁴ У време важења Закона о експропријацији Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1968.године професор Драгољуб Стојановић је писао: „Накнада може бити одређена како у новцу тако и натура. Новчана накнада је правило. Ипак, накнада може бити и натурална, и састојати се у давању у својину друге непокретности, кад постоји посебан интерес погођеног лица за такву накнаду и кад корисник експропријације располаже таквом непокретношћу. Од врло великог значаја за постизање циља, да накнада буде правична јесте питање, када се накнада исплаћује и под којим условима. Циљ накнаде захтева да се лицу погођеном експропријацијом

споразумом странака, после доношења решења о експропријацији, а може бити одређена и судским путем.

Корисник експропријације од предлога може да одустане све док решење о експропријацији не постане правноснажно. Последица одустанка корисника експропријације је доношење закључка о обустави поступка. Решење о експропријацији може да се у свако доба поништи или измени, само у случају ако корисник експропријације и ранији власник то заједнички траже.

Такође, ако корисник експропријације у законски предвиђеном року од три године, од правноснажности одлуке о накнади односно од дана закључења споразума о накнади није извршио према природи објекта, знатније радове на објекту ради чије изградње је извршена експропријација, исто се може поништити решење о експропријацији. Рок је двоструко дужи у случају када је у питању експропријација за потребе експлоатације рудног блага на површинским коповима.

3.2. Утврђивање накнаде за експроприсану непокретност

Два су модалитета утврђивања накнаде за експроприсану непокретност. Прво, то је путем споразума. Када споразум изостане (свакако је најбоље решење постојање споразума), онда се накнада одређује пред судом у ванпарничном поступку. Као што је напоменуто накнада се утврђује после правноснажности решења о експропријацији. Општинска управа је после правноснажности решења о експропријацији дужна да одмах без одлагања закаже и одржи расправу за споразумно одређивање накнаде за експроприсану непокретност. Корисник експропријације је дужан да општинској управи поднесе писмену понуду о облику и висини накнаде, у року који не може бити

накнада исплати у готовом новцу, да би могао ефикасно да надокнади имовински губитак који је претрпео услед експропријације. Зато се у нас, према чл.38. Закона о експропријацији, „накнада за експроприсану непокретност одређује у готовом новцу.“ Ако то није случај, накнада није правична. Сумње овакве врсте отпадају и у случају натуралне реституције, када се у замену за одузету непокретност даје друга, на којој може постојати право својине. Одређивање накнаде у форми гарантовања одређене ренте или издавања хартија од вредности, где се накнада реализује у дужем временском периоду у виду сукцесивних чинидби, може свести накнаду, због инфлаторних тенденција, на чисту номиналну. Тако се изиграва гаранција о правичној накнади.“ Стојановић, Д., *Експропријација и правична накнада*, Анали Правног факултета у Београду, јануар-април 1970, бр. 1-2, стр.11. Време многих а посебно високих инфлација (која је у виду такозване хиперинфлације задесила Србију у првој половини деведесетих година XX века) показало је да су тачне речи професора Стојановића и то не само кад је реч о накнади за експроприсану непокретност у виду накнаде кроз издавање хартија од вредности или одређене ренте, него уопште неке обавезе државе према физичком лицу која се у оваквом виду даје а може бити обезвређена инфлацијом.

дужи од 15 дана од правноснажности решења о експропријацији. Општинска управа без одлагања по слову Закона доставља примерак понуде ранијем власнику, а при том од управних и других органа и организација прибавља обавештења о чињеницама које могу бити од значаја за споразумно одређивање накнаде.

