

Prof dr Mirko Stojčinović

XXVI ZIMSKA ŠKOLA EVROPSKOG PRAVA

ZLATIBOR, 25-28. FEBRUAR 2026

PRAVNI I EKONOMSKI ZNAČAJ EKSPROPRIJACIJE,

ZAKON O EKSPROPRIJACIJI U PRAKSI SA POSEBNIM OSVRTOM NA ČLAN 11.

ZAKONA O EKSPROPRIJACIJI

PRAVNI I EKONOMSKI ZNAČAJ EKSPROPRIJACIJE,

ZAKON O EKSPROPRIJACIJI U PRAKSI SA POSEBNIM OSVRTOM NA ČLAN 11. ZAKONA O EKSPROPRIJACIJI

Izbor teme

Za izbor ove teme odlučili smo se iz više razloga:

- sve češća je praksa da Republika Srpska utvrđuje postojanje opšteg interesa radi izgradnje objekata ili infrastrukture od posebnog značaja (putevi, gasovodi, vodoprivredni objekti, energetska infrastruktura, objekti odbrane i slično);
- sve više finansijskih sredstava izdvaja se za pravičnu naknadu vlasnicima ekspropnisanih nepokretnosti;
- udar na imovinu vlasnika nepokretnosti predstavlja udar na tradicionalne vrijednosti (pradjedovina, djedovina, očevina), kao i na vrijednosti u koje su generacijama ulagali preci, a koje bi trebalo da predstavljaju osnovu za buduće potomke;
- upravo iz tog razloga država je nastojala da vlasnicima nepokretnosti obezbijedi pravičnu naknadu;

Međutim, analizirajući primjenu zakona u praksi, došli smo do potpuno suprotnih zaključaka.

Ekspropnisana imovina u oko 90% slučajeva predstavlja ozbiljan ekonomski udar na vlasnike nepokretnosti, koji, uz duševnu i emocionalnu bol zbog gubitka kućnih temelja, značajno i trajno utiče na njihov način života, često na znatno teži i nepovoljniji način.

Predmet, cilj i hipoteze rada

Predmet ovog rada je sagledavanje primjene Zakona o eksproprijaciji u praksi, od pokretanja postupka pa sve do konačne isplate naknade za ekspropriisanu nepokretnost.

Cilj rada je da se svi učesnici u postupku eksproprijacije, kojih je u praksi znatno više nego što to zakon formalno predviđa, upoznaju sa uočenim nepravilnostima u provođenju postupka, radi pokušaja ujednačavanja prakse, smanjenja štete po vlasnike nepokretnosti, kao i kritičke analize pitanja kome u konačnici pripadaju finansijska sredstva namijenjena pravičnoj naknadi.

Osnovna hipoteza ovog rada polazi od stanovišta da pravična naknada, umjesto da predstavlja instrument zaštite vlasnika nepokretnosti, u praksi, ona predstavlja prosjački štap za vlasnika nepokretnosti.

Pomoćne hipoteze odnose se na identifikovanje glavnih aktera i mehanizama manipulacije u postupku eksproprijacije, pri čemu se posebno izdvajaju:

- advokati,
- Pravobranilaštvo Republike Srpske,
- izvođači radova kao faktički, ali zakonom nepredviđeni subjekti postupka,
- kao i njihovo zajedničko djelovanje sa organima nadležnim za sprovođenje postupka.

Poseban osvrt u radu dat je:

- primjeni člana 11. Zakona o eksproprijaciji institutu potpune i nepotpune eksproprijacije,
- djelimičnom sporazumu,
- korektivnom faktoru.

Potrebno je istaći da se u novijoj sudskoj praksi, naročito kroz odluke osnovnih i okružnih sudova, mogu uočiti naznake jasnijeg i dosljednijeg tumačenja ovih odredaba, što predstavlja određeni pozitivan pomak u zaštiti prava vlasnika nepokretnosti.

Centralni dio

Polazeći od ovakve postavke rada, neophodno je podsjetiti na zakonsku definiciju eksproprijacije sadržanu u članu 2. Zakona o eksproprijaciji, prema kojoj je eksproprijacija oduzimanje ili ograničavanje prava svojine na nepokretnostima uz pravičnu naknadu koja ne može biti niža od tržišne vrijednosti nepokretnosti.

