

Др Драган Милков\*

## ЕКСПРОПРИЈАЦИЈА – ИЗМЕЂУ ПРИВАТНОГ И ЈАВНОГ

*Експропријација је вид одузимања или ограничавања својине на непокретностима до кога долази ради остваривања јавног интереса. Потреба за експропријацијом настаје када до преношења својине не може да дође на основу споразума са власником. Експропријација се јавља у скоро свим земљама под различитим називима, али је за све правне системе карактеристично да је циљ због којег се експропријацији приступа увек исти или сличан, а то је изградња објеката који су у јавном интересу.*

*Наша правна теорија се није детаљније бавила правном природом ове институције, а однос појединих аутора према том питању је углавном обележен припадношћу одређеној научној дисциплини. Јавно(управно)правна или приватно(грађанско)правна природа експропријације може се утврдити само према принципу претежности, а не по принципу искључивости. У овом раду се доказује да, према прописима Републике Србије, слично као и у другим правним системима који су овде анализирани, експропријација представља мешовит правни институт у којем ипак изразито претежу јавноправни елементи.*

Кључне речи: *Јавни интерес. – Својина. – Одужимање својине. – Правна природа експропријације.*

### 1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Експропријација представља одузимање или ограничавање права својине на непокретностима физичких или правних лица, до чега долази у јавном интересу актом надлежног државног органа. Скоро да нема државе која не познаје институт експропријације, јер се у свакој земљи јавља потреба за изградњом одређених објеката због којих

\* Аутор је редовни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду, [dmilkov@pf.uns.ac.rs](mailto:dmilkov@pf.uns.ac.rs). Овај рад је резултат ауторових истраживања у оквиру пројекта Министарства просвете и науке Републике Србије на тему „Биомедицина, заштита животне средине и право“.

јавни интерес има примат у односу на приватни, интерес дотадашњих власника неке некретнине. По правилу се експропријацији увек приступа због неких објективних разлога, који су начелно формулисани и терминолошки означени код нас као јавни интерес, док се у неким правним системима говори и о општем интересу или јавној користи. Данас се више нигде не користи формулација из Декларације о правима човека и грађанина, да је реч о „законом утврђеној јавној потреби“ (чл. 17).<sup>1</sup>

Јавни интерес за експропријацију се јавља онда када постоји потреба да се изгради одређени објекат који је неопходан за државу као целину или неку ужу политичко-територијалну јединицу. Тако долази до сукоба између јавног интереса с једне стране, и приватног интереса дотадашњег власника непокретности, с друге стране. У тим ситуацијама предност добија јавни интерес и својина се може одузети и без сагласности дотадашњег власника.

Када се јави потреба да нека непокретност која припада појединцу или организацији буде пренета у својину државе, односно уже територијалне јединице, по правилу наступају две могуће ситуације. Прва подразумева да држава с извесним власником некретнине закључи грађанскоправни посао и дође до власништва над некретнином на основу купопродајног уговора. Такав однос између појединца или правног лица с државом потпада под режим грађанског права. Међутим, то још не спада у експропријацију у ужем смислу речи, осим што у том случају долази до преношења својине. С друге стране, ако није могуће остварити договор с власником непокретности, а јавни интерес захтева изградњу одређених објеката, настају претпоставке за приступање експропријацији. „У оваквим случајевима, када постоји сукоб између јавног интереса и интереса одређених субјеката, долази до објективног миреша, али принудним путем. Интерес појединца је у таквим ситуацијама много мањег значаја од јавног интереса“.<sup>2</sup> Читава идеја експропријације базира се на принудном преношењу својине. У противном, реч је о уобичајеном купопродајном односу.

Пре него што се приступи експропријацији, неопходно је да се утврди постојање неког *јавног* интереса због којег се то чини. У том смислу и бројни међународни документи, који су донети ради заштите људских права, предвиђају могућност да се због јавног интереса експроприше имовина одређених физичких или правних лица, а у неким земљама (Француска и Италија) у имену ове институције се

---

<sup>1</sup> *Темељи модерне демократије – Избор декларација и повеља о људским правима* (прир. Д. Мрђеновић), Београд 2011, 316.

<sup>2</sup> Драган Милков, *Управно право II – Управна делатност*, Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад 2010, 304.

увек поред речи „експропријација“ истиче да је то експропријација ради јавне користи.<sup>3</sup>

Експропријација је правни институт мешовите правне природе. Експропријација обухвата истовремено елементе који потпадају под управноправни режим, с једне стране, и елементе који су регулисани нормама грађанског права, с друге стране. Правна теорија се није детаљније бавила природом ове институције, већ је однос појединих аутора према експропријацији углавном одређен кроз припадност наци којом се баве.<sup>4</sup> У том смислу, експропријацијом се баве истовремено и аутори из области управног и грађанског права. Начелно посматрано, у већем броју земаља се институт експропријације смешта у оквир управног права, док се поједини аспекти обрађују и у грађанском праву (пре свега се то односи на накнаду за експроприсану имовину). Наравно, то не значи да се на овај начин може прецизно дефинисати правна природа експропријације, јер је могуће, и најчешће се тако и догађа у пракси, да аутори грађанскоправне оријентације проучавају један аспект, а аутори из области управног права други. С друге стране, за анализу правне природе експропријације битно је идентификовати и правни режим којем је ова институција подвргнута. У неким земљама је експропријација подвргнута режиму управног права, укључујући могућност да се против решења о експропријацији води управни спор. С друге стране, постоје земље у којима из позитивног законодавства произлази закључак да је правни режим експропријације сличан режиму грађанског права, иако уз значајне модификације. Оно што је извесно, то је чињеница да не постоји земља у којој је експропријација искључиво подвргнута режиму само управног или грађанског права.

Правна природа експропријације сигурно не може једнострано да се утврди, нити је могуће одредити њену искључиву припадност и правни режим. Одговор на питање да ли је експропријација институт управног или грађанског права може се дати само по принципу претежности, а не и по принципу искључивости. Наиме, експропријација је институт који истовремено обухвата две групе елемената, због којих је истовремено подвргнута режиму две гране

<sup>3</sup> У неким земљама се под термином „експропријација“ још увек подразумева свако одузимање некретнина, па и оно што се врши без накнаде. Штавише, понекад се код англосаксонских аутора експропријација терминолошки везује првенствено за одузимање непокретности у бившим социјалистичким земљама.

<sup>4</sup> То је видљиво и у овом часопису, у коме су током скоро 60 година излажења, о експропријацији до сада објављена само два рада, оба постављена из грађанскоправног угла: Борислав Благојевић, „Експропријација, право на стан и стамбена изградња“, *Анали Правног факултета у Београду* 4/1961, 381–387; Драгољуб Стојановић, „Експропријација и правична накнада“, *Анали Правног факултета у Београду* 1–2/1970, 1–14.

права: управног права и грађанског права. Једини приступ који ће омогућити да прецизније одредимо правну природу експропријације, јесте доминантност једног, односно другог правног режима.

## 2. О НАЗИВУ „ЕКСПРОПРИЈАЦИЈА“

Терминолошки посматрано, експропријација потиче из латинског језика. У питању је сложеница, састављена од предлога *ex* (лат. „из“) и именице *proprietas*, која означава својину, али која је настала у релативно касној фази развоја римског права (Римљани дуго нису имали технички термин којим се означавала својина, а затим су за својину, поред термина *proprietas*, сковали и назив *dominium*). У правној литератури се ређе може пронаћи и схватање да експропријација потиче од придева *proprius* (лат. „сопствени“),<sup>5</sup> мада је јасно да је поменута именица изведена од поменутог придева.

Латински корен овог термина је задржан у многим језицима, и то не само у романским, него и у другим. На италијанском језику се експропријација, потпуно и званично, зове *espropriazione per pubblica utilità* (дословно: „експропријација ради јавне користи“), што би слободније могло да се преведе као експропријација у јавном интересу. На исти начин се ова институција назива и у француској језику – *l'expropriation pour cause d'utilité publique*. Оваквим начинима изражавања у италијанском и француском језику указује се одмах на чињеницу да је у питању одузимање својине које се врши због задовољења јавног интереса и подвлачи се разлика у односу на одузимање својине без накнаде. Још Наполеоновим Грађанским закоником (*Code civil*) из 1804. године, право приватне својине је било загарантовано тако што је било предвиђено да „нико не може бити принуђен да уступи своју имовину, осим ако је то у јавном интересу и уз претходну правичну накнаду“ (чл. 545).

У енглеском језику се користи више начина за означавање експропријације. У Сједињеним Америчким Државама се експропријација везује уз појам *eminent domain*, што потиче из дела Хуга Гроција (*Hugo Grotius*) *De iure belli et pacis*, који је у овом раду из 1625. године поставио принципе природног права и основе међународног јавног права. Његов термин *dominium eminens*, који је ту употребио, а који би се могао превести као „право врховне својине (на земљи)“, користио се и у другим језицима још у средњем веку, као термин који је означавао најшире својинско овлашћење у оквиру подељене феудал-

---

<sup>5</sup> О оваквом приступу ближе код Ivo Borković, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb 2002, 558.

не својине.<sup>6</sup> Тако се и у САД експропријација објашњава врховним правом државе на својину. Поред тога, у Сједињеним Америчким Државама се користи и израз „апропријација“ (*appropriation*). Иначе, Американци под експропријацијом подразумевају како законито, тако и незаконито одузимање својине над некретнинама. У пракси се израз *expropriation* користи чешће за нелегитимно одузимање, док се за одузимање уз правичну накнаду користи израз *eminent domain*.

У терминологији Велике Британије користи се израз „принудна куповина“ (*compulsory purchase*), а исти термин се јавља и на Новом Зеланду и у Ирској. У Аустралији, мада је земља истог језичког порекла, употребљава се термин „резумпција“ (*resumption*) или „принудна аквизиција“ (*compulsory acquisition*), а у Канади и Јужној Африци, занимљиво, користи се исти израз као и код нас и у већем делу континенталноправне традиције – експропријација.

У Немачкој је у употреби израз који би се прецизно могао само описно превести као одузимање својине (*Enteignung*), тако да се он у пракси обично преводи просто, као „експропријација“. Исти израз је у употреби и у Аустрији. Након оцепљења од некадашње Југославије, Хрватска је у многим областима променила своју терминологију, тако да се тамо, почев од 1994. године, експропријација званично зове „извлаштење“, што није ништа друго већ буквални превод немачке речи *Enteignung*.<sup>7</sup> При томе се, за разлику од обичног одузимања својине над некретнинама, у немачком језику често још додаје, слично као у италијанском и француском језику, да је у питању одузимање у јавном интересу (*Enteignung im öffentlichen Interesse*). За Немачку и Аустрију је, иначе, карактеристично да се одредбе о експропријацији налазе у прописима о изградњи, који углавном потпадају под управноправни режим, а има их и у посебним прописима у појединим областима друштвеног живота.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> *Dominium eminens* се може пронаћи и у Душановом законуку где је било предвиђено да владар има сву земљу у врховној својини. На истом земљишту властела (црквена и световна) је имала *dominium directum*, а зависни сељак *dominium utile* (право коришћења).

<sup>7</sup> Познати сплитски аутор управног права Иво Борковић (нав. дело) погрешно наводи назив за институцију експропријације у немачком језику као *expropriation*, а затим каже да је увођење нове терминологије у хрватски правни систем довело до тога да се „у овој домени појам ‘експропријација’ замијени појмом ‘извлаштење’ који одговара духу хрватског језика“. Истина је, међутим, да се на немачком експропријација каже *Enteignung*, а „извлаштење“ је буквалан превод овог немачког термина, што не значи да то не одговара духу хрватског језика.

<sup>8</sup> У Немачкој се основне норме о експропријацији налазе у Закону о изградњи (*Baugesetzbuch*), а има их и у прописима који уређују поједине области, као што су закони о путевима, ваздушном, железничком и воденом саобраћају, енергији. У Аустрији се одредбе које се тичу експропријације налазе у читавом низу посебних прописа и то тако у савезним прописима (као што је нпр. Закон о железници), тако и у покрајинским и локалним прописима.

### 3. УПРАВНОПРАВНИ И ГРАЂАНСКОПРАВНИ ОДНОС

За разматрање правне природе института експропријације важно је најпре указати на разлике које постоје између две најчешће врсте правних односа који се у друштву успостављају, а то су управноправни и грађанскоправни однос. Наиме, уочавање разлика између ова два правна односа у великој мери ће помоћи у извођењу коначног закључка о правној природи експропријације. Будући да је већ речено да експропријација није институт само једне гране права, већ да је мешовитог карактера, уочавањем елемената који у овом институту претежу, трагаћемо за одговором на постављено питање.

„Управноправни однос представља такав правни однос који се успоставља између појединца или организације са државом поводом остварења неких права или обавеза странака у некој управној ствари. Улога представника државе се састоји у томе да странкама омогући остварење права, односно наметне обавезе, тако да то буде у складу са јавним интересом. При томе се улога представника државе некада састоји само у томе да води рачуна о томе да јавни интерес не буде угрожен (то је најчешће случај приликом давања неких права странкама). С друге стране, улога представника државе је понекад активна, тј. он успостављајући неки управно-правни однос директно ради на остварењу јавног интереса (то је најчешће случај приликом наметања одређених обавеза странкама). Таква веза између управноправног односа и јавног интереса проузрокује суштински све специфичности које овај правни однос има“.<sup>9</sup>

С друге стране, грађанскоправни однос представља најчешће имовинскоправни однос који се увек успоставља између равноправних субјеката, који сагласношћу својих воља уређују међусобна права и обавезе. За разлику од управноправног односа, који се увек успоставља на ауторитативан начин, грађанскоправни однос настаје споразумом две равноправне стране. У управноправном односу представник државе са позиција власти даје другој страни нека права или јој намеће одређене обавезе. У грађанскоправном односу странке међусобно дају једна другој нека права, односно својом вољом преузимају неке обавезе.

Основни и најчешћи начин на који се успоставља управноправни однос јесте доношење управног акта, тј. управноправни однос се по правилу успоставља управним актом. Изузетак од овог правила тиче се оних ситуација када се управноправни однос успоставља без претходно донетог управног акта, тј. на основу општег правног акта, закона. У том смислу, за управноправни однос је карактери-

<sup>9</sup> Драган Милков, *Управно право I – уводна и организациона питања*, Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад 2011, 57.

стично да може да се успостави непосредно на основу закона, што је ређи случај у пракси, или, у другом случају, уз испуњење једног предуслова: да надлежни орган не донесе никакав управни акт по захтеву странке у року који је одређен законом. Таква ситуација се назива ћутањем управе и у том случају је успостављен управноправни однос као да је захтев странке одбијен.<sup>10</sup> То значи да незадовољна странка стиче иста права као да јој је издат негативан управни акт, односно да може да изјави жалбу због ћутања управе. У случају да ни другостепени орган не донесе решење по жалби странке, тада се против ћутања другостепеног органа може покренути управни спор.

Управноправни однос се увек успоставља ради заштите или непосредног остварења јавног интереса. Веза између успостављања управноправног односа и јавног интереса је непосредна и сваки управноправни однос је њиме обележен, па чак и онај који се успоставља на захтев странке. С друге стране, грађанскоправни однос се успоставља ради реализације неких појединачних или ужих интереса, а јавни интерес није непосредно ангажован, што не значи да није уопште присутан.

Управноправни однос је карактеристичан и по томе што у њему увек с једне стране учествује неки представник јавног интереса. То је неки орган управе, односно други представник државе или уже политичко-територијалне јединице, или представник неког недржавног субјекта којем су поверена јавна овлашћења. Тај субјект је обавезно присутан и без њега не може да се успостави ниједан управно правни однос. Насупрот томе, грађанскоправни однос је однос у којем не постоји обавезан субјекат. И с једне и с друге стране могу се наћи било који субјекти који имају правну способност. Оно што је још специфично за управноправни однос је чињеница да се као странке могу јавити и групе лица које немају правну способност, уз услов да у једном конкретном управном поступку могу да буду носиоци права или обавеза. У грађанскоправном односу група лица без правног субјективитета не може да буде странка, већ свако од

<sup>10</sup> У нашој правној теорији је тезу о томе да се код ћутања управе управноправни однос заснива на основу закона први поставио Димитријевић, вид. Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Управно право I*, Службени лист СФРЈ, Београд 1986, 188. Томић ову тезу делимично доводи у питање, сматрајући да је у овом случају реч о имплицитном, законски претпостављеном, „управном акту“, вид. Зоран Томић, *Управно право – Систем*, Службени лист СРЈ, Београд 2002, 99. Слично поступа и Невенка Бачанин, *Управно право*, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац 2000, 99, која такође сматра да је у питању прећутно успостављање управноправног односа. Тачно је и једно и друго: управноправни однос се успоставља без донетог управног акта (ћутање управе) зато што тако пише у закону. Сам закон није довољан, већ је потребно још да се испуни законска претпоставка, тј. да је наступило ћутање управе, а може се рећи и да је то имплицитан акт, јер су последице исте као да је захтев одбијен.

лица може појединачно да буде странка у оквиру своје правне способности.

Између управноправног и грађанскоправног односа постоје и бројне разлике у погледу њихове садржине. Наиме, правна природа права и обавеза које чине садржину ових правних односа је потпуно другачија.

Права странке из управноправног односа су најчешће личног, неимовинског карактера, те је ограничена могућност њиховим располагањем. Лична права из управноправног односа су непреносива, а чак у неким случајевима, када је непосредно ангажован јавни интерес, може бити ограничено и одрицање од права из управноправног односа, што је иначе, у правном и логичком смислу, незамисливо за права из грађанскоправног односа. Права из грађанскоправног односа су најчешће имовинскоправне природе, тако да њихов титулар може с њима слободно да располаже, да их преноси на друга лица, па и да их се одрекне.<sup>11</sup>

Што се тиче обавеза, за њих важе сличне карактеристике као и за права. Наиме, и обавезе из управноправног односа су најчешће личне, па је немогуће преносити их. Обрнуто, у грађанскоправном односу су обавезе најчешће имовинске природе, тако да странке могу с њима слободно да диспонирају.

За управноправни однос је још карактеристично да се обавезе наметнуте странци реализују уз употребу принуде, али тако да се инсистира на извршењу примарне обавезе, те нема замене за неку санкцију. Наиме, у случају да странка своју обавезу не извршава добровољно, приступа се принудном извршењу у којем се инсистира на испуњењу примарне диспозиције. И у поступку административног извршења постоје санкције (новчане казне), али оне никада не служе као замена за неизвршење основне обавезе, већ само као средство принуде у односу на извршеника да испуни своју примарну обавезу.<sup>12</sup> Ако, међутим, новчаним казнама не може да се постигне сврха извршења, тада се основна обавеза извршава уз употребу непосредне физичке принуде. За обавезе из грађанскоправног односа није карактеристично инсистирање на извршењу примарне обавезе. Наравно да је то основни циљ, али је могуће и да дође до замене обавезе, што је у управноправном односу, начелно, искључено.

Коначно, за извођење закључка о правној природи института експропријације битно је уочити и разлике између управноправног и грађанскоправног односа које се тичу начина решавања спорова.

---

<sup>11</sup> О природи субјективних права из грађанскоправних односа вид. више Душан Николић, *Увод у систем грађанског права*, Центар за издавачку делатност Правног факултета Универзитета у Новом Саду, 2010, 238.

<sup>12</sup> Више о овоме, Д. Милков, *Управно право II*, 252.



Спорови који настану из неког грађанскоправног односа решавају се пред судовима опште надлежности у парничном, евентуално ванпарничном поступку. Кад су у питању управноправни односи, за њих је карактеристично да се спорови решавају најпре пред другостепеним органом управе, у другостепеном управном поступку, а након тога се надлежност преноси на суд. Међутим, спорове из управноправног односа не решавају судови опште надлежности, већ о томе одлучује посебан суд, Управни суд. Исто тако, поступак у којем Управни суд одлучује о спору из управноправног односа није обичан судски поступак, већ је у питању посебна врста судског поступка који се назива управним спором.

Према томе, управноправни однос је правни однос који се успоставља најчешће управним актом, у којем обавезна страна другој страни ауторитативно одређује права и обавезе који су личног карактера, с којима нема могућност слободног располагања, а о споровима се одлучује пред другостепеним органом управе, односно пред Управним судом. Грађанскоправни однос је регулисан нормама грађанског права, успоставља се између две равноправне стране, сагласношћу њихових воља којом се уређују најчешће имовинска права и обавезе, с којима странке најчешће слободно диспонирају, а о споровима одлучује редован суд у парничном или ванпарничном поступку.

#### 4. СВРХА ЕКСПРОПРИЈАЦИЈЕ У СТРАНОМ ПРАВУ

Када се успостављају приватноправни односи и једна и друга страна имају пред собом неки њихов појединачни или групни циљ. Без обзира на то какав је тај циљ, он никада не спада у сферу која је од интереса за већи број грађана једне земље, већ увек остаје у границама појединачног или ужег. С друге стране, основни смисао експропријације јесте задовољење ширих интереса који се понекад поистовећују са интересима свих становника (општи интерес), а у савременој пракси се запажа да се као циљ експропријације означава јавни интерес. У италијанској и француској правној терминологији, као што је већ речено, користи се појам јавне користи.

Израз „јавна корист“ се у француској правној терминологији користи као синоним за термин „општи интерес“, при чему се у литератури употребљава и израз „јавни интерес“. Има аутора који сматрају да су то синоними.<sup>13</sup> Но, формално посматрано, у француским прописима се званично говори само о јавној користи као циљу за приступање експропријацији.

<sup>13</sup> Таково становиште заступа нпр. Луј-Жером Шапуиза (*Louis-Jérôme Chapuisat*), *Encyclopædia Universalis*, <http://www.universalis.fr/encyclopedie/utilite-publique/>.

У Француској је експропријација „кодификована“ тако што су 1977. године сви прописи који се односе на ову материју сакупљени и повезани у једну целину под називом *Code de l'expropriation*.<sup>14</sup> Међутим, то није прави кодекс у пуном смислу те речи, већ би се пре могло рећи да је у питању збирка одредби о експропријацији из различитих општих правних аката. „Кодекс експропријације“ садржи норме којима се овај институт уређује од почетка до краја, тј. од утврђивања јавне користи (доношења декларације о јавној користи), па све до преношења својине и правичне накнаде.