Споразум о накнади за експроприсану непокретност на основу члана 57 Закона о експропријацији садржи: облик и висину накнаде; рок у коме је корисник експропријације дужан да испуни своје обавезе, као и обавезе ранијег сопственика уколико су оне споразумом уговорене. Овај споразум уноси се у записник који мора да садржи све податке који су неопходни за испуњење обавеза странака. Закон предвиђа да споразум о накнади поседује снагу извршне исправе. При том, споразум неће имати ту снагу уколико општинска управа одбије његово закључење. Иначе, за „склапање споразума о накнади за експроприсану непокретност“, у теорији се наводи да „има обележја поравнања склопљеног у управном поступку.“³⁵ Стога је надлежни орган дужан да настоји да странке постигну споразум, упозоравајући их на њихова права и обавезе.

Предвиђено је да ако општинска управа одбије закључење споразума о накнади она ће без одлагања све списе предмета експропријације доставити месно надлежном основном суду ради одређивања накнаде. Надлежни суд одређује новчану накнаду, а споразум о другим облицима накнаде (о давању друге непокретности у својину или сусвојину уместо експроприсане непокретности, о премештају експроприсаних објеката на друго по прописима дозвољено место о изградњи прилаза, пролаза или приступних путева), извршава општинска управа. Уколико се у року од два месеца од дана правноснажности решења о експропријацији не постигне споразум о накнади, и то у целини општинска управа доставиће правноснажно решење о експропријацији са свим списима надлежном општинском суду ради одређивања накнаде. Ако се општинска управа држи пасивно, односно не достави правноснажно решење о експропријацији у наведеном року, ранији власник и корисник експропријације могу се непосредно обратити суду ради одређивања накнаде. Корисник експропријације, такође, сноси трошкове поступка споразумног одређивања накнаде за експроприсану непокретност.

Законски су нормиране посебне одредбе за експропријацију непокретности на локалитетима захваћеним земљотресом, поплавом, пожаром, еколошким удесом или другом елементарном непогодом већег обима.

Чланом 38 Закона о експропријацији прописано је да се : „земљиште може привремено заузети и када је то потребно ради постављања и изградње привремених објеката (пословни објекти, објекти за смештај становника и имовине и сл.). Жалба изјављена против решења којим се установљава привремено заузимање земљишта, не одлаже извршење решења. Решење о привременом заузимању земљишта укинуће се чим престане потреба због које

³⁵ Милков, Д., *Управно право – делатност управе*, Нови Сад, 2017, стр. 350.

је донето.“ Ово је посебан поступак експропријације и за исти важи правило супсидијарне примене правила општег експроприационог поступка. „С обзиром да је посебан (ванредан) експроприациони поступак настао из разлога хитности, његове специфичности се и огледају у знатном поједностављењу у иначе доста сложену, а тиме и спору процедуру општег експроприационог поступка. Тако је у овом поступку у потпуности изостављена фаза утврђивања општег интереса. Уместо споре процедуре утврђивања општег интереса (која може да траје до 90 дана), Влади је дато у надлежност да одређује подручја и време за које ће се вршити експропријација по овом поступку, што тиме подразумева и њену сагласност у погледу постојања општег интереса за експропријацију.“³⁶

На основу коначног решења о експропријацији њен корисник може тражити предају те непокретности ради привођења сврси. Пошто се донесе првостепено решење, а у случају хитности извођења радова, и то на захтев корисника експропријације скупштина општине може да одлучи да му се преда непокретност. Корисник експропријације је обавезан да ранијем власнику односно носиоцу станарског права или закупцу, а у случају да се експроприше стамбена зграда, стан или пословна просторија обезбеди други стан, односно пословну просторију у својину, сувојину на коришћење, односно закуп у року који не може да буде дужи од шест месеци од дана иселења из експроприсане непокретности. Корисник експропријације до обезбеђења стана или пословне просторије има обавезу да пре рушења таквих објеката овим лицима обезбеди привремени смештај који испуњава основне услове становања, односно обављања делатности.

Закон о експропријацији познаје и једну, такозвану „квaziекспропријацију“. То је случај када се права на непокретности која се налази у јавној својини и која има једног титулара преносе на другог титулара који је исто у јавноправном режиму и то решењем надлежне службе општинске управе када за то постоји јавни интерес. Административни пренос је назван „квaziекспропријацијом“ јер овде не долази до прелаза или ограничавања приватне својине одређеног титулара у корист јавне својине. Општи интерес за ограничавање или одузимање права јавне својине на непокретности истоветно се регулише као и код општег експроприационог поступка.³⁷ Карактеристика

³⁶ Лончар, З., *Улога органа управе у поступку експропријације*, Гласник адвокатске коморе Војводине, бр. 4/1997, стр. 137-138.

³⁷ „Из списка предмета, односно решења о утврђивању општег интереса СО Јагодина број 020-99/92-01 од 17.11.1992. године, као и копије плана РГЗ-а од 22.5.2003. године се види да се ради о непокретностима у друштвеној својини, а за исте је поменути решењем СО Јагодина утврђен општи интерес и које су административним преносом пренете у корист „ББ“, то се решење Одељења за урбанизам, комуналне, стамбене и имовинско-правне послове Општине Јагодина број 465-18/93-04 од 9.6.1993. године не може поништити под условима и на начин прописан чл. 36. ст. 3. Закона о експропријацији. *Ово стога што* је административни пренос непокретности посебан

административног преноса је непостојање ни давање правичне накнаде, с обзиром да је носилац права на непокретностима у јавној својини и да се та права преносе или ограничавају па исти има право на накнаду „само за рад и средства уложена у то земљиште или друго природно богатство.“³⁸

Може се коначно рећи да је значај експропријације у једном друштву вишеструк, и он се може разложити на друштвено-политичке, економске и управно-правне аспекте. Друштвено-политичка компонента огледа се у осигурању општег (у јавноправној науци би нагласили да је реч о јавном интересу) интереса а постојање истог утврђује надлежни државни орган. Управно-правни аспект је видљив кроз чињеницу да је експропријација мера принудне природе која се спроводи од надлежног органа управе на основу законом нормираног поступка.

4. Други облици принудног прибављања добара и услуга

Непокретности, покретне ствари, или, другим речима, добра и услуге, могу се принудно прибављати, али у циљу привременог експлоатисања односно коришћења. Два примера за ове видове принудног прибављања добара и услуга су реквизиција и употреба одређених средстава од стране полиције.

Када је држава угрожена ратом, непосредном ратном опасношћу или одређеним ванредним ситуацијама које нису последице ратних дејстава већ природних катастрофа или угрожавањем здравља становништва ширих размера (епидемијско-пандемијске ситуације), ауторитативност два државна управна органа посебно долази до изражаја – то су војска и полиција. Посебно војно-одбрамбени органи могу ради одбране мира и јавне безбедности посегнути за коришћењем како непокретних тако и покретних ствари. Примера ради привремено се одузимају покретне ствари као што су разне врсте превозних средстава, грађевинске машине и оружје у својини грађана. Код одузимања потрошних ствари тада је посреди њихово трајно уступање, а не привремено коришћење. Непокретности које се уступају на привремено коришћење у току ратних дејстава за потребе војске су земљишта и зграде.

Закон о одбрани употребљава термин „материјална обавеза“ за реквизицију. Појам материјалне обавезе и поступак за остваривање права и

правни институт, регулисан законом, за који се само општи интерес у смислу одредбе чл. 70. Закона о експропријацији утврђује на исти начин као и за експропријацију непокретности, па се поништај решења о административном преносу непокретности не може вршити на начин и под условима који су законом одређени за поништај решења о експропријацији. Тужени је за своју одлуку у образложењу оспореног решења дао правно ваљане разлоге које у свему прихвата и овај суд.“ Пресуда Врховног суда Србије, У-2255/05 од 28. 09.. 2005.

³⁸ Закон о експропријацији, чл. 71.

