

EKSPROPRIJACIJA – PRAVNI INSTITUT U UPRAVNOM PRAVU REPUBLIKE SRBIJE

Doc. Dr Dragan B. Cvetković¹

Prof. dr Zoran Jerotijević²

Apstrakt: Eksproprijacija predstavlja jedan od najsloženijih instituta upravnog prava, u kome se sudaraju dva temeljna pravna principa – zaštita prava privatne svojine i ostvarivanje javnog interesa. U Republici Srbiji, ovaj institut uređen je prevashodno Zakonom o eksproprijaciji iz 1995. godine, sa kasnijim izmenama i dopunama, uz ustavne garancije koje obezbeđuju da nijedan građanin ne može biti lišen svoje nepokretnosti bez pravne osnove i bez naknade koja ne može biti niža od tržišne vrednosti. Rad analizira pravnu prirodu, vrste, pretpostavke zakonitosti, postupak i naknadu u postupku eksproprijacije u srpskom pravu, uz osvrt na evropske standarde zaštite imovine iz člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Posebna pažnja posvećena je institutu faktičke eksproprijacije koji je razvila sudska praksa i koji predstavlja značajno proširenje pravne zaštite vlasnika nepokretnosti.

Ključne reči: eksproprijacija, javni interes, naknada, pravo svojine, faktička eksproprijacija, upravni postupak.

1. UVOD

Pravo privatne svojine predstavlja kamen temeljac svakog demokratskog pravnog poretka i osnovu tržišne privrede države. Ujedno, državna vlast neizbežno nailazi na potrebu da, u svrhu zadovoljavanja opštih i zajedničkih potreba, određena prava nad privatnom imovinom

¹ Poslovni i pravni fakultet, Univerzitet MB, Beograd, Srbija, cvetkovicdragan76@gmail.com, ORCID broj: 0009-0009-9473-9773

² Poslovni i pravni fakultet, Univerzitet MB, Beograd, Srbija, zoranjerotijevic@gmail.com, ORCID broj:

ograniči ili ih u potpunosti prenese u javne ruke. Upravo u ovom susretu privatnog i javnog interesa nastaje jedan od najzanimljivijih pravnih instituta – eksproprijacija.

Reč „eksproprijacija“ potiče od latinskih reči *ex* (iz) i *proprius* (sopstven), tako da u bukvalnom prevodu označava „oduzimanje sopstvenosti“. U pravnom smislu, to je prinudno oduzimanje ili ograničavanje prava svojine na nepokretnosti u korist javne vlasti ili drugog nosioca javnih nadležnosti, uz nadoknadu primerenog oštećenja ranijem vlasniku. Za razliku od konfiskacije, koja predstavlja kaznu, odnosno oduzimanje imovine bez naknade, eksproprijacija predstavlja zakonski uređen pravni postupak u kome svaka strana ostvaruje svoja prava i obaveze.

U pravnom sistemu Republike Srbije, institut eksproprijacije uređen je na nekoliko nivoa (ustavnom, zakonskom i podzakonskom). Na ustavnom nivou, odredbe člana 58. Ustava Republike Srbije garantuju zaštitu prava svojine, uz izričitu odredbu da oduzimanje ili ograničavanje prava svojine može biti izvedeno samo u javnom interesu utvrđenom na osnovu zakona i uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne vrednosti. Na zakonskom nivou, matični propis je Zakon o eksproprijaciji (1995), kroz čije odredbe se razrađuje čitav postupak. Pored toga, na ovu materiju posredno ili neposredno utiče i niz drugih propisa – Zakon o planiranju i izgradnji, Zakon o javnim putevima, Zakon o javnoj svojini i brojni drugi posebni zakoni.

Predmet ovog rada jeste sveobuhvatna analiza pravnog instituta eksproprijacije u upravnompravnom sistemu Republike Srbije, sa osvrtom na evropske standarde zaštite imovine. Rad polazi od pozitivnopravnih propisa, a sadrži i analizu sudske prakse, naročito prakse Vrhovnog suda i Upravnog suda u Srbiji, kao i određene stavove Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu.

2. PRAVNA PRIRODA I USTAVNI OKVIR EKSPROPRIJACIJE

Eksproprijacija, posmatrana s aspekta pravne prirode, predstavlja upravnompravni postupak prinudnog prenosa prava u javnom interesu. Radi se o posebnom obliku ograničavanja apsolutnog prava svojine, koje tradicionalno podrazumeva pravo korišćenja, pravo raspolaganja i pravo

plodouživanja. Kroz postupak eksproprijacije, država ili drugo pravno lice ovlašćeno zakonom ulazi u neposredni pravni odnos sa privatnim vlasnikom nepokretnosti i primenom „prinude“ koju obezbeđuje pravni poredak, menja, ograničava ili u potpunosti gasi to pravo.