У Француској појам јавне користи није законодавно дефинисан, нити постоји било који други пропис ниже правне снаге који би га одредио. Одлуку о јавној користи, која се званично зове „декларација о јавној користи“ (*déclaration d'utilité publique*), доноси у форми решења одговарајући министар или префект. Против решења о јавној користи, које има карактер управног акта, може да се води управни спор, тако да је пракса управних судова у суштини довела до тога да се временом појам јавне користи уобличи. У том оквиру, из досадашње праксе се види да је јавна корист декларисана код изградње комуналних објеката, индустријских зона, зелених површина, образовних институција, водоснабдевања и сл.<sup>15</sup> За Француску је такође интересантно да се доношењем решења којим се утврђује јавна корист завршава управни поступак у погледу експропријације. Након тога, све остало води експропријациони судија. У том смислу, за Француску се може рећи да је управноправном режиму подвргнута прва фаза експропријације, која се завршава са доношењем решења о јавној користи и управним спором, који, иначе, нема суспензивно дејство. Друга фаза експропријације је судска фаза.

У Италији се циљ експропријације одређује на сличан начин као у Француској. У италијанском Уставу (чл. 43) предвиђена је могућност експропријације непокретности онда када је то у „општем интересу“ (*interesse generale*) и уз правичну накнаду.<sup>16</sup> И у овој земљи поступак започиње утврђивањем „јавне користи“ (*utilità pubblica*), а одлуку (декларацију) о томе доноси локални органи (префект) или регионални, док се на националном нивоу доноси председнички указ, на предлог министра надлежног за јавне радове, односно

<sup>14</sup> Велики број француских аутора је писао о експропријацији и Кодексу експропријације, а један од најбољих аутора је Рене Остиу (*René Hostiou*), чије је дело *Code de l'expropriation*, присутно у француској научној јавности од 2001. године, када је објавио прво издање, па све до 12. издања које је изашло 2010. године, у издању издавачке куће *Litec* у Паризу.

<sup>15</sup> Jean-Marie Auby, *Droit administratif spécial*, Sirey, Paris 1966, 99.

<sup>16</sup> Једно од обимнијих дела на ову тему је написао италијански аутор Никола Пентофанти, вид. Nicola Centofanti, *L'espropriazione per pubblica utilità*, Giuffrè, Milano 2009<sup>4</sup>.

другог одговарајућег министра. За Италију је карактеристично да се против одлуке о јавној користи, која представља претпоставку за експропријацију, не може водити управни спор. Декларација о јавној користи се сматра дискреционим актом.<sup>17</sup> Сама јавна корист ни у Италији није законски прецизно дефинисана, али се поједини циљеви за спровођење експропријације могу пронаћи у посебним прописима. Тако се у Италији експропријација спроводи ради извођења јавних радова, како на локалном, тако и на ширем нивоу, ради изградње комуналних објеката, индустријских зона, итд.<sup>18</sup> Према председничком декрету бр. 327 од 8. јуна 2001. године експропријација се може вршити под следећим условима:<sup>19</sup>

а) ако се одређени посао обавља у оквиру инструмената предвиђених планом општег урбанистичког развоја или је то предвиђено у акту чија природа и ефекат су исти на имовину која је предмет експропријације и да су на основу тих аката добра на којима ће се вршити експропријација изузета из промета (винкулација);

б) ако се донесе декларација о јавној користи;

ц) ако се одреди, макар као привремено, накнада за експропријацију.

Пре него што се дозволи преношење својине, потребно је да се одреди накнада за непокретност. Корисник експропријације има обавезу да истовремено с планом изградње објекта понуди и правичну накнаду власнику некретнине. Ако он ту понуду прихвати, завршава се претходна процедура. С друге стране, могуће је да странке склопе поравнање пред надлежним органом управе, што се онда у Италији сматра јавноправним уговором. Ако нема договора, онда о накнади одлучује суд, а у међувремену надлежни орган доноси декларацију о експропријацији и тиме се ствара правни основ за преношење својине.

У немачком Уставу (*Grundgesetz*) су садржане основне одредбе о могућности да се врши експропријација и предвиђена су ограничења која у том погледу важе. Тако је предвиђено да је експропријација дозвољена само онда када је то у општем интересу, да мора бити уређена законом или прописом који је заснован на закону и да се тим прописом мора истовремено уредити начин и одмеравање правичне накнаде, као и да се приликом експропријације мора водити рачуна о принципу сразмерности између заштите општег интереса и накнаде

<sup>17</sup> Luigi Delpino, Federico Del Giudice, *Diritto Amministrativo*, Edizioni Simone, Napoli 1992<sup>10</sup>, 556.

<sup>18</sup> Massimo Severo Giannini, *Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano 1988<sup>2</sup>, 1149.

<sup>19</sup> *Gazzetta Ufficiale* n. 189 del 16 agosto 2001.

дотадашњем власнику. Истовремено је Уставом загарантовано да се у случају спора око висине накнаде може водити судски поступак.<sup>20</sup>

Полазећи од уставних одредби, у Немачкој је експропријација уређена у више различитих посебних прописа у посебним областима, а често и прописима за чије доношење су надлежне поједине немачке покрајине. За све њих је заједничко да експропријација може да се врши само онда када то тражи општи интерес, када циљ експропријације не може да се оствари на други начин и да експропријацији увек мора да претходи озбиљна понуда за куповину некретнине која је била одбијена. У том смислу, према немачком Закону о изградњи (*Baugesetzbuch*) из 1960. године (параграф 87):<sup>21</sup>

„(1) Експропријација је дозвољена само у појединачним случајевима, ако јавни интерес то захтева и одузимање не може ни на један други разуман начин да се постигне.

(2) Претпоставка за експропријацију је да је подносилац захтева за експропријацију покушао озбиљно и под одговарајућим тржишним условима да за земљиште које је предмет експропријације, под разумним условима, у складу са одредбама § 100 ст. 1 и 3 понуди другу земљу, али да је то било узалуд. Подносилац захтева за експропријацију мора да покаже да ће имовину користити у разумном року за намењену сврху.

