

## EKSPPROPRIJACIJA I PRAVIČNA NAKNADA

Pitanje eksproprijacije i naknade za eksproporisane objekte u nas je postalo naročito aktuelno posle donošenja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji od 1. februara 1968. („Službeni list SFRJ”, broj 5/68.). Ovaj Zakon je pitanju određivanja naknade posvetio posebnu pažnju, u nameri da je što pravičnije reguliše, kako bi obezbedio veći stepen zakonitosti nego što je to bio slučaj prema ranijim propisima. Time je istovremeno regulisano jedno vrlo značajno pitanje od koga zavisi ostvarenje garancije prava svojine u granicama postavljenim Ustavom i zakonima, koja je u nas u prvom redu radna svojina, pa je njeno restituisanje kroz naknadu pravične vrednosti, resituisanje jedne svojinske pozicije koja predstavlja najčešće osnov egzistencije njenog titulara. U ovako postavljenim okvirima za pravo svojine, eksproprijacija nije više mera kojom bi moglo i trebalo da se menja svojinska struktura, već isključivo akt pribavljanja dobara u javnom interesu „prinudnom kupovinom”, uz naknadu pravične vrednosti. Pre nego što pređemo konkretno na određivanje pojma eksproprijacije (opštih uslova za eksproprijaciju), načina, mera, granica naknade, kao i uslova plaćanja naknade po našem pozitivnom pravu, pozabavićemo se razvojem ovog instituta, koji ima svoju istoriju, kao što i svojina ima svoju istoriju. Ovaj pregled će nam omogućiti da pravilno shvatimo funkciju eksproprijacije, kao i funkciju naknade, koja se za eksproprijacione zahvate u svojinu kretala u skali od potpune do nominalne naknade.

### *1. Klasičan pojam eksproprijacije do prvog svetskog rata*

U periodu liberalnog razvoja kapitalizma državni zahvati u privatnu svojinu bili su vrlo retki i ograničavali su se uvek na konkretan slučaj, pogađajući po pravilu samo nepokretnosti. Naknada za eksproporisane objekte obuhvatala je punu vrednost nepokretnosti, uključujući pripatke i plodove. „Ovo je značilo potpunu naknadu totalne štete kroz naknadu

razlike u imovini pre i posle eksproprijacije. O ovom iznosu naknade postojala je puna saglasnost u teoriji, praksi i jurisdikciji.”<sup>1</sup>

Kod eksproprijacija vršenih u to vreme radilo se o oduzimanju i prelasku privatne svojine u javnom interesu, upravnim aktom, na jedno preduzeće od opšte koristi, uz potpunu naknadu. Mere se sprovode na osnovu zakona, u posebno regulisanom postupku, koji počinje sa dodelom ekspropriisanog prava određenom javnom preduzeću, na osnovu upravnog akta u kome je određen obim i domet mera, kao i novčana vrednost za naknadu ekspropriisanog objekta.

Karakteristike ove epohe su oštro razgraničenje između države i individue, sa tendencijom da se individui pruže sva sredstva za odbranu od državnih zahvata u svojini. Ako su državi bili neophodni predmeti koji se nalaze u privatnoj svojini, ona je imala pravo da ih pribavi upravnim aktom, ali je morala pogođenom licu da plati punu naknadu. Zahtev pojedinca išao je samo dotle da mu se za oduzete predmete, uz poštovanje propisane forme, garantuje puna naknada.

## 2. Odstupanje od klasičnog pojma eksproprijacije posle prvog svetskog rata

Znatne promene doživeo je klasičan pojam eksproprijacije posle prvog svetskog rata. One su došle naročito do izražaja u Vajmarskom ustavu. Radi ostvarenja svojih zadataka u oblasti privrede, stambenih odnosa i kulture u ovom periodu povećava se broj državnih zahvata u javnom interesu. Porast učestanosti zahvata u privatnu svojinu, kojima se ona ukida ili prevodi u druge forme državno-kapitalističke svojine, samo su simptom koji najrečitije govori sam za sebe, o povećanom prodoru javnog prava u neprikosnoveno privatno pravo svojine, o njenoj slabosti, o tendencijama poplave javnog prava. Ove tendencije sve više smanjuju okvire slobode korišćenja i raspolaganja predmetima svojine, naročito one na proizvodnim sredstvima, koja svojim titularima pribavlja ekonomsku moć eksploatacije drugih i izaziva stalnu napregnutost u društvenim odnosima, antagonističke suprotnosti čije razrešenje ili bar ublaženje interesuje državu i nagoni je da interveniše, po cenu ukidanja garancije privatne svojine kada je to neophodno.

Čuveni čl. 153 Vajmarskog ustava sadržao je garancije za svojinu, ali je istovremeno i utvrđivao uslove i pretpostavke za njenu eksproprijaciju. „Svojina je zajamčena Ustavom. Njen sadržaj i granice proizilaze iz zakona.

— Eksproprijacija se može vršiti samo u interesu zajednice i na osnovu zakona. Ona se preduzima uz odgovarajuću naknadu, ukoliko nije zakonom nešto drugo određeno. Zbog visine naknade u slučaju spora, stoji otvoren pravni put kod redovnog suda; ukoliko zakon nešto drugo ne odredi. Eksproprijacija od strane federacije prema zemljama, opštinama i opšte korisnim udruženjima vrši se samo uz naknadu.

— Svojina obavezuje. Njena upotreba treba istovremeno da služi opštem dobru” (Čl. 153 Vajmarskog ustava).

<sup>1</sup> Dr Friedrich Giese: *Enteignung und Entschädigung früher und heute*, Tübingen, 1950, str. 10.

Ovde već možemo primetiti odstupanje od klasičnog pojma eksproprijacije:

1. Eksproprijacija se može vršiti, osim upravnog akta, na osnovu zakona o posebnom postupku;

2. kada je reč o naknadi do Vajmanskog ustava to je uvek značilo „punu naknadu” ekspropriisanog objekta, međutim, sada je to „odgovarajuća naknada”. Predviđena je čak i mogućnost da se posebnim zakonom i ne predvidi nikakva naknada;

3. u pogledu visine naknade može se voditi spor pred redovnim sudom, ali zakon za to može odrediti i neki drugi organ.

Proširuje se i sam pojam eksproprijacija u pogledu objekata koji mogu biti ekspropriisani. Pojam svojine, za koga postoje garancije u Ustavu ne odnosi se samo na telesne stvari, već i na imovinska prava svih vrsta, prava na tuđim stvarima, na udele i prava potraživanja, akcije, autorska i druga prava. Eksproprijacija se tretira kao svaki državni zahvat u područje takvih privatnih imovinskih prava. Pojam eksproprijacije se transformisao u princip zaštite imovinskih prava od zahvata države. Ona više ne predstavlja prelazak svojine na jednoj stvari (telesnom predmetu) u javnom interesu, na neko preduzeće od opšte koristi, već jedno nesnošljivo ograničenje i opterećenje svojine i drugih imovinskih prava u interesu zajednice. U teoriji i sudskoj praksi kapitalističkih država formira se jedan nov pojam eksproprijacije koji obuhvata sve mere „kojima se zakonodavnim ili upravnim aktom vlasnik ili titular nekog drugog imovinskog prava u nepoželjnoj meri ograničava” (Werner Weber). Ovakav način tretiranja eksproprijacije istovremeno uklanja njenu ciljnu vezanost za jedno preduzeće, kao uslov eksproprijacije bitan za klasičan pojam, a opšti interes zajednice stupa u prvi plan.

Tendencija za proširenjem pojma eksproprijacije nužno je u buržoaskoj teoriji dovela do postavljanja pitanja o razgraničenju između mera eksproprijacije za koja titularu pripada naknada i mera ograničenja svojine za koja mu ne pripada naknada („Svojina obavezuje”). Tim problemom se naročito bavila nemačka teorija, pokušavajući da odredi kad se zahvati u svojinu kreću u okvirima „određivanja granica i sadržaja svojine”, tj. kada svojim zahvatima država ne vređa supstancu svojine i kada za to nije obavezna da da bilo kakvu naknadu pogođenim licima, kao i kada su ti zahvati po svom intenzitetu i dubini prešli meru ograničenja svojine, tako da predstavljaju njenu eksproprijaciju, za šta je po Ustavu predviđena novčana naknada pogođenim vlasnicima.

U praksi su se razvile dve teorije za razgraničenje ova dva pojma: s jedne strane teorija pojedinačnog akta (Einzelakttheorie), s druge strane teorija očekivanja (Zukunftserwartungstheorie), od kojih je prva formalnog a druga materijalnog karaktera. U novije vreme pojavila se i treća teorija Reinhardt-a o poštovanju privatne koristi kod svojine (Respektierung der Privatnützigkeit des Eigentums). Izložićemo ove teorije bez obzira na njihove različite kriterijume, kako bi mogli na kraju da damo pojam eksproprijacije, za koga se u poslednje vreme govori u teoriji da se „raspada”, upravo zbog različitog shvatanja eksproprijacije.<sup>2</sup> Teorija po-

<sup>2</sup> Carl Smidt govori o četiri vrsta mera zahvata u svojinu — koje se označavaju kao eksproprijacija: 1. Eksproprijacija kao revolucionarna borbena mera („Ekspropri-

jedinačnog akta<sup>3</sup> ima pozitivnih strana zato što omogućava jasno i oštro razgraničenje: zakonsko ograničenje svojine predstavljaju ograničenja postavljena opštim zakonima, dok se eksproprijacija svojine zasniva na pojedinačnom aktu, svedeno da li je pojedinačni akt upravni akt ili akt zakonodavca. Na osnovu teorije pojedinačnog akta sudska praksa je pokušala da definiše eksproprijaciju: „Kod eksproprijacije ne radi se o opštem i jednakom dejstvu koje bi bilo u suštini za pogođeno pravo u skladu sa određivanjem sadržaja granice svojine. To je prinudni zahvat države u svojinu na osnovu zakona, bilo u formi oduzimanja ili opterećenja, koje određene pojedince ili grupe u poređenju sa drugima, nejednako i posebno pogađa i prinuđava ih na žrtvu u korist zajednice koja se od drugih ne očekuje. I to na jednu takvu žrtvu koja ne utvrđuje uopšteno i jedinstveno sadržaj i granice za pogođena pravna dobra, već zahvata, uz povredu načela jednakosti, dobra pojedinca ili određene grupe. Eksproprijaciju karakteriše povreda načela jednakosti. Upravo da bi ono bilo ponovno uspostavljeno, zahteva se za eksproprijaciju poravnanje u garantovanju naknade vlasniku, dok se u slučaju podjednagog i opšteg određivanja sadržaja svojine ne zahteva nikakva naknada.”<sup>4</sup> Po ovoj definiciji kao kriterijum za eksproprijaciju služi:

- a) pojedinačni zahvat;
- b) posebna žrtva;
- c) povreda načela jednakosti.

I pored svih svojih prednosti teorija pojedinačnog akta ne može da pruži zadovoljavajuće rešenje. Dešava se da se putem zakona a ne pojedinačnog akta, svojina toliko optereti, da takav zahvat po svom intenzitetu predstavlja eksproprijaciju. Držeći se kriterijuma pojedinačnog akta, takav zahvat i pored svog obima, pošto ne predstavlja konkretnu meru usmerenu protiv određenog pojedinca ili određene grupe, određuje samo granice svojine, dakle, kvalifikuje se kao ograničenje svojine za koje ne treba dati nikakvu naknadu pogođenim licima.

Teorija očekivanja (teorija žrtve) — Zumutbarketslehre (Aufopferungslehre) koju je razvio Stödter, povlači granicu između eksproprijacije za koju se daje naknada i ograničenja svojine za koja ne postoji naknada, prema kriterijumu delovanja zahvata na pogođena lica, da li za ova lica u poređenju sa drugima nametnuta ograničenja predstavljaju posebnu žrtvu, opterećenje koje se nije moglo očekivati. Ako se pojedinim vlasnicima nametnu takva ograničenja koja predstavljaju za njih posebnu žrtvu, koja prelazi granicu očekivanog, postoji eksproprijacija. U protivnom radi se o ograničenjima svojine. „Eksproprijacija je zahvat države u imovinsko subjektivno pravo koji nejednako opterećuje. Nejednako op-

---

jacija eksproprijatora”) koja ima isto značenje kao konfiskacija bez prava na regulisani postupak. Vlasnik se tretira kao eksploator i zločinac. 2. Eksproprijacija kao postupak regulisan od strane države, i to klasična eksproprijacija kao upravni akt donet na osnovu zakona. Tu se radi o pravno regulisanom postupku sa tačno utvrđenim planom, saslušanjem vlasnika, obezbeđenjem prava trećeg lica, obezbeđenjem novčane naknade za eksproprijisani predmet, prenošenje tog predmeta na novog vlasnika, naknada u visini pune vrednosti eksproprijisanog objekta. Ne vrši se nikakva diskriminacija vlasnika. 3. Eksproprijacija kao pojedinačan zahvat ne samo na osnovu jednog zakona, već i pomoću zakona, dakle neposrednim aktom legislative. Naknada ovde ima karakter zahteva za učinjenu žrtvu. 4. Eksproprijacija u okviru pravno regulisanog planiranja i ostvarenja ciljeva kao što su naseljavanje, izgradnja gradova i regulisanje prostora. Vršiti se prema postupcima za eksproprijaciju u slučajevima 2 i 3.

<sup>3</sup> Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reichs, Berlin, 1929, str. 612.

<sup>4</sup> Odluka Vrhovnog suda Savezne Republike Nemačke, od 10. juna 1952.

terećenje (posebna žrtva) postoji ako je zahvat prema meri i dubini bitno povredio substancu prava. Da li postoji takav substancijelni zahvat, procenjuje se prema njegovom ekonomskom dometu, prema opštem shvatanju vremena i shvatanju zajednice o vrednosti, kao i prema opšte važećim vrednostima datim u pravnom poretku" (Stödter).

Osnovna slabost teorije očekivanja (žrtve) leži u potpunj neodređenosti i labilnosti kriterijuma za razgraničenje, šta se prema opštim shvatanjima može smatrati zahvatom koji predstavlja posebnu, neočekivanu žrtvu za pogođena lica.

Ovoj teoriji je vrlo bliska teorija o smanjivanju substance (Substanzminderungstheorie) koju je razvio Schelcher<sup>5</sup>. Po toj teoriji eksproprijacija postoji u slučaju kada se državnim zahvatom povredi materijalna substanca, bitni sadržaj prava svojine, tako da je ona „u svojim bitnim ekonomskim funkcijama ili uništena ili je znatno oštećena”.

I kriterijum za razgraničenje koji je postavio Jellinek, u teoriji o značajnom i neznačajnom domenu zaštite kod svojine — Schutzwürdigkeitstheorie, počiva na odmeravanju težine zahvata države, u njenom delovanju. „Svojina ima određenu slabost u odnosu prema zakonu u smislu da se svi zahvati zakonodavca ne osećaju kao eksproprijacija. Istorija, opšta shvatanja, razvoj jezika, izmene zakona omogućavaju razgraničenje između domena koji je značajan i uživa zaštitu od onog manjeg značaja”.<sup>6</sup>

Jellinek razlaže sadržaj svojine na sastavne funkcionalne delove i ispituje koji su od ovih delova više ili manje značajni za pojam svojine. Da bi svoja izlaganja učinio očiglednijim on postavlja skalu, uzimajući da broj 100 predstavlja celokupni sadržaj svojine dok kod broja 40 zamišlja najnižu granicu do koje je zahvat države dopušten bez promene sadržaja svojine. I ovde se eksproprijacija pojavljuje kao zahvat u svojini ili drugo imovinsko pravo, koji ovlašćeno lice nepravično i posebno opterećuje. Svi ostali zahvati države spadaju u određivanje granica i sadržaja svojine.

Rudolf Reinhardt u svojoj teoriji privatne koristi polazi od toga da li je zahvatom u svojini njen cilj onemogućen i da li je mogućnost njene funkcionalne primene ukinuta. „Ukoliko zahvat u svojini ne isključuje načelo privatne koristi, već ga održava u njenoj funkciji, nema sumnje da ne postoji povod za plaćanje naknade. Što vlasnik u ovim okvirima mora na sebe preuzeti i obaveze da bi se obezbedilo funkcionalno korišćenje svojine, spada još uvek u sadržaj i granice svojine. Ukoliko zahvat u svojini pređe ove okvire, dakle, ukoliko znatno bude ugrožen ili potpuno isključen princip privatne koristi, postoji oduzimanje svojine za koje je potrebno dati naknadu.”<sup>7</sup>

Ovako postavljenu tezu Reinhardt opravdava polazeći od načela Ustava koji se opredelio za privredni sistem, čije se bitne osnove sastoje u priznanju lične slobode (Čl. 2 Ustava), privatne svojine (čl. 14) i privatnopravnog poretka. U takvom sistemu sve privredne procese i aktivnosti pokreće pojedinac. Privatna inicijativa i privatni interesi imaju

<sup>5</sup> Schelcher: Gesetzliche Eigentumsbeschränkung und Enteignung Archiv für öffentliches Recht, Bd. 57, 1930, str. 347.

<sup>6</sup> Jellinek: Verwaltungsrecht, 4 Aufl., 1948. str. 413.

<sup>7</sup> Reinhardt: Wo liegen für den Gesetzgeber die Grenzen, gemäss Art. 14 des Bonner Grundgesetz über Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen? — objavljeno u knjizi: Verfassungsschutz des Eigentums, Tübingen, 1954, str. 33.

odlučujući značaj. Načelu privatne koristi pripada u odnosu na celokupnu privredu pokretačka i regulišuća snaga.

Pojedina dobra u takvom sistemu imaju određenu funkciju čije ispunjenje u što je mogućoj meri država mora zaštititi. Ali, ta zaštita se ne sastoji, po Reinhardt-u, u uključenju organizovane javne vlasti kao pokretača i upravljača privrede. Aktivnost u privredi, ukoliko se radi o održanju privatnog kapitalističkog poretka, ne sme se premestiti sa pojedinih ličnosti na organe javne vlasti kao nosioce javnog interesa. To bi praktično dovelo do ukidanja privatne svojine i privatnog poretka. Da bi se izbegla takva strukturna promena privatnog poretka, privatnoj inicijativi i privatnim interesima mora biti zagarantovana funkcija pokretača privrednog procesa, ali se „zakonodavcu omogućuje, uz poštovanje ovog principa, da vrši na pojedinca onakav uticaj, čak u slučaju potrebe i prinudu, koju obezbeđuje pravilno funkcionalno korišćenje dobara i suprotstavljanje štetnim uticajima za vreme kritičnih situacija. Prema tome za odnos privatnih interesa i privatne inicijative na jednoj strani, i javnih interesa i javne inicijative na drugoj, bitno je da javnoj vlasti ne može biti dopušteno da prosto pređe preko principa privatne koristi i da bez uključenja ovog faktora rešava ove probleme! Bilo bi drukčije ako bi važio u stvarnosti onaj princip isključivog prava javne vlasti, dakle, onaj gore opisani dijametralno suprotni poredak”.<sup>8</sup>

Pošto je privatna svojina nužno opterećena u modernom vremenu „socijalnom hipotekom”, jer socijalna sigurnost i ublaženje klasnih suprotnosti zahteva uticaj javne vlasti na nju, ona ipak, ukoliko se želi da ostane privatna svojina, da kao takva dalje egzistira (tj. kao eksploatorska), mora imati tačno određene granice preko kojih dalji zahvat javne vlasti predstavlja njeno ukidanje. Dokle god je njoj zagarantovano, tj. njenom titularu da izvlači profit, odnosno upotrebimo terminologiju Reinhardt-a „privatnu korist”, bez obzira i na meru smanjenja te koristi, radi se o ograničenjima svojine. „Garancija ove privatne koristi znači stoga, ako se stvar jednom pogleda i sa druge strane, ne odbijanje svake prinude, koja se vrši od strane javne vlasti za obezbeđenje javnog interesa, već ograničenje ove prinude na mere koje odlučujuće ne koče i izbacuju princip privatne koristi i njegovo funkcionisanje kao faktora privrede, već ga po mogućstvu unapređuju”<sup>9</sup>.

Ovu teoriju privatne koristi prihvataju i drugi nemački autori. „Ako zakon obuhvata svojinu prema njenom cilju, ako vezuje vlasnika samo u funkcionalnoj primeni predmeta svojine, time se dispoziciona ovlašćenja vlasnika ograničavaju u granicama socijalne vezanosti... Ali, ako se, naprotiv, vlasniku nameću obaveze, koje svojinski objekat udaljuju od svog cilja, onda se po pravilu ne može više govoriti o socijalnoj vezanosti svojine.”<sup>10</sup>

Kod svih navedenih teorija radi se o dovoljno neefikasnim kriterijumima, svejedno da li je u pitanju posebna žrtva, težina zahvata, očekivanje, značajni ili neznčajni domen zaštite svojine, ili već neki drugi

<sup>8</sup> Reinhardt: op. cit, str. 24.

<sup>9</sup> Reinhardt: op. cit. str. 25.

<sup>10</sup> Forsthof: Verwaltungsrecht I, 8 Aufl. 1961, str. 302.

kriterijum, da bi se moglo precizno razgraničiti kada je u pitanju eksproprijacija za koju treba pogođenom licu platiti naknadu ili postoji samo „utvrđivanje sadržaja i granica svojine”.

### 3. Opšti uslovi za eksproprijaciju po našem pravu

Eksproprijacija je oduzimanje privatne svojine na nepokretnostima uz pravičnu naknadu u opštem interesu i njen prelazak u društvenu svojinu. Nju reguliše Zakon o eksproprijaciji od 27. februara 1968. godine (prečišćen tekst, Službeni list SFRJ, broj 11/68.).

Za eksproprijaciju je karakteristično:

1. Predmet eksproprijacije može biti samo nepokretnost (izuzetno se mogu eksproprijisati i pokretnosti. Takvu mogućnost predviđa, na primer, Zakon o zaštiti spomenika kulture i prirodnih retkosti od 24. marta 1965.).

2. Ovaj se predmet mora preneti na drugo lice, koje je nosilac prava korišćenja na društvenoj svojini (izuzetno eksproprijacija se može izvršiti u korist društveno-političke organizacije i udruženja građana koji nisu titulari prava korišćenja).

3. Ovo se prenošenje mora izvršiti pojedinačnim aktom države, po pravilu u formi upravnog akta.

4. Ovaj akt se donosi samo kad to traži opšti interes izvođenja korisnih radova u svrhu društveno-ekonomskog i kulturnog podizanja i razvoja naroda.

5. Za eksproprijisano dobro plaća se pravična naknada.

Eksproprijacija nije kazna kao konfiskacija. Konfiskacijom se uništava svojinska pozicija konfiskata, zbog subjektivne greške koju je napravio. Eksproprijacija je određena objektivnim ciljem i njom se hoće primarno da stvori jedna nova svojinska pozicija u opštem interesu. Polazna tačka eksproprijacije je, da se za potrebe javnih interesa u smislu Zakona o eksproprijaciji, uzmu nepokretnosti iz privatne svojine uz naknadu, koje se slobodnim sticanjem ne mogu pribaviti ili mogu pribaviti sa ogromnim teškoćama, i prenesu u društvenu svojinu.

Formalni uslov za svaku eksproprijaciju je da postoji zakonski osnov za nju. To može biti sam zakon (tzv. legalna eksproprijacija) ili se ona vrši „na osnovu jednog zakona”. Nema eksproprijacije bez zakonskog osnova.

Materijalno-pravni uslov za eksproprijaciju je da je ona opravdana opštim interesom. Kad postoji taj opšti interes odlučuje zakonodavac, i ta njegova ocena je pretežno političkog karaktera. Zakon ne daje definiciju opšteg interesa, nego u čl. 1 navodi neke karakteristične slučajeve kad postoji opšti interes. Eksproprijacija se vrši radi:

„— Izgradnje železničkih pruga, puteva, mostova, aerodroma, kanala, kao i podizanja zgrada i postrojenja koji su namenjeni za održavanje i korišćenje ovih objekata;

— izgradnje centrala za proizvodnju električne energije i postrojenja za prenos i razvođenje takve energije;

— podizanje i proširenje fabrika i fabričkih postrojenja, otvaranja i proširenja rudnika;

- izgradnje luka, pristaništa, obala, zimovnika, obalskih dokova, brodogradilišta, skladišta;
- podizanje postrojenja telegrafске, telefonske, radio i televizijske mreže;
- podizanje utvrđenja, vojnih vežbališta i drugih objekata za potrebe narodne odbrane;
- istraživanje rudnog i drugog blaga u utrobi zemlje;
- navodnjavanje, isušivanje, asanacije i melioracije zemljišta;
- pošumljavanje;
- izgradnja naselja, ulica, trgova, parkova i skverova;
- izgradnja vodovoda, kanalizacije, gasovoda, groblja i drugih komunalnih objekata;
- podizanje stambenih i poslovnih zgrada;
- podizanje silosa, rasadnika, semenskih i priplodnih stanica;
- podizanje škola, muzeja, umetničkih galerija i drugih objekata za prosvetne i kulturne svrhe;
- podizanje bolnica, lečilišta i drugih objekata za zdravstvene i socijalne svrhe;
- podizanje vežbališta, igrališta, domova za fizičku kulturu i drugih objekata za fizičku kulturu i sport.

Nepokretnost se ne može eksproprisati u svrhu poljoprivredne obrade”.

Svaka eksproprijacija, kao što proizilazi iz čl. 1 Zakona, pretpostavlja ciljeve koji su opšte korisni. Čisto fiskalni interesi nisu dovoljni za eksproprijaciju.

#### 4. Odmeravanje visine naknade za eksproprijaciju

Polazna tačka kod odmeravanja naknade za eksproprisanu nepokretnost u nas mora biti okolnost da je privatna svojina promenila svoju suštinu, i da je u većini slučajeva ona radnog karaktera, jer služi kao osnov egzistencije pojedinca (poljoprivrednog proizvođača, zanatlije itd.). U takvoj konstelaciji, pogođeni pojedinac, treba da bude u mogućnosti da preko naknade dobijene za eksproprisani objekat, bude u stanju da restituiše vrednost svojinske pozicije uništene eksproprijacijom, pogotovo kad mu oduzeti svojinski objekat služi kao osnova egzistencije na bazi ličnog rada. O tom momentu kao i o drugim momentima vodio je računa i zakonodavac kod određivanja naknade u čl. 32 Zakona o eksproprijaciji od 27. februara 1968. godine (prečišćen tekst):

„Pri određivanju naknade za eksproprisanu nepokretnost ceniće se korist koju može dati ta nepokretnost njenim redovnim iskorišćavanjem, korist koju je raniji sopstvenik imao od te nepokretnosti, ulaganja ranijeg sopstvenika u tu nepokretnost, tržišna cena ukoliko je izraz ovih okolnosti, da li je i koliko je ta nepokretnost služila ranijem sopstveniku kao materijalna osnova egzistencije i da li je



raniji sopstvenik za iskorišćavanje te nepokretnosti upotrebljavao svoj lični rad i rad članova svog domaćinstva.