U postupku je neophodno ispunjenje tri pretpostavke za zakonitost eksproprijacije, a to su: 1) postojanje javnog interesa, 2) sprovođenje zakonitog postupka i 3) isplata pravične naknade, a što proizilazi iz ustavnih garancija i opštih načela upravnog prava. Bez ispunjenja svih ovih pretpostavki, akt eksproprijacije je ništav ili nezakonit, a vlasnik nepokretnosti uživa potpunu pravnu zaštitu.

Ustav Republike Srbije (2006) u članu 58. sadrži garanciju mirnog uživanja imovine i prava stečenog na osnovu zakona, te utvrđuje da se pravo svojine može ograničiti ili oduzeti samo ako je to u javnom interesu utvrđenom na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne. Ova ustavna norma predstavlja direktnu primenu člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: EKLJP), koju je Republika Srbija ratifikovala Zakonom o ratifikaciji (2003).

U doktrini upravnog prava, razlikujemo dve osnovne koncepcije o pravnoj prirodi eksproprijacije. Prva koncepcija tretira je kao čisto upravnopravni odnos. Druga, mešovita koncepcija, prepoznaje da u delu o određivanju naknade dolazi do prožimanja upravnog i građanskog prava. Zakon o eksproprijaciji (1995) prihvata mešovitu koncepciju koja praktično podrazumeva da se upravni postupak vodi pred organom uprave (jedinicom lokalne samouprave – opština, grad i grad Beograd), a u slučaju nesporazuma o naknadi predmet prelazi pred nadležni sud opšte nadležnosti.

Značajno je istaći da je uskoro po ratifikaciji EKLJP Ustavni sud Srbije razvio praksu u vezi sa zaštitom imovinskih prava u kontekstu eksproprijacije. U brojnim odlukama po ustavnim žalbama, Ustavni sud je afirmisao pravo na pravičnu naknadu i obavezu sprovođenja zakonitog postupka, čime je učvrstio ustavnopravni standard unutar sistema zaštite vlasničkih prava.

3. VRSTE EKSPROPRIJACIJE

Zakon o eksproprijaciji (1995) razlikuje dve osnovne vrste eksproprijacije i to: potpuna i nepotpuna. Kod potpune eksproprijacije, pravno-snažnošću rešenja o eksproprijaciji dolazi do potpune promene nosioca prava svojine na nepokretnosti čime raniji vlasnik u potpunosti gubi sva vlasnička ovlašćenja. Ovo je najčešći oblik mešanja u pravo svojine, a posledično i uz najviši stepen zaštite za vlasnika.

Nepotpuna eksproprijacija predstavlja ograničavanje prava svojine bez njegovog potpunog oduzimanja. Zakon predviđa tri oblika: 1) ustanovljenje službenosti na nepokretnosti, 2) ustanovljenje zakupa na zemljištu na određeno vreme i 3) privremeno zauzimanje zemljišta, koje može biti najduže tri godine. Privremeno zauzimanje određuje se radi smeštaja zaposlenih, materijala, mašina i slične potrebe u vezi sa izgradnjom, a ukida se čim prestane potreba radi koje je određeno, s obavezom vraćanja zemljišta u prvobitno stanje.

Poseban oblik nepotpune eksproprijacije jeste ustanovljenje stvarnih službenosti (prava prolaza, prava prevoza, prava crpljenja vode, postavljanja objekata za prenos električne energije i sl.) na zemljištu u državnoj i javnoj svojini u korist pravnih lica. Ustanovljenje zakupa predviđa se onda kada će se zemljište, s obzirom na svrhu, koristiti ograničeno (npr. za istraživanje rudnih bogatstava, korišćenje kamenoloma ili vađenje gline).

4. DE JURE (PO ZAKONU) I DE FACTO (ČINJENIČNA) EKSPROPRIJACIJA

Savremena sudska praksa, sledeći precedente Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), prepoznaje i podelu na formalnu (de jure) i faktičku (de facto) eksproprijaciju. Formalna eksproprijacija podrazumeva sprovođenje zakonom propisanog postupka sa donošenjem rešenja o eksproprijaciji. Faktička eksproprijacija postoji onda kada je prinudno oduzimanje ili ograničavanje prava na nepokretnosti sprovedeno bez formalnog postupka, ali je faktički ostvaren isti učinak, s obzirom da je vlasnik lišen korišćenja svoje imovine. Detaljna analiza ovog instituta sledi u posebnom poglavlju rada.