(3) Експропријација земљишта које се припрема за изградњу објеката (§ 85, ст. 1, тач. 1), или треба да се врати у грађевинску употребу (§ 85 ст. 1, тач. 2), може да се врши у корист општине или за потребе носилаца јавног интереса. У случајевима из § 85 ст. 1, тач. 5 експропријација земљишта може да се врши у корист имовине само оних инвеститора који су у стању да спроведу грађевинске радове у разумном року и дужни су да то учине. Када је у питању санација одређених области, експропријација може да се врши у корист општине, али и у корист одређеног носиоца санације.“

Овим немачким прописом одређени су и циљеви експропријације. Наиме, експропријација може да се врши:

1. ради коришћења земљишта у складу са одредбама урбанистичког плана или ради припреме таквог коришћења,

2. ради затварања слободних парцела или привођења намени за грађевинске сврхе неизграђеног или слабо изграђеног земљишта које се не налази у урбанистичком плану, али је повезано са изграђеним деловима места.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Устав Савезне Републике Немачке из 1949. године (BGBl. S. 1), чл. 14, ст. 3.

<sup>21</sup> Верзија Закона објављеног у *Bundesgesetzblatt*, од 23. септембра 2004. године.

<sup>22</sup> Исто, параграф 85, ст. 1, тач. 1–2.

Поступак експропријације се води пред (најчешће) локалним органом и уз примену правила управног поступка. Само у случају спора око накнаде за експроприсану некретнину одлучивање се преноси на редовне судове.

У Аустрији је питање експропријације решено на сличан начин као у Немачкој. Посебним прописима у појединим областима, како на савезном, тако и на покрајинским нивоима, предвиђа се могућност експропријације. Примера ради, то су прописи о путевима (и на савезном и на покрајинским нивоима), прописи о изградњи, прописи о уређењу простора, прописи о ваздушном саобраћају, прописи о шумама, планинама, водама, електричној енергији, прописи о водоводу, преношењу енергије, прописи о заштити природе, прописи о туризму, итд. За све аустријске прописе заједничко је да се на поступак експропријације примењују правила управног поступка у погледу доношења одлуке о дозвољености експропријације, предмета експропријације, обима и начина експропријације. Одлука о експропријацији има карактер управног акта.<sup>23</sup> Питање правичне накнаде спада у надлежност судова.

У Сједињеним Америчким Државама је, све до петог амандмана на Устав, у оквиру права врховне својине (*eminent domain*) било могуће одузимање земљишта и без икакве накнаде. Почевши од петог амандмана из 1791. године, уведена су одређена ограничења. Овај амандман, чији је већи део везан за права грађана у кривичном поступку, у својим завршним одредбама забрањује одузимање имовине у сврху јавног коришћења (*public use*) без правичне накнаде. У овој земљи се као основна сврха експропријације наводи „јавна употреба“, а не јавни или општи интерес или јавна корист, као што је то случај у неким другим правним системима, али је смисао исти. Иначе, експропријација је уређена прописима појединих држава чланица САД, тако да у том погледу могу постојати разлике.

Одлучивање о експропријацији је и у Сједињеним Америчким Државама у надлежности управе, а не судства (одлука о експропријацији се назива „кондемнација“ – *condemnation*), али се о правичној накнади увек одлучује пред судским органима. Но, за САД је карактеристично да и управа мора да се обрати суду уколико је потребно да дође до принудне реализације, а процедура је различито уређена у појединим државама. У неким државама не постоји скоро никаква процедура за експропријацију, док има и оних држава у којима је ово питање детаљно уређено.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Erich Feil, *Enteignung und Enteignungsschädigung*, Linde Verlag, Wien 2011, 15.

<sup>24</sup> Преглед процесних одредби у појединим државама САД вид. код Zachary D. Hudson, „Eminent Domain Due Process“, *The Yale Law Journal* 119, 6/2010, 1322–1327.

У Уједињеном Краљевству се експропријација назива „обавезном куповином“ (*compulsory purchase*) и одлуку о томе доноси надлежни државни орган. У пракси су то, најчешће, у складу са посебним прописима, локални органи. У овој земљи је 2004. године Парламент Уједињеног Краљевства усвојио Закон о планирању и принудној продаји.<sup>25</sup> Овим законом су уређена питања регионалног и локалног развоја, планирања, контроле и овај пропис посебно садржи одредбе о експропријацији (принудној куповини).

Експропријацији се у Уједињеном Краљевству приступа ради реализације јавног интереса онда када до некретнине не може да се дође купопродајом. Одлука о експропријацији се назива „наредба о принудној продаји“ (*Compulsory Purchase Order*). Власници могу да изјаве приговор против наредбе и о томе одлуку доносе посебни независни инспектори. Око висине правичне накнаде власници одузете некретнине могу да воде судски спор и суд може да им досуди не само тржишну вредност некретнине, него и изгубљену зараду, као и све евентуалне трошкове настале због експропријације.<sup>26</sup>

## 5. ЕКСПРОПРИЈАЦИЈА У ВАЖЕЋЕМ СРПСКОМ ПРАВУ

Експропријација као вид преношења својине на непокретностима присутна је у нашем праву одавно. У важећем Уставу из 2006. године дати су општи оквири за експропријацију, који су разрађени Законом о експропријацији.

Према уставној норми „право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне“.<sup>27</sup> Тако је Уставом одређено шта је циљ експропријације: јавни интерес и предвиђен минималан износ за накнаду за одузету имовину, која не може да буде нижа од тржишне вредности одређене непокретности.

Детаљне одредбе о експропријацији су садржане у Закону о експропријацији. За потребе овог рада ограничићемо се на само на оне одредбе Закона које помажу у давању одговора на постављено питање о правној природи института експропријације.