Odmah je potrebno naglasiti da pravična naknada može biti samo ona naknada koja ne narušava, odnosno ne pogoršava socijalni i ekonomski položaj vlasnika nepokretnosti, već mu omogućava nastavak egzistencije u približno istom obimu kao prije eksproprijacije, pri čemu ona ni u kom slučaju ne smije biti niža od tržišne vrijednosti eksproprijisane nepokretnosti.

Nepokretnosti se mogu eksproprijisati radi potreba stambene i druge gradnje od opšteg interesa, ali nikako u svrhu poljoprivredne obrade. Za sprovođenje eksproprijacije neophodno je prethodno utvrditi postojanje opšteg interesa na zakonit i pravilan način, tako da iz donesenih akata bude jasno vidljivo koji objekat će se graditi i na kojem zemljištu.

Izuzetno, eksproprijacijom se može uspostaviti i službenost u korist građana, kao što su vodovod, kanalizacija, elektroenergetski i telekomunikacioni vodovi i slično.

Kod potpune eksproprijacije, eksproprijisana nepokretnost postaje vlasništvo korisnika eksproprijacije i obuhvata zemljište, zgrade i druge građevinske objekte koji se na njemu nalaze. Nepotpuna eksproprijacija postoji kada se na zemljištu uspostavlja službenost ili zakup zemljišta na određeno vrijeme.

Od nepotpune eksproprijacije potrebno je razlikovati institut privremenog zauzimanja zemljišta, koji se može odrediti kada je to neophodno radi izgradnje objekta od opšteg interesa ili izvođenja drugih radova od opšteg interesa. Eksproprijisano zemljište može se koristiti isključivo u svrhu zbog koje je eksproprijacija izvršena.

Primjena čl. 11 Zakona o eksproprijaciji

Posebno značajno pitanje javlja se u situacijama kada se u postupku nepotpune eksproprijacije utvrdi da vlasnik nepokretnosti više nema privredni interes da koristi preostali dio zemljišta, što predstavlja suštinu primjene člana 11. Zakona o eksproprijaciji.

U vezi s tim, potrebno je podsjetiti i na član 22. Zakona o eksproprijaciji, prema kojem prijedlog za eksproprijaciju podnosi korisnik eksproprijacije nakon utvrđivanja opšteg interesa. Očigledno je da član 11. predstavlja izuzetak od ovog pravila, jer propisuje mogućnost da se eksproprijacija izvrši i po zahtjevu samog vlasnika nepokretnosti, čak i kada ta nepokretnost nije neophodna korisniku eksproprijacije.

Ovakav slučaj postoji kada se prilikom eksproprijacije jednog dijela nepokretnosti utvrdi da vlasnik nema privredni interes da koristi preostali dio. Pretpostavka za primjenu ovog člana jeste da je postupak eksproprijacije u toku i da prijedlogom eksproprijacije nisu obuhvaćene sve nepokretnosti određenog vlasnika.

Eksproprijacija preostalog dijela nepokretnosti može se izvršiti isključivo po zahtjevu vlasnika, dok se takav postupak ne može pokrenuti po zahtjevu korisnika eksproprijacije niti po službenoj dužnosti.

Ključno pitanje u primjeni člana 11. odnosi se na utvrđivanje činjenice da li vlasnik ima privredni interes da koristi preostali dio nepokretnosti. Upravo primjena ove odredbe u praksi izaziva najviše problema i sporova, s obzirom na to da se radi o izuzetno složenom pitanju u kojem su interesi stranaka u postupku u potpunosti suprotstavljeni.

Ovaj problem bio je posebno izražen u periodu važenja ranijih zakona o eksproprijaciji, koji nisu dovoljno precizno regulisali navedeni institut. Odredbe člana 9. Zakona o eksproprijaciji iz 1977. godine, dopunjene izmjenama iz 1986. godine, jasno su i potpuno uredile institut eksproprijacije preostalog dijela nepokretnosti, čime je značajno olakšana njegova primjena u praksi.

Sadašnji Zakon o eksproprijaciji Republike Srpske, u članu 11, u suštini je preuzeo navedena rješenja iz zakonodavstva bivše SFRJ.

a ostvarivanje zahtjeva vlasnika neophodno je ispunjenje određenih uslova, prije svega da se utvrdi da vlasnik nema privredni interes da koristi preostali dio nepokretnosti, odnosno da je na tom dijelu onemogućena ili bitno pogoršana njegova dotadašnja egzistencija ili normalno korišćenje zemljