



**OTVORENA
VRATA
PRAVOSUĐA**

YUCOM
Komitet pravnika
za ljudska prava

broj 73

Izmene i dopune zakona o eksproprijaciji – ekspeditivnost ili otimačina

LIČNI STAV



Dragiša Čalić

Kuk, kuć, ovde država! Izvolite, kako mogu da vam pomognem? Došli smo da kupimo ovaj lepi plac sa kućom. Ali, ja ne želim da prodam. Moraćete, imamo jednog stranog privatnog investitora, hoće nešto da gradi tu, a nama znate novca uvek treba, proglasili smo to javnim interesom. Sve je po zakonu.

Da li će ovako ubuduće izgledati postupci eksproprijacije imajući u vidu nedavno usvojene izmene i dopune Zakona o eksproprijaciji i da li usvojeni predlog zaista donosi samo ekspeditivnost postupka, kako tvrde iz vlade ili je ipak uvod u otimanje privatne svojine kako tvrde protivnici usvojenih izmena, pokušaćemo da odgovorimo u ovom tekstu.

Eksproprijacija je, najjednostavnije rečeno, postupak u kom je moguće vlasniku privatne svojine oduzeti imovinu, doduše po zakonom utvrdjenim uslovima, i samo kada postoji javni interes, uz pravičnu naknadu koja ne sme da bude niža od tržišne cene.

Sam način donošenja izmena i dopuna pomenutog propisa je sporan. Ponovo je reč o ubrzanom postupku po kakvim se u poslednje vreme donosi (da ne kažemo štancuje) veliki broj zakona, pa i onih koji se smatraju temeljnim zakonima jednog pravnog sistema. Nacrt zakona je na javnoj raspravi bio od 27. septembra do 4. oktobra, dakle sedam dana, a Predlog je usvojen 26. novembra, dakle oko mesec dana trajala je ukupna procedura. S obzirom na značaj ovog zakona i moguće dugoročne posledice nedopustivo je da se isti menja na takav način.

Šta se zapravo menja

Prva izmena predviđa da je svaki postupak eksproprijacije hitan. Nejasno je zbog čega se insistira na hitnosti. Ekspeditivnost države se postiže na mnogo različitih načina, ovo svakako nije način da se ista postigne.

Naprotiv, imajući u vidu složenost i važnost posledica samog postupka



Došli smo da kupimo ovaj lepi plac sa kućom. Ali, ja ne želim da prodam. Moraćete, imamo jednog stranog privatnog investitora, hoće nešto da gradi tu, a nama znate novca uvek treba, proglasili smo to javnim interesom

(zadiranje od strane države u jedno od osnovnih ljudskih prava, pravo na uživanje privatne svojine zaštićeno samim Ustavom) nužno je potrebno razumno trajanje postupka, nikako hitnost.

Bitna izmena je i mogućnost da se, za razliku od prethodnog rešenja, uzurpira zemljište koje treba da služi ekspropisanom (tzv. privremeno zauzimanje), ne kako je nekada bilo do najduže tri godine, već tri godine plus još tri i to na zahtev korisnika eksproprijacije, a čiji krug se takođe ovim izmenama znatno širi. To praktično znači da neko može do šest godina da sedi na Vašem zemljištu iako ono nije ekspropisano.

Najvažnija pitanja u postupku eksproprijacije su ko može da bude korisnik eksproprijacije, visina naknade i posebno postojanje javnog interesa za eksproprijaciju.

U tom smislu pažnju privlači i izmena člana koji govori o tome ko može da bude korisnik eksproprijacije. Prethodnim zakonom bila su taksativno nabrojana lica koja mogu da budu korisnici eksproprijacije, dok se izmenama i dopunama dodatno širi krug mogućih korisnika, te su to sada sva lica koja po važećim propisima mogu da postanu vlasnici ekspropisanog dobra. To znači da uz



Činjenica je da se dešava da nelegalni objekti često nisu ni upisani u list nepokretnosti, pa je pitanje šta se konkretno ekspropriše u takvim slučajevima, pravno ili faktičko stanje, međutim, istina je i da mnogi objekti nisu ozakonjeni zbog sporosti državne administracije

ispunjenje određenih drugih uslova to može da bude svako privatno ili pravno lice, domaće ili strano.

Kada se govori o naknadi za predmet eksproprijacije, bitno je napomenuti da uprkos činjenici da Ustav predviđa da pravo svojine može biti oduzeto uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne, predloženim izmenama i dopunama predviđa se da, kada je predmet eksproprijacije zemljište na kome je izgrađen nelegalan objekat, vlasnik takvog objekta ima pravo samo na naknadu za izgrađeni objekat u visini procenjene građevinske, a ne tržišne vrednosti tog objekta.

Činjenica je da se dešava da nelegalni objekti često nisu ni upisani u list nepokretnosti, pa je pitanje šta se konkretno ekspropriše u takvim slučajevima, pravno ili faktičko stanje, međutim, istina je i da mnogi objekti nisu ozakonjeni zbog sporosti državne administracije, pa smatramo da ne bi bilo u redu da zbog toga naknada na koju imaju



Foto: Folter Bonito

pravo bude manja od Ustavom zagarantovane.