Ako na naknadu koja se određuje po st. 1 ovog člana utiču okolnosti što se nepokretnost nalazi u naseljima ili turističkim područjima, ili u blizini tih naselja odnosno područja saobraćajnica, veštačkih jezera, kanala, melioracionih ili drugih objekata, ili što predstoji eksproprijacija, naknada će se umanjiti srazmerno uticaju tih okolnosti.

Pri određivanju naknade za građevinsko zemljište neće se uzeti u obzir tržišna cena koja se formira u prometu građevinskog zemljišta.

Lične i porodične prilike ranijeg sopstvenika uzeće se u ocenu pri određivanju naknade samo ako su te okolnosti od bitnog značaja za njegovu materijalnu egzistenciju”.

Ovaj „mamutski” član je rezultat preko trideset amandmana i u sebi sadrži ni manje ni više nego 170 reči! O njegovoj pravno-tehničkoj preciznosti i jasnoći treba da se izjasne oni koji se bave normativnom tehnikom. U svakom slučaju njegovo kazuističko „kompromisno” nabranjanje kriterijuma ni iz daleka ne uklanja proizvoljnost i nejedinstvenost kod odmeravanja naknade za eksproprijisane objekte. Umesto da se pođe samo od tržišne cene koja bi mogla da bude umanjena u zavisnosti od konkretnog slučaja pravičnim „odmeravanjem interesa zajednice i pojedinca” koji učestvuje u eksproprijaciji, nabrojano je više kriterijuma, ne uvek dovoljno preciznih, koje će u krajnjoj liniji sudska praksa morati da razjašnjava.

Pri odmeravanju naknade treba isključiti svaku jednostranost vodeći računa o sledećem:

1. Sprečiti svako povećanje cena uslovljeno predstojećom eksproprijacijom.

2. Treba uzeti u obzir odnos vlasnika pogođenog eksproprijacijom prema objektu eksproprijacije. Ako taj objekat služi kao materijalna osnova egzistencije ranijeg sopstvenika, naknada mora biti odmerena tako da protivčinidba odgovora pravoj naknadi, a prava naknada ne može nikada biti nominalna vrednost eksproprijisanog objekta.

3. Isključiti svaku subjektivnu (afekcionu) vrednost.

4. Dosadašnju primenu i korišćenje objekata svojine, ukoliko ona ima uticaja na prinose i vrednost eksproprijisanog objekta.

5. Lične i porodične prilike ranijeg sopstvenika imaju značaja kod odmeravanja naknade, samo ukoliko su bitne za njegovu materijalnu egzistenciju.

Ne treba uzeti u obzir kod odmeravanja naknade:

1. Politički, društveni ili kulturni značaj cilja zbog koga se vrši eksproprijacija. Čak i kad ti ciljevi zaslužuju posebnu pažnju to ne može biti osnov za manje odmeravanje naknade.

2. Mogućnosti za plaćanje od strane korisnika eksproprijacije.

Gornja granica naknade za eksproprijisanu nepokretnost ne može preći tržišnu vrednost nepokretnosti. Naknada za eksproprijaciju treba da omo-

gući restituisanje vrednosti oštećene svojinske pozicije. To je naknada za posebnu žrtvu koju je pojedinac učinio u opštem interesu. Ona se ograničava samo na vrednost supstance stvari. Utoliko se ona razlikuje bitno od naknade štete po građanskom pravu koja obuhvata kako stvarnu štetu tako i izgublenu dobit. Kod eksproprijacije nadoknađuju se samo one štete koje su nastale usled zahvata u eksproprijacioni objekat. Izgubljena dobit se ovdje ne uzima u obzir, jer ona ne predstavlja nikakvo smanjenje supstance stvari, nikakvu štetu na samom objektu zahvaćenom eksproprijacijom.

### 5. Momenat odmeravanja naknade

Pošto u nas u većini slučajeva eksproprijacijom biva pogođeno lice, kome je objekt eksproprijacije materijalna baza za egzistenciju (usled ograničenog karaktera privatne svojine koja je svedena na radnu svojinu), naknada treba da pogođeno lice stavi u položaj da za oduzeti imovinski objekat dobije adekvatnu vrednost. Ovaj cilj naknade merodavan je i za određivanje momenta u kom treba obračunati naknadu za eksproprijaciju. Da bi pogođeno lice moglo da pribavi imovinski objekat iste vrednosti, momenat odmeravanja naknade treba što više približiti momentu isplate. U nas je to pitanje rešeno čl. 33 Zakona o eksproprijaciji: „Visina naknade za ekspropriisanu nepokretnost utvrđuje se prema okolnostima u vreme donošenja prvostepene odluke o naknadi”. Ako dođe do prenošenja državine na korisnika eksproprijacije ranije nego što je momenat donošenja prvostepene odluke o naknadi, vlasnik ekspropriisane nepokretnosti može tražiti da se naknada odredi prema okolnostima u vreme predaje nepokretnosti ili u vreme donošenja prvostepene odluke o naknadi (čl. 41). Na njemu je da izabere onaj momenat koji je za njega povoljniji.