дужности грађана у области одбране регулисан је члановима 57-60.³⁹ Тако, прописано је да се у ратном и ванредном стању грађанима може утврдити материјална обавеза у складу са законом и прописима, који се односе на ратно и ванредно стање. Материјалну обавезу за потребе одбране земље извршавају власници ствари. Ствари и материјална добра за потребе одбране земље распоређују се према ратном распореду за потребе Војске Србије, државних органа, привредних друштава и других правних лица, у складу с прописима о критеријумима за распоређивање грађана и нормативима ствари за потребе попуне Војске Србије и друге потребе одбране земље. Ствари и материјална добра за потребе одбране земље, поступак и начин њиховог евидентирања, накнада за коришћење тих средстава и друга питања од значаја за извршавање материјалне обавезе, уређују се посебним законом и прописима за њихово извршење. Грађани којима је утврђена војна, радна или материјална обавеза односно обавеза учешћа у цивилној заштити, дужни су да поступају по налозима надлежних органа.

Такође, у Закону о одбрани користи се и термин „радна обавеза“. Тај институт дефинисан је у члану 50 овог Закона. Наведено је да се радна обавеза уводи у ратном и ванредном стању у државним органима, органима аутономних покрајина, органима јединица локалне самоуправе, привредним друштвима, другим правним лицима, као и предузетницима. Она се односи на извршавање послова и задатака одбране, у складу с Планом одбране Републике Србије. Као вид реквизиције у одређеним ситуацијама радна обавеза доводи до ограничења личне слободе, што се правда вишим циљем, а то је одбрана и безбедност земље.

После завршетка ратних прилика физичка и правна лица којима су одузете покретне и непокретне ствари имају право да им исте буду враћене, односно да, ако је реч о потрошним стварима, или ако су неке уништене током ратних дејстава, имају право да добију накнаду. Поред тога, и грађани који су током ратних дејстава обавезани на рад имају право да добију накнаду за то што су принудно испуњавали радне дужности.

Полиција, као организациони део управног органа задуженог за унутрашњу безбедност државе, а чији један од главних задатака хватање учинилаца кривичних дела, некада да би остварила тај задатак, мора да одузме одређене ствари које су објекат својине грађана. Тако је Законом о полицији⁴⁰ у члану 100 регулисан институт употребе туђег саобраћајног средства и средства везе. Полицијски службеник може да се послужи саобраћајним средством и средством везе правног или физичког лица, ако на други начин не може да изврши превоз, односно успостави везу неопходну ради хватања учиниоца кривичног дела који се непосредно гони или ради превозења у најближу

³⁹ Закон о одбрани (Службени гласник РС, бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009 - др. закон, 104/2009 - др. закон, 10/2015 и 36/2018).

⁴⁰ Закон о полицији (Службени гласник РС, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018).

здравствену установу повређеног лица које је жртва кривичног дела, саобраћајне незгоде, елементарне непогоде или другог несрећног случаја. Полицијски службеник се приликом примене овлашћења из става 1. овог члана обавезно представља показивањем службене значке и службене легитимације. Власник превозног средства и средства везе којим се послужи полицијски службеник има право на накнаду трошкова и штете проузроковане њиховом употребом, чија висина не може бити нижа од тржишне.

„За разлику од тога, полиција нема овлашћења да грађанина принуди да јој пружи помоћ у извршењу њених задатака (на пример, у хватању учиниоца кривичног дела). Међутим, грађани могу ту помоћ да пруже добровољно и ако услед тога буду повређени, оболе или претрпе штету, имаће право на помоћ и накнаду штете.“⁴¹