Поступак експропријације у нашем праву је састављен од одређених фаза, при чему се припремне радње понекад могу вршити још пре утврђивања јавног интереса. У том смислу, прва фаза је утврђивање јавног интереса, након чега следи доношење решења о

<sup>25</sup> *The Planning and Compulsory Purchase Act, 2004.*

<sup>26</sup> Ronald Collier, „Compulsory Purchase and Condemnation: a Comparison of Procedures“, *The Appraisal Journal*, Washington, January 1968, 121.

<sup>27</sup> Чл. 58, ст. 2 Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 37/06.

експропријацији, а последњу фазу представља утврђивање накнаде за експрописану непокретност.

Утврђивањем јавног интереса започиње поступак експропријације у формалном смислу. Јавни интерес за експропријацију утврђује Влада Републике Србије, на предлог одређеног корисника експропријације који се подноси преко Министарства надлежног за финансије. Утврђивање јавног интереса представља доношење одлуке да је изградња неког објекта или извођење радова на одређеном месту од јавног интереса. Претпоставку за доношење такве одлуке представља постојање законског основа и да је, у складу са законом, донет одговарајући плански акт којим је на одређеном земљишту предвиђена изградња одређених објеката. У Закону је наведено да се јавни интерес може утврдити „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“.<sup>28</sup>

Поред овог случаја, Влада може да утврди постојање јавног интереса и ако је „експропријација непокретности неопходна за експлоатацију минералних сировина, за обезбеђење заштите животне средине и заштите од елементарних непогода, укључујући и 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“.<sup>29</sup>

Поред изградње објеката који су већ наведени, јавни интерес за експропријацију може да се утврди и за оне „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 Републике Србије у то друштво, а које су обухваћене тим уговором или одговарајућим планским актом“.<sup>30</sup>

О утврђивању јавног интереса Влада одлучује у форми решења које има карактер првостепеног управног акта. У складу с

<sup>28</sup> Закон о експропријацији – ЗОЕ, *Службени гласник РС*, бр. 53/95; *Службени лист СРЈ*, бр. 16/01 – одлука Савезног уставног суда; *Службени гласник РС*, бр. 20/09, чл. 20, ст. 1.

<sup>29</sup> ЗОЕ, чл. 20, ст. 2.

<sup>30</sup> ЗОЕ, чл. 20, ст. 3.

општим правним режимом, предвиђеним у Закону о општем управном поступку, против првостепених решења Владе никада не може да се изјави жалба.<sup>31</sup> Но, у Закону о експропријацији је изричито предвиђено да против решења Владе о утврђивању јавног интереса може да се покрене управни спор. Рок за покретање управног спора износи 30 дана од дана објављивања решења Владе у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Након утврђивања јавног интереса започиње поступак експропријације у ужем смислу речи. Поступак за експропријацију спроводи служба општинске управе надлежна за имовинскоправне послове на чијем подручју се налази одређена непокретност. Пре доношења решења, орган је свакако дужан да саслуша власника непокретности о чињеницама од значаја за експропријацију. Ове послове општине и градови врше као поверене послове државне управе.

О предлогу за експропријацију се одлучује решењем. Општинска управа може да усвоји предлог корисника експропријације, ако су испуњени законом предвиђени услови, или да га одбије, ако нису доказане све потребне чињенице, односно поднете све неопходне исправе. Првостепено решење о експропријацији подлеже општем правном режиму управних аката, тако да против њега може да се изјави жалба. У другостепеном управном поступку решава министарство надлежно за послове финансија. У Закону о експропријацији је предвиђено да је решење о експропријацији непокретности ништаво ако се донесе, а да претходно није утврђен јавни интерес. У складу с општим правним режимом, против другостепеног решења може да се води управни спор.

Након што решење о експропријацији постане правноснажно корисник експропријације стиче право да ступи у посед експроприсане непокретности. У изузетним случајевима, Министарство финансија може и пре правноснажности, ако је то неопходно због хитности изградње одређеног објекта или извођења радова, да дозволи ступање у посед. Међутим, неопходна претпоставка за дозволу превременог ступања у посед јесте да корисник експропријације претходно утврди потребне елементе за одређивање висине накнаде.

О накнади за експроприсану непокретност се не одлучује у оквиру решења о експропријацији, него се то чини касније споразумом странака или пред надлежним судом. Све до правноснажности решења о експропријацији корисник експропријације може да одустане од предлога.<sup>32</sup> У том случају, будући да предлагач није више за-

---

<sup>31</sup> Закон о општем управном поступку – ЗУП, *Службени гласник РС*, бр. 30/2010, чл. 214, ст. 2.

<sup>32</sup> Опште правило формулисано у Закону о општем управном поступку (чл. 121) гласи да странка може да одустане од свог захтева у току целог управног



интересован за експропријацију, не постоји ни разлог за даље вођење поступка те се он закључком обуставља.

Правни режим решења о експропријацији је другачији у односу на друге управне акте. Наиме, ово решење може да се поништи или измени увек када то корисник експропријације и ранији власник заједнички захтевају, као и ако корисник експропријације у 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 је изградње извршена експропријација. Овај рок је двоструко дужи, износи шест година, ако се ради о експропријацији која се врши за потребе експлоатације рудног блага на површинским коповима.

Након што решење о експропријацији постане правноснажно започиње поступак утврђивања накнаде. Накнада може да се утврди споразумно или пред судом.

Споразумно одређивање накнаде има карактер поравнања склопљеног у управном поступку. После правноснажности решења о експропријацији општинска управа има обавезу без одлагања закаже и одржи расправу за споразумно одређивање накнаде.<sup>33</sup> У току припреме расправе, корисник експропријације је дужан да поднесе писмену понуду о облику и висини накнаде у року који не може бити дужи од 15 дана од правноснажности решења о експропријацији. Ту понуду општинска управа мора без одлагања да достави ранијем власнику. Сама општинска управа је дужна да прибави све податке о чињеницама које би биле од значаја за одређивање накнаде. Споразум се уписује у записник и сматра се да је закључен када га странке потпишу. Споразум о накнади има снагу извршне исправе, што значи да се може и принудним путем реализовати. С обзиром на природу обавезе извршење се спроводи по општим правилима судским путем ако се странке споразумеју о новчаној накнади, а ако се споразумеју о неком другом облику накнаде, који није новчани, тада се примењују правила административног извршења и такав споразум о поравнању извршава општинска управа.