Javni interes u korist privatne kompanije

Jedna od izmena koja izaziva najveću zabrinutost tiče se člana 20 Zakona o eksproprijaciji, koji govori o utvrđivanju javnog interesa. Javni interes je posebno bitan kada imamo u vidu da je to uslov, opravdanje i odgovor na pitanje da li treba/sme ili ne da dođe do eksproprijacije. Način na koji se utvrđuje javni interes od ključne je važnosti jer je bas tu granična linija između samovolje države prema pojedincu i njegovoj imovini, s jedne strane i opravdanog ograničenja prava na privatnu svojinu u ime utvrđenog višeg dobra svih ili bar potrebe šire zajednice, s druge strane.

U konkretnom slučaju usvojena izmena zakona ide u pravcu otvaranja mogućnosti da vlada utvrdi javni interes za eksproprijaciju ako je ista neophodna radi realizacije projekta od značaja za Srbiju, nastalog na osnovu međunarodnog ugovora gde je R. Srbija jedan od potpisnika, a što raniji zakonsko rešenje nije predviđalo. Po tumačenju protivnika ovakvih izmena upravo ovakva odredba je doneta kako bi se javni interes šire tumačio i utvrđivao u korist stranih kompanija, što imajući u vidu proširenje kruga korisnika eksproprijacije, može da bude tačno.

Ipak, istine radi, mora da se naglasi da je tačno da je i po do sada važećim propisima mogla da se vrši eksproprijacija nepokretnosti za potrebe privrednog subjekta, u privatnoj ili javnoj svojini, koji je nosilac istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina od značaja. Sve ovo već je predviđeno Zakonom o rudarstvu i geološkim istraživanjima i to po osnovnom tekstu iz 2015. godine, te je evidentna namera zakonodavca da se postojeća rešenja koja su se nalazila u drugim zakonima „ugradi“ i u sam Zakon o eksproprijaciji.

Zbog ključne važnosti javnog interesa, njegovo utvrđivanje mora da bude što preciznije regulisano. Izmene ne ograničavaju mogućnost da vlada utvrdi javni interes „i u drugim slučajevima predviđenim zakonom“, jer ta odredba ostaje kao i u osnovnom tekstu. Međutim, imajući u vidu pomenute izmene koje se tiču proširenja kruga korisnika eksproprijacije i mogućnosti da vlada utvrdi javni interes za eksproprijaciju ako je ista

neophodna radi realizacije projekta od značaja za Srbiju, nastalog na osnovu međunarodnog ugovora, s pravom protivnici izmena i dopuna smatraju da ovo nikako nije dobro rešenje.

Pored toga, pomenutim izmenama i dopunama stiče se teoretska mogućnost da se utvrdi javni interes u korist neke strane privatne kompanije, dok domaće kompanije istu takvu mogućnost, bar po ovom zakonu, nemaju.

Zbog usvojene hitnosti postupka predviđeni su i znatno kraći rokovi. Tako vlada ima 15 umesto, kao do sada, 90 dana da odluči o predlogu za utvrđivanje javnog interesa, a vlasnik zemljišta koje se ekspropriše samo pet dana da se izjasni o predlogu. Da, dobro ste pročitali, država ima samo 15 dana da odluči o tako krupnom pitanju kao što je javni interes za određenu eksproprijaciju, a vlasnik samo pet dana da odluči šta će na primer sa dedovinom.

Još jedna sporna novina je i situacija kada se tokom postupka eksproprijacije utvrdi da je vlasnik nepokretnosti koji je upisan u katastru nepokretnosti preminuo a nije sproveden postupak raspravljanja zaostavštine iza njegove smrti. Tada organ koji vodi postupak može postaviti privremenog zastupnika koji bi istupao u postupku eksproprijacije u ime i za račun potencijalnih naslednika.

Iako potpuno razumljivo sa aspekta brzine sprovođenja postupka, pogotovo imajući u vidu mnogobrojne nerešene imovinskopravne odnose kod nas, sa aspekta pravne sigurnosti ovo ne može biti dobro rešenje za naslednike. Imajući u vidu kratke rokove samog postupka s jedne, a dužinu trajanja ostavinskog postupka s druge strane, da li to znači da će svaki put kad je predmet eksproprijacije deo ostavinske mase u nekom postupku koji je u toku ili nije ni započet biti postavljan privremeni zastupnik? Ovakvo neprecizna odredba ostavlja prostor za razne zloupotrebe.

Zaključak

Sam način donošenja pomenutih izmena i dopuna već unosi određenu sumnju u nameru zakonodavca i u njegov stvarni cilj. Svaki zakon (a do sada skoro svaki bitni je tako donet) koji se donosi bez široke i dugotrajnije javne rasprave kako bi se sagledali svi aspekti predloženih izmena i dopuna ne može a da ne probudi sumnju u sadržaj istih.

Autor je pravni savetnik Komiteta pravnika za ljudska prava YUCOM