5. Уместо закључка

У раду је указано да експропријација (али не само она) представља принудно прибављање одређених добара и услуга. Од светиње права приватне својине се некад мора одступити зарад виших - општих или јавних интереса. То одступање кроз експропријацију познато је у савременим правним системима па и у позитивном (и некадашњем) овде анализираним српском праву да би се остварио јавни интерес. Експропријацији односно њеној реализацији инхерентна су два поступка – управни и судски. У управном поступку испуњава се основа – циљ експропријације а то је пренос права својине са физичког или правног лица, на оног ко је корисник експропријације. Овај поступак може бити и једини (у току експропријације) јер власник одређене непокретности и корисник експропријације могу да склопе споразум о накнади за експроприсану непокретност. Тиме се у ствари закључује поравнање у управном поступку. Ако је споразум о накнади изостао долази до преношења надлежности на суд у ванпарничном поступку. Изостанак споразума о накнади не значи да је и „замрзнута“ експропријација, већ се и даље одвијају радови који су последица експропријације. Иначе само решење о експропријацији извршава се принудно, без могућности супституције неком санкцијом, а то је иначе својствено управноправном а не грађанскоправном односу. Изражавам мишљење да је у српском праву експропријација мешовит институт – како управноправни тако и грађанскоправни (стварноправни), у коме ипак претежу елементи јавноправног карактера. Само ако изостане споразум о накнади примењиваће се правила грађанског права (стварног и грађанскопроцесног права). У том смислу доминантнија су јавноправна (управноправна) обележја овог института.

Такође постоје други видови принудног прибављања добара у јавну својину а то су национализација, конфискација и арондација, али се само

⁴¹ Милосављевић, Б., *нав. дело*, стр. 235.

експропријација може окарактерисати као мера (вид иначе управног ограничења својине) са екстензивнијим дејством и значајем у делатности јавне управе. Јавне набавке су по учесталости први вид прибављања непокретности за потребе јавне управе, а после њих непокретности се најчешће за задовољење јавних интереса прибављају на основу експропријације.

Међу осталим начинима принудног прибављања одређених добара и услуга (са циљем њиховог привременог коришћења) у раду је између осталих издвојена за анализу реквизиција којом се као посебном мером подразумева управно ограничење права својине на покретним стварима. Реквизиција је преношење права својине (у различитим ванредним околностима) на покретним стварима принудним путем. Реквизиција није регулисана само једним прописом, односно целовито као експропријација. Док се експропријација врши на непокретним стварима реквизиција се врши на покретним, па је разлика између њих објекат на коме се врше. Оно што је експропријација за непокретности, то је реквизиција за покретности, уз дистинкцију да она представља ванредну меру. Јавни интерес код реквизиције још више долази до изражаја⁴² јер су околности у којима се активира ова управна мера ограничења својине изузетне односно ретке, због налажења друштва у изузетно тешким приликама, а државе у ванредном или ратном стању.

*Milan Rapajić, Ph.D., Assistan professor,
Faculty of Law, University of Kragujevac*

FORCED PROCUREMENT OF GOODS AND SERVICES WITH REFERENCE TO EXPROPRIATION (basic settings)

Summary

In this paper, the author deals with the issue of forced acquisition of goods and services. The topic is approached both according to positive law and from the historical aspect. Attention is paid to various forms of confiscation of property with a special analysis of the process of expropriation of private goods and services. After public procurement, expropriation is the most common type of procurement of goods

⁴² Поступак по коме се одвија реквизиција је неформалан и хитан па се и по томе она разликује од експропријације.

and services for the benefit of the state or the wider community. Also, expropriation, on the other hand, is a forced way of transferring the property rights of a natural or legal person on immovable property in favor of the state, which is done in the public interest and with compensation (which should be fair). Other coercive ways of acquiring property for the benefit of the state (ie public entities) are: nationalization, confiscation and arondation. However, only expropriation (from the extraordinary measures mentioned in the paper) has a wider application or significance for the regular functioning of the state, ie its public administration. The author (also) looks at the types of forced acquisition of goods and services for their temporary use. Requisition for the needs of the country's defense is of wider significance. Finally, instead of a conclusion, the legal nature of expropriation was pointed out. It is an institute of mixed legal nature - administrative law nature (public law elements) and property law nature (civil law elements). However, its public law elements prevail.

Key words: *forced acquisition of goods and services, expropriation, nationalization, confiscation, arondation, requisition, public interest, fee.*