Na ovom momentu za odmeravanje naknade treba ostati, iako je pogođeno lice tužbom osporavalo kod suda naknadu kao nisko odmerenu. Mora se izbeći da se podizanjem tužbe momenat odmeravanja naknade samovoljno premešta i to na trošak zajednice, računajući sa spekulativnom vrednošću.

Naknada za ekspropriisanu nepokretnost se utvrđuje sporazumno kod opštinskog organa uprave nadležnog za imovinsko-pravne poslove, posle pravosnažnosti rešenja o eksproprijaciji, na posebno održanoj raspravi (čl. 46 Zakona, prečišćen tekst). Ako se sporazum o naknadi ne postigne u roku od tri meseca od dana pravosnažnosti rešenja o eksproprijaciji, opštinski organ nadležan za određivanje naknade dužan je da dostavi pravosnažno rešenje sa svim spisima opštinskom sudu na čijem području se nalazi ekspropriisana nepokretnost radi određivanja naknade. Ako to ne učini nadležni organ, raniji sopstvenik se takođe može obratiti sudu sa istim zahtevom (čl. 48).

Čini nam se da bi bilo mnogo logičnije predvideti da opštinski organ uprave može u upravnom postupku odrediti iznos naknade, s tim da se strankama (korisniku eksproprijacije i vlasniku) omogući da odmerenu naknadu mogu osporavati pokretanjem redovne parnice kod suda. Ovakvim regulisanjem da se naknada može pred upravnim organom utvrditi

samo sporazumom zainteresovanih stranaka praktično će upravni organ biti retko u situaciji da postupak oko naknade okonča, već će ceo posao prebaciti na sud. I ono što najviše začuđuje u ovom postupku odmeravanja naknade je rešenje, da u slučaju kad sporazum o naknadi nije postignut između zainteresovanih stranaka, dakle, kad postoji spor, o tome odlučuje sud u vanparničnom postupku. Jedna vrlo osetljiva sporna materija određivanja naknade rešava se u vanparničnom postupku. Osećajući svu nelogičnost ovog rešenja, zakonodavac je predvideo i jednu novinu u samom vanparničnom postupku. Umesto sudije pojedinca koji vanparnične stvari sam rešava „o naknadi za ekspropriisanu nepokretnost opštinski sud raspravlja i odlučuje u veću koje se sastoji od jednog sudije, kao posrednika veća, i dvojice sudije porotnika” (čl. 49 Zakona).

#### 6. Način naknade

Naknada može biti određena kako u novcu tako i u naturi. Novčana naknada je pravilo. Ipak naknada može biti i naturalna, i sastojati se u davanju u svojinu druge nepokretnosti, kad postoji poseban interes pogođenog lica za takvu naknadu i kad korisnik eksproprijacije raspolaže takvom nepokretnošću.

Od vrlo velikog značaja za postizanje cilja da naknada bude pravična je pitanje kako se naknada isplaćuje i pod kojim uslovima. Cilj naknade zahteva da se licu pogođenom eksproprijacijom naknada isplati u gotovom novcu, da bi mogao efikasno da nadoknadi imovinski gubitak koji je pretrpeo usled eksproprijacije. Zato se u nas, prema čl. 38 Zakona o eksproprijaciji „naknada za ekspropriisanu nepokretnost određuje u gotovom novcu”. Ako to nije slučaj naknada nije pravična. Sumnje ovakve vrste otpadaju i u slučaju naturalne restitucije, kada se u zamenu za oduzetu nepokretnost daje druga na kojoj može postojati pravo svojine.

Određivanje naknade u formi garantovanja određene rente ili izdavanja hartija od vrednosti, gde se naknada realizuje u dužem vremenskom periodu u vidu sukcesivnih činidbi, može svesti naknadu, zbog inflatornih tendencija, na čisto nominalnu. Tako se izigrava garancija o pravičnoj naknadi.

#### 7. Izravnanje koristi

U uporednom pravu o eksproprijaciji važi ideja o izravnanju koristi koje su nastale sa eksproprijacijom za vlasnika ekspropriisanog objekta, tako da te koristi treba uzeti u obzir kod odmeravanja naknade (compensatio lucris cum damno). O kakvim je koristima zapravo reč? Navešćemo jedan klasičan primer: proširuje se jedna ulica. Nov plan izgradnje prinudava na to, da se od jednog većeg broja vlasnika od fronta njihovog neizgrađenog zemljišta prema ulici, oduzme jedan deo. Ali nov plan izgradnje ulice deluje istovremeno, i povoljno, upravo na same vlasnike, jer im omogućuje višu gradnju s jedne strane, a s druge, dosadašnja zaleđa njihovih placева proširenjem ulice dobijaju svoj front (izlaz na