Javni interes predstavlja sine qua non svake zakonite eksproprijacije. Bez utvrđenog javnog interesa, rešenje o eksproprijaciji je ništavo, što je izričita odredba člana 30. Zakona o eksproprijaciji (1995). Ovo strogo pravilo u potpunosti je opravdano, budući da u suprotnom ne postoji zakonski osnov za zadiranje u pravo privatne svojine. Pored toga, javni interes mora biti konkretan i stvaran, a ne samo deklarativan. Praksa ESLJP-a zauzela je čvrst stav po ovom pitanju.

Zakon o eksproprijaciji (1995) razlikuje dva načina utvrđivanja javnog interesa: 1) putem zakona i 2) putem odluke Vlade u skladu sa zakonom. Vlada može utvrditi javni interes za eksproprijaciju ako je izgradnja objekata neophodna u oblasti obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite, kulture, vodoprivrede, sporta, saobraćajne, energetske i komunalne infrastrukture, za potrebe državnih organa i organa lokalne samouprave, odbrane zemlje, kao i za izgradnju stanova namenjenih socijalno ugroženim licima.

Takođe, Vlada može utvrditi javni interes ako je to neophodno za eksploataciju mineralnih sirovina, za zaštitu životne sredine i zaštitu od elementarnih nepogoda, uključujući izgradnju potrebnih objekata. Javni interes može se utvrditi i radi pribavljanja neizgrađenog zemljišta za raseljavanje naselja ili delova naselja. Pored toga, Vlada može utvrditi javni interes i radi obezbeđenja nenovčanog uloga Republike Srbije u privredno društvo osnovano po osnovu ugovora o zajedničkom ulaganju.

Predlog za utvrđivanje javnog interesa, koji se podnosi Vladi preko Ministarstva finansija, mora sadržati podatke o nepokretnosti, vrstu objekta odnosno radova, izvod iz odgovarajućeg planskog akta, a po potrebi i izvod iz ugovora o zajedničkom ulaganju. Vlada je dužna da po predlogu odluči u roku od 90 dana. Protiv rešenja Vlade o predlogu za utvrđivanje javnog interesa može se, u roku od 30 dana, pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom.

Ključan je i uslov postojanja odgovarajućeg planskog akta, jer se javni interes može utvrditi tek ako je u skladu sa zakonom donet odgovarajući planski akt. Ovo predstavlja važnu kopču između urbanističko-građevinskog i upravno-pravnog sistema i suštinsko ograničenje protiv proizvoljne intervencije izvršne vlasti u prava građana.

Pre pokretanja formalnog postupka, pravno lice koje namerava da podnese predlog za eksproprijaciju može tražiti dozvolu za vršenje

pripremnih radnji na određenoj nepokretnosti, što bi praktično podrazumevalo ispitivanje zemljišta, premeravanje i slične radnje. Predlog za dozvolu vršenja pripremnih radnji podnosi se Ministarstvu finansija, a u predlogu moraju biti označeni svrha, nepokretnost na kojoj se nameravaju vršiti radnje, vlasnik, priroda i obim radnji, ali i rok trajanja.

Ako podnosilac učini verovatnim da su pripremljene radnje neophodne za svrhe određene zakonom, Ministarstvo finansija će ih dozvoliti, prethodno vodeći računa da se ne vrše u doba koje nije odgovarajuće za vlasnika. Pravno lice u čiju je korist dozvoljeno vršenje pripremnih radnji dužno je da za to vlasniku plati naknadu propisanu zakonom. Rešenjem o dozvoli ne može se dozvoliti izvođenje građevinskih ili drugih sličnih radova, što je jasna granica koja odvaja pripremljene mere od samog postupka.

Postupak eksproprijacije pokreće se predlogom korisnika eksproprijacije. Predlog se podnosi opštini na čijoj teritoriji se nepokretnost nalazi, u roku od godinu dana od dana utvrđivanja javnog interesa. U ime Republike Srbije predlog podnosi Državni pravobranilac, a u ime jedinice lokalne samouprave nadležni javni pravobranilac. Korisnik uz predlog obavezno prilaže: 1) izvod iz katastra nepokretnosti, 2) overen izvod iz planskog akta, 3) dokaz o utvrđenom javnom interesu i 4) bankarsku garanciju za iznos naknade.