Општинска управа мора приликом склапања поравнања да води рачуна о одредбама ЗУП-а, што значи да мора да води рачуна о јавном интересу, јавном моралу, односно правним интересима трећих лица. У Закону о експропријацији је још предвиђено да ће општинска управа одбити закључење споразума о накнади ако би тај споразум био у супротности са позитивним прописима.<sup>34</sup> Против акта којим се

---

поступка. У ЗУП-у није прецизирано шта се сматра крајем поступка, али у правној теорији и пракси преовлађује став да је то до доношења другостепеног решења.

<sup>33</sup> ЗОЕ, чл. 56, ст. 1.

<sup>34</sup> ЗОЕ, чл. 58, ст. 1.

одбија закључење споразума не може да се изјавити посебна жалба. Тада се поступа на исти начин као и када нема никаквог споразума, што значи да општинска управа мора без одлагања да све списе предмета достави надлежном суду који ће одлучивати о накнади. То се дешава и у случају да странке не постигну споразум у року од два месеца од правноснажности решења о експропријацији. Ранији власник и корисник експропријације могу и непосредно да се обрате суду ако надлежна општинска управа пропусти да предмет проследи надлежном суду. Тиме се у потпуности завршава улога управе у поступку експропријације и надлежност преноси на суд.

## 6. ЗАКЉУЧАК

Експропријација представља одузимање или ограничавање својине на непокретностима и као таква је позната у скоро свим земљама под различитим називима. Анализа је показала да је за све земље заједничко то да се експропријација спроводи ради реализације неког јавног интереса, који нигде није законски дефинисан. Поред тога, за све земље је карактеристично и то да се у поступку експропријације могу разликовати различите фазе, од којих је једна управна, а друга судска. У управној фази се остварује основни циљ експропријације – преношење својине са појединца или правног лица на одређеног корисника експропријације. Читава експропријација може и да се заврши само с управном фазом, ако учесници експропријације склопе споразум о накнади за експроприсану имовину пред надлежним органом управе, што има карактер поравнања склопљеног у управном поступку. У том случају је експропријација од почетка до краја регулисана нормама управног права. До примене норми грађанског права може да дође само уколико не постоји споразум о накнади за експроприсану имовину и тада се надлежност преноси на судске органе који у ванпарничном поступку одређују правичну накнаду. Но, одређивање правичне накнаде не одлаже саму експропријацију, нити задржава извођење радова због којих се приступило експропријацији.

Укупно излагање је показало да је, како у упоредном праву, тако и код нас, експропријација мешовит правни институт у коме изразито претежу јавноправни елементи. Предмет експропријације јесте имовина (што је основни домен регулисања материје грађанског права), с обзиром на то да у експропријацији долази до преношења или ограничавања права на непокретностима, али то није једини случај да се неке правне норме из управноправне гране односе на имовину.

У свим анализираним правним системима за суштину експропријације је битно да до преношења својине може да дође без сагласности дотадашњег власника. Штавише, може се рећи да је непостојање сагласности претходног сопственика претпоставка за приступање експропријацији. У противном, ако сагласност постоји, онда до преношења својине долази успостављањем грађанскоправног односа, тј. склапањем купопродајног уговора. Извршење решења о експропријацији у случају потребе спроводи се принудним путем и при том не може да дође до замене неком санкцијом, обештећења и сл., што је карактеристично за управноправне односе, а није типично за грађанскоправни однос.

Према прописима Републике Србије, експропријација има три фазе. Прва и друга фаза имају доминантно јавноправни карактер – утврђивање јавног интереса и доношење решења о експропријацији, док се трећа фаза, везана за правичну накнаду, као један од суштинских елемената ове установе, такође може да заврши по правилима управног поступка, ако се склопи поравнање о накнади. Једино ако то изостане, надлежност се преноси на суд. Тада се примењују правила грађанског управа. У новијем француском праву се улога управе завршава с утврђивањем јавног интереса, док о свему осталом одлучује експропријациони судија.

На основу спроведене анализе страног и српског законодавства следи закључак да је експропријација мешовит институт који садржи знатно више јавноправних него приватноправних обележја, мада они могу сачињавати важан део његове правне физиономије. У том смислу, експропријација се ипак може сматрати претежно управноправним институтом.

Dr. Dragan Milkov

Professor

University of Novi Sad Faculty of Law

## COMPULSORY PURCHASE (EXPROPRIATION) – BETWEEN PRIVATE AND PUBLIC

### *Summary*

Compulsory purchase (eminent domain, expropriation) is a form of deprivation or restriction of ownership of real estate that occurs to the public interest. The need for expropriation occurs when the transfer of property can not come to agreement with the owner.

Expropriation occurs in almost all countries under different names, but it is characteristic for all legal systems that there is always the same or similar purpose for which the property is taken. It is the construction of some objects that are of public interest.

Serbian legal theory has not yet attained proper attention to dual legal nature of this institution, and attitudes of particular authors on that issue are usually strongly marked by academic discipline they belong to. Public (administrative) or private (civil) law legal nature of expropriation can be determined only on the basis of prevailing features, rather than according to their exclusiveness. This paper tends to show that, according to the regulations of the Republic of Serbia, similarly as in other legal systems analysed in the article, expropriation is a mixed legal institution with much more public than private legal elements.

Key words: *Public interest.– Property.– Property deprivation.– Legal nature of expropriation.*