ulicu). Pravilo je da se samo takve koristi uzimaju u obzir kod odmeravanja naknade koje su nastale „usled eksproprijacije”. Novija sudska praksa u Nemačkoj smatra da su koristi koje su nastale usled urbanističkog plana, koristi nastale „usled eksproprijacije”. Sam urbanistički plan je u tesnoj vezi sa eksproprijacijom, i čitav taj događaj od donošenja plana do eksproprijacije treba tretirati kao celinu. Pre drugog svetskog rata stav sudske prakse po ovom pitanju bio je negativan. Zastupalo se stanovište da se kod delimične eksproprijacije ne može opšta korist, koja je nastala za vlasnike eksproprijacijom na preostalom delu zemljišta, obračunavati kod odmeravanja naknade.<sup>11</sup> Međutim, taj stav nije sledilo novije zakonodavstvo: na primer, § 93 st. 3 Zakona o građenju Savezne Republike Nemačke predvideo je da se mora uzeti u obzir imovinska korist koja nastaje za lice koje ima pravo na naknadu zbog eksproprijacije, kod odmeravanja i utvrđivanja naknade. Činjenica što se zbog izmenjenog urbanističkog plana povećava vrednost zemljišta i drugim vlasnicima koji nisu pogođeni eksproprijacijom i ta im se vrednost ne uračunava, ne sprečava da se to povećanje uzme u obzir kod eksproprijacije. U tome ne leži nikakva povreda načela jednakosti.<sup>12</sup>

Ovaj princip uzimanja koristi koje nastaju sa eksproprijacijom kao faktora za umanjenje naknade ranijem vlasniku, došao je posredno do izražaja u st. 2 čl. 32 Zakona o eksproprijaciji: „Ako na naknadu koja se određuje po st. 1 ovog člana utiču okolnosti što se nepokretnost nalazi u naseljima ili turističkim područjima, ili u blizini tih naselja, odnosno područja, saobraćajnica, veštačkih jezera, kanala, melioracionih ili drugih objekata, ili što predstoji eksproprijacija, naknada će se umanjiti srazmerno uticaju tih okolnosti”. Zakonodavac je naime hteo, da sva povećanja vrednosti zemljišta nastala kao rezultat urbanističkih planova, izgradnje puteva, razvoja turizma itd., koja nisu rezultat vlasnikovog ulaganja u nepokretnost, ne budu uzimana u obzir kod odmeravanja pravične naknade. Pravična naknada treba da omogući restituisanje vrednosti one vlasničke pozicije koja je zasnovana na ličnom radu pogođenog lica, kad mu je oduzeti objekat služio kao osnova za materijalnu egzistenciju. Samo u tom slučaju protivčinidba kroz naknadu za oduzeto dobro mora da odgovara tržišnoj vrednosti tog dobra.

*Dr Dragoljub Stojanović*

## L'EXPROPRIATION ET L'INDEMNITE JUSTE

### R É S U M É

La question de l'expropriation et de l'indemnité pour les objets expropriés est d'une particulière importance dans notre droit car c'est de cette question que dépend la réalisation de la garantie du droit de propriété dans les limites tracées par la Constitution et les lois. Cette propriété est, chez nous, en premier lieu une propriété de travail, et sa restitution par l'indemnité d'une valeur juste constitue la restitution d'une position de propriété qui représente le plus souvent la base de l'existence de son titulaire. Dans le cadre du droit

<sup>11</sup> Scherider: Enteignung und Aufopferung, Berlin, 1964, str. 98.

<sup>12</sup> Brügelmann: Kommentar z. BBauGesetz § 93 Anm. 3.

de propriété ainsi défini, l'expropriation n'est plus une mesure par laquelle pourrait et devrait être modifiée la structure de la propriété, mais plutôt un acte d'appropriation des biens dans l'intérêt public par „l'achat forcé” moyennant l'indemnisation d'une valeur juste.

Lors de la détermination de l'indemnité, il faut exclure toute attitude unilatérale et tenir compte des faits suivants:

1. Empêcher toute augmentation des prix conditionnée par la prochaine expropriation.

2. Prendre en considération le rapport du propriétaire frappé par l'expropriation envers l'objet de l'expropriation. Si ledit objet sert de base matérielle d'existence de l'ex-propriétaire, l'indemnité doit être déterminée de telle manière que la contreprestation correspondra à l'indemnisation juste, cette dernière ne pouvant jamais être la valeur nominale de l'objet exproprié.

3. Exclure toute valeur subjective (d'affection).

4. L'application et l'utilisation de l'objet de la propriété, si elles influent sur le rendement et la valeur de l'objet exproprié.

5. L'état personnel et celui de famille de l'ex-propriétaire sont sans aucun effet sur la détermination de l'indemnité, à moins qu'ils ne soient d'une importance essentielle pour son existence matérielle.

A l'occasion de la détermination de l'indemnité il ne faut pas prendre en considération:

1. L'importance politique, sociale ou culturelle de l'objectif à atteindre par l'expropriation. Alors même que ces objectifs méritent une attention particulière, ils ne sauraient constituer la base de détermination d'une indemnité réduite.

2. Les possibilités de paiement de la part du bénéficiaire de l'expropriation.

La limite supérieure de l'indemnité pour le bien immobilier exproprié ne peut excéder la valeur de marché du bien en question. L'indemnité pour l'expropriation doit permettre la restitution de la valeur de la position de propriété endommagée. Il s'agit d'une indemnité pour un sacrifice particulier consenti par une personne dans l'intérêt général. Elle est limitée exclusivement à la valeur de la substance de la chose. C'est pourquoi elle diffère essentiellement de la compensation du dommage d'après le droit civil, qui comprend tant le dommage effectif que le profit manqué. En matière d'expropriation, seuls les dommages causés par l'acte relatif à l'objet exproprié, seront indemnisés. Le profit manqué ne sera pas pris en considération, étant donné qu'il ne présente aucune réduction de la substance de la chose, aucun dommage causé à l'objet même tombé sous le coup de l'expropriation.