Bankarska garancija važi sve do isplate naknade i sadrži klauzulu o indeksiranju rastom maloprodajnih cena, čime se obezbeđuje realna vrednost naknade. Službe opštinske uprave nadležne za imovinsko-pravne poslove sprovode postupak i donose rešenje. Pre donošenja rešenja, služba je dužna da sasluša vlasnika nepokretnosti o činjenicama bitnim za predmet. Rešenje o usvajanju predloga mora naročito sadržati naznačenje korisnika, opis nepokretnosti, vlasnika, svrhu, rok predaje i obavezu korisnika da u roku 15 dana od pravnosnažnosti podnese pismenu ponudu o naknadi.

Žalba protiv prvostepenog rešenja podnosi se Ministarstvu finansija. Protiv drugostepenog rešenja može se pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom. Rešenje o eksproprijaciji doneto bez rešenja o utvrđenom javnom interesu apsolutno je ništavo – ova sankcija ništavosti ukazuje na izuzetnu težinu ove proceduralne

Korisnik eksproprijacije stiče pravo na stupanje u posed danom pravnosnažnosti odluke o naknadi, odnosno danom zaključenja sporazuma o naknadi. Izuzetno, Ministarstvo finansija može odobriti predaju u posed pre pravnosnažnosti odluke o naknadi, ali ne pre drugostepenog rešenja, samo ako oceni da je to neophodno zbog hitnosti izgradnje određenog objekta. Ako korisnik stupi u posed pre pravnosnažnosti, a predlog za eksproprijaciju bude konačno odbijen, dužan je da sopstveniku vrati nepokretnost i naknadi štetu.

Korisnik može do pravnosnažnosti rešenja odustati od predloga. Pravnosnažno rešenje može se poništiti ili izmeniti na zajednički zahtev stranaka, a na zahtev ranijeg vlasnika – ako korisnik u tri godine (ili šest, u slučaju eksploatacije mineralnih sirovina) nije izvršio znatnije radove na objektu radi čije izgradnje je izvršena eksproprijacija. Ova mogućnost deeksproprijacije predstavlja značajnu garanciju da pravo vlasnika neće biti uskraćeno bez stvarne realizacije projekta.

Pravo na naknadu je suštinska komponenta svake zakonite eksproprijacije i temeljna garancija ustavne zaštite prava svojine. Bez naknade, ili sa naknadom nižom od tržišne vrednosti, eksproprijacija prerasta u konfiskaciju, odnosno u pravno stanje koje nijedan poredak utemeljen na vladavini prava ne može dopustiti. Stoga je Zakon o eksproprijaciji (1995) izričit, jer propisuje da raniji vlasnik ima pravo na naknadu koja ne može biti niža od tržišne vrednosti.

Naknada se načelno određuje u novcu, ali zakon predviđa i alternativne oblike. Za vlasnika obradivog poljoprivrednog zemljišta kome je prihod od tog zemljišta uslov za egzistenciju, naknada se na njegov zahtev određuje davanjem u svojinu drugog odgovarajućeg zemljišta iste kulture i klase. Isto važi i za naknadu vlasniku stambene zgrade ili stana: korisnik je dužan da na zahtev ranijeg vlasnika da u svojinu drugu stambenu zgradu ili stan odgovarajuće strukture i površine.

Hipoteka uspostavljena na eksproprijisanoj nepokretnosti prenosi se na nepokretnost datu u naknadu ili na drugu ličnu imovinu vlasnika odgovarajuće vrednosti, čime se štite prava poverilaca sa hipotekom. Svi podnesci i odluke u postupku oslobođeni su plaćanja takse, čime se otklanja finansijska prepreka za ostvarivanje prava ranijeg vlasnika.

Visina naknade u novcu određuje se po tržišnoj ceni nepokretnosti. Pri određivanju tržišne cene uzimaju se u obzir prilike u trenutku zaključenja sporazuma o naknadi, a ako sporazum nije dostignut, onda se

uzimaju u obzir prilike u trenutku donošenja prvostepene odluke o naknadi. Ako je korisnik stupio u posed pre pravnosnažnosti rešenja, raniji vlasnik ima pravo da bira, između opcija da li želi li da se naknada odredi prema prilikama u trenutku predaje ili u trenutku donošenja odluke.

Procenu tržišne cene zemljišta vrši organ nadležan za utvrđivanje poreza na prenos apsolutnih prava na nepokretnostima. Sudska praksa je, pak, utvrdila da ova procena predstavlja samo minimalnu vrednost naknade, te da sud može utvrditi višu tržišnu cenu na osnovu nalaza veštaka građevinske struke, uzimajući u obzir sve relevantne parametre i korektivne faktore. Naime, Zakon o eksproprijaciji ne isključuje utvrđivanje visine tržišne vrednosti veštačenjem.

Kada je, pak, predmet naknade vinograd, voćnjak ili šuma, zakon propisuje specifične metodologije procene koje uključuju vrednost zemljišta, neamortizovane investicije i projektovani prinos za period do dostizanja pune produktivnosti novih zasada. Naknada za zrelu šumu određuje se na osnovu tržišnih cena šumskih sortimenata umanjenih za troškove proizvodnje.

Posebno je značajna odredba koja dozvoljava utvrđivanje naknade iznad tržišne cene, a uzimajući u obzir materijalne i lične prilike ranijeg vlasnika (broj članova domaćinstva, zdravstveno stanje, mesečni prihod i sl.), organ može odrediti naknadu višu od tržišne ako su ove okolnosti od bitnog značaja za egzistenciju vlasnika.

Posle pravnosnažnosti rešenja o eksproprijaciji, služba opštinske uprave nadležna za imovinsko-pravne poslove dužna je da odmah zakaže raspravu za sporazumno određivanje naknade. Korisnik je dužan da u roku ne dužem od 15 dana podnese pismenu ponudu. Sporazum o naknadi unosi se u zapisnik i ima snagu izvršne isprave, a na takav način se strana u čiju korist je sporazum postignut može direktno naplatiti bez pokretanja posebnog izvršnog postupka.

Ako se sporazum ne postigne u roku od dva meseca od pravnosnažnosti rešenja, služba je dužna da sve spise dostavi nadležnom osnovnom sudu radi određivanja naknade. Ukoliko služba to ne učini, stranke se mogu neposredno obratiti sudu. Sudska praksa je zauzela stav da pravo na sudsku zaštitu u postupku određivanja naknade ne zastareva, omogućavajući tako vlasnicima pravnu zaštitu bez obzira na protek vremena.

Na područjima zahvaćenim zemljotresom, poplavom, požarom, ekološkim udesom ili drugom elementarnom nepogodom većeg obima predviđen je poseban postupak za sprovođenje eksproprijacije. Područja na kojima će se primenjivati ovaj poseban postupak, kao i vremenski period primene, utvrđuje Vlada. Ratio legis ovih odredaba jeste da se u kriznim situacijama, kada je potrebna hitna intervencija, obezbedi brže sprovođenje postupka, bez ukidanja prava na naknadu.

U okviru posebnog postupka, zemljište može biti privremeno zauzeto i radi postavljanja privremenih objekata (poslovni objekti, smeštaj stanovnika i imovine i sl.). Karakteristično je da žalba izjavljena protiv rešenja o privremenom zauzimanju zemljišta ne odlaže izvršenje rešenja, jer hitnost intervencije mora biti obezbeđena radi zaštite života i imovine građana.

Korisnik može, na osnovu konačnog rešenja o eksproprijaciji, tražiti predaju nepokretnosti radi privođenja svrsi. U slučaju hitnosti, skupština opštine može rešiti da se predaja izvrši i posle donošenja samo prvostepenog rešenja. Ako se ekspropriše stambena zgrada ili poslovni prostor, korisnik je dužan da ranijem vlasniku i zakupcu obezbedi odgovarajući smeštaj u roku ne dužem od šest meseci od dana iseljenja.

Administrativni prenos prava predstavlja poseban pravni institut definisan Zakonom o eksproprijaciji (1995), kao oduzimanje ili ograničavanje i prenošenje na drugog nosioca prava na nepokretnosti u državnoj svojini, ako to zahteva javni interes. Rešenje o administrativnom prenosu donosi služba opštinske uprave nadležna za imovinsko-pravne poslove.

Javni interes u slučaju administrativnog prenosa utvrđuje se na isti način kao i za eksproprijaciju nepokretnosti. Rešenje o administrativnom prenosu doneto bez rešenja o utvrđenom javnom interesu takođe je ništavo. Ako Zakonom o eksproprijaciji nije drugačije određeno, odredbe o redovnoj eksproprijaciji shodno se primenjuju i na administrativni prenos.

Za razliku od klasične eksproprijacije, koja se primenjuje na nepokretnosti u privatnom vlasništvu, administrativni prenos predstavlja instrument za prevlašćivanje prava na državnoj imovini (npr. prenošenje prava korišćenja sa jednog javnog preduzeća ili organa na drugog korisnika u javnom interesu). Ovaj institut omogućava racionalniju upotrebu javne imovine bez potrebe za sprovođenjem punog postupka sticanja imovine od privatnog lica.

Faktička eksproprijacija predstavlja jedan od najsloženijih i aktuelnih pravnih instituta savremenog upravnog prava u Srbiji. Reč je o situacijama u kojima je prinudno oduzimanje ili ograničavanje prava na nepokretnosti sprovedeno bez formalnog postupka predviđenog Zakonom o eksproprijaciji, a bez prethodnog utvrđivanja javnog interesa rešenjem Vlade, bez donošenja rešenja o eksproprijaciji ili bez isplate naknade.

Tipičan primer faktičke eksproprijacije jeste izgradnja javnog puta, ulice, vodovoda ili drugog javnog dobra na zemljištu u privatnom vlasništvu bez sprovedenog postupka. Vlasnik biva de facto lišen prava korišćenja svoje imovine, a formalna pravna zaštita kroz upravni postupak mu nije na raspolaganju, jer nikakav upravni akt nije ni donet. Ovakva praksa, nažalost, naročito je česta u seoskim i prigradskim područjima.

Domaća sudska praksa dugo se kolebala u pogledu pravne kvalifikacije i osnova tužbenog zahteva u slučajevima faktičke eksproprijacije. Narodna skupština Republike Srbije donela je 2016. godine Autentično tumačenje odredaba Zakona o eksproprijaciji (Službeni glasnik RS, br. 106/2016), kojim je pokušano ograničavanje primene Zakona na slučajeve bez rešenja o eksproprijaciji. Ovo autentično tumačenje je, pak, naišlo na kritiku Ustavnog suda i viših sudskih instanci, koje su nastavile da priznaju pravo vlasnika na naknadu u slučajevima faktičke eksproprijacije.

Vrhovni sud Republike Srbije zauzeo je u nekoliko značajnih presuda stav da je naknada za faktički ekspropisano zemljište sui generis, odnosno to nije naknada štete, nego supstitut za realnu nepokretnost u vlasništvu oštećenog (Vrhovni sud, Rev 1 54/2023, 2023). Pri utvrđivanju visine naknade primenjuje se princip tržišne vrednosti, a nadležni sudovi određuju naknadu nalazom i mišljenjem veštaka građevinske struke. Ustavni sud je u odluci UŽ 1189/2021 (2023) potvrdio da vlasnik u slučaju oduzimanja imovine bez sprovedenog postupka mora biti prinuđen da preduzme pravne mere protiv korisnika, upravo tužbom za naknadu.

Za pravnu teoriju i praksu posebno je značajno pitanje da li i nesprovođenje planskih akata u nerazumno dugom vremenskom periodu može predstavljati povredu prava na mirno uživanje imovine. Vrhovni sud je u odluci Rev 16548/2023 (2024) ukazao da donošenjem planskih

akata i njihovim nesprovođenjem u nerazumno dugom periodu može biti povređeno pravo vlasnika na mirno uživanje imovine, u smislu člana 58. Ustava i člana 1. Protokola 1 uz EKLjP. Time je sudska praksa načinila važan korak ka proširenom razumevanju zaštite imovinskih prava.

5. EVROPSKI STANDARDI ZAŠTITE IMOVINE

Član 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLjP, 1950/2003) garantuje pravo na mirno uživanje imovine. Ova norma proklamuje da svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine, te da niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava. Značaj ove odredbe za sistem zaštite vlasnika u postupku eksproprijacije je fundamentalan.

Evropski sud za ljudska prava (ESLjP) u Strazburu razvio je bogatu praksu tumačenja ove norme. Sud razlikuje tri osnovna oblika mešanja države u prava na imovinu: 1) potpuno lišavanje imovine (de jure ili de facto), 2) regulisanje prava korišćenja imovine i 3) opšte načelo zabrane mešanja. U slučaju potpunog lišavanja, nezavisno od toga da li je sproveden formalni postupak, ESLjP dosledno utvrđuje da postoji povreda člana 1. Protokola 1. ako vlasnik nije adekvatno oštećen (Savet Evrope, 2019).

U brojnim presudama protiv Srbije, ESLjP je utvrdio povrede imovinskih prava. Sud naglašava da odsustvo odgovarajuće naknade za oduzetu imovinu u iznosu neusaglašenom sa vrednošću nepokretnosti predstavlja nesrazmerno mešanje države u vlasnička prava. Takođe, ako se vlasniku za oduzetu nepokretnost ne isplati nikakva naknada, povreda prava na uživanje imovine je utoliko teža. ESLjP upotrebljava termin „faktička eksproprijacija“, smatrajući da povreda traje sve do uspostavljanja pravične ravnoteže interesa, odnosno do adekvatnog oštećenja vlasnika.

Iz prakse ESLjP-a proizilaze sledeći ključni principi za zakonitost eksproprijacije: 1) zakonska zasnovanost, što podrazumeva da intervencija mora biti predviđena zakonom dostupnim i precizno formulisanim; 2) legitimna svrha, odnosno da mora postojati legitiman javni interes; 3) srazmernost, podrazumeva da mora biti uspostavljena pravična ravnoteža

između zahteva javnog interesa i prava vlasnika; 4) pravična naknada, jer bez naknade proporcionalne vrednosti oduzete imovine, srazmernost načelno ne može biti postignuta.

Domaći pravni sistem u načelu zadovoljava ove standarde na normativnom planu, mada se u praksi beleže slučajevi nesprovođenja zakonskih obaveza, naročito u pogledu pravovremene isplate naknade i odstupanja u postupcima utvrđivanja tržišne vrednosti. Kontinuirano praćenje prakse ESLjP-a u predmetima protiv Srbije i prilagođavanje domaće sudske prakse tim standardima predstavlja nužan zadatak pravosuđa i zakonodavca.

6. ZAKLJUČAK

Analiza pravnog instituta eksproprijacije u upravnom pravu Republike Srbije potvrđuje njegovu izuzetnu složenost i značaj u sistemu zaštite prava vlasnika nepokretnosti. Taj institut predstavlja supstrat napetosti između dva podjednako važna pravna principa koji podrazumevaju zaštite privatne svojine i napretka zajednice kroz realizaciju javnih interesa. Razrešenje ove napetosti zahteva ne samo kvalitetan normativni okvir, nego i doslednu primenu u praksi organa uprave i sudova.

Pozitivnopravni okvir u Srbiji, utemeljen na Ustavu (2006) i Zakonu o eksproprijaciji (1995), uređuje materiju u načelu na prihvatljiv način. Trojstvo konstitutivnih pretpostavki predstavljano kroz javni interes, zakonit postupak i pravična naknada, sasvim je jasno postavljeno. Mehanizmi pravne zaštite kroz upravnu žalbu, upravni spor i građanske tužbe pružaju vlasnicima višestepenu zaštitu, a Ustavni sud i ESLjP deluju kao instanca višeg reda.

Ipak, normativni okvir sam po sebi nije dovoljan. Praksa neformalnih intervencija, a naročito u oblasti izgradnje puteva i komunalne infrastrukture svedoči o potrebi jače primene propisanog postupka i uvećane svesti o građanskim pravima. Institut faktičke eksproprijacije, koji je razvila sudska praksa, predstavlja važan instrument pravne zaštite, ali je istovremeno i simptom sistemskih propusta u sprovođenju Zakona.

Sa stanovišta usklađenosti sa evropskim standardima, domaće pravo zadovoljava formalne zahteve člana 1. Protokola 1 uz EKLjP. Međutim, proceduralni nedostaci u praksi, naročito kašnjenja u isplati

naknade i odstupanja u metodologiji utvrđivanja tržišne vrednosti, ostaju predmet kritike ESLjP-a.

Budući pravni razvoj treba da ide u smeru 1) normativnog uređenja faktičke eksproprijacije direktno u Zakonu; 2) skraćivanja rokova postupka i uvođenja efektivnih sankcija za kašnjenje u isplati naknade; 3) unifikacije sudske prakse u pogledu metodologije utvrđivanja tržišne vrednosti nepokretnosti; i 4) stvaralačke primene evropskih standarda zaštite imovine u domaćim sudovima, bez formalističke primene normi.

LITERATURA

1. Ustav Republike Srbije, „Sl. glasnik RS”, br. 98/2006 i 115/2021.
2. Zakon o eksproprijaciji, "Sl. glasnik RS", br. 53/95, "Sl. list SRJ", br. 16/2001 - odluka SUS i "Sl. glasnik RS", br. 20/2009, 55/2013 - odluka US i 106/2016 - autentično tumačenje).
3. Zakon o ratifikaciji Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, "Sl. list SCG - Međunarodni ugovori", br. 9/2003, 5/2005 i 7/2005 - ispr. i "Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 12/2010 i 10/2015.
4. Zakon o javnoj svojini, "Sl. glasnik RS", br. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 - dr. zakon, 108/2016, 113/2017, 95/2018, 153/2020 i 94/2024.
5. Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta „Beograd na vodi", "Sl. glasnik RS", br. 34/2015, 103/2015 i 153/2020.
6. Zakon o planiranju i izgradnji, "Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - dr. zakon, 9/2020, 52/2021, 62/2023 i 91/2025..
7. Kulić, M. (2018). *Upravno pravo – Posebni deo*, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad, 238-251.
8. Milkov, D. (2011). *Upravno pravo II – Upravna delatnost*, Pravni fakultet, Novi Sad.
9. Lilić, S. (2016). *Upravno pravo i upravni postupak*, Pravni fakultet, Beograd.

10. Kostić, N. (2019). *Postupak za određivanje naknade za ekspropisiranu nepokretnost*, master rad, Pravni fakultet u Nišu.
11. Rakić, B. (2011). *Investiciono pravo – Zaštita stranih investicija*, Pravni fakultet, Beograd.
12. Prica, I. (2019). *Faktička eksproprijacija*, cit. u: Kostić, Nemanja, *Postupak za određivanje naknade za ekspropisiranu nepokretnost*, master rad, Pravni fakultet u Nišu, 9.
13. Advokatska kancelarija Slavica Janjić (2024). *Sudska praksa – Eksproprijacija i naknada za ekspropisane nepokretnosti*. <https://advokatskakancelarija.slavicajanjic.co.rs>
14. Law Firm Serbia (2024). *Eksproprijacija zemljišta i faktička eksproprijacija*. <https://law-firm.rs/sr/eksproprijacija-zemljišta-i-faktička-eksproprijacija/>
15. Advokat Gvozden M. Grgur (2023). *Faktička eksproprijacija u Srbiji: Zaštita imovinskih prava*. <https://www.advokat-novisad.com/stvarno-pravo/faktička-eksproprijacija/>
16. Advokatska kancelarija Đapa (2024). *Zakon o eksproprijaciji – šta je eksproprijacija i kakav je postupak?* <https://advokatdjapa.rs/2024/10/29/zakon-o-eksproprijaciji-sta-je-eksproprijacija-i-kakav-je-postupak/>
17. Biznis.rs (2022). *Javni interes iznad privatne svojine, ali o eksproprijaciji odlučuje samo država*, <https://biznis.rs/vesti/srbija/javni-interes-iznad-privatne-svojine-ali-o-eksproprijaciji-odlucuje-samo-drzava/>
18. Lawlife.rs, *Eksproprijacija u Srbiji*. <https://lawlife.rs/index.php/pravo/627-eksproprijacija-u-srbiji>
19. Vrhovni sud Republike Srbije, Rev 1 54/2023, 27.12.2023. <https://www.vrh.sud.rs/sr-lat/rev1-542023-31115-faktička-eksproprijacija>
20. Vrhovni sud Republike Srbije, Rev 16548/2023, 06.09.2024. <https://vrh.sud.rs/sr-lat/rev-165482023-31115-faktička-eksproprijacija>
21. Vrhovni kasacioni sud R. Srbije, Rev 1390/2016, 29.06.2017. <https://www.vrh.sud.rs/sr-lat/rev-13902016-faktička-eksproprijacija-trzisna-naknada-pravo-na-imovinu-ogranicenje-prava>

22. Ustavni sud Republike Srbije, UŽ 1189/2021, odluka doneta 29.06.2023.
23. Član 1. Protokola br. 1. uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.
24. Savet Evrope, *Vodič za član 1. Protokola br. 1. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava*, ažurirano 31.12.2019.
<https://rm.coe.int/guide-art-1-protocol-1-ser/native/1680a20cde>
25. Evropski sud za ljudska prava, *predmet Sporrang i Lonrot protiv Švedske*, aplikacije br. 7151/75 i 7152/75, presuda Velikog veća, 23.09.1982.
26. ESLJP, *predmet James i druge protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, aplikacija br. 8793/79, 21.02.1986.

Rad zaprimljen: 16.11.2025.

Rad odobren: 23.03.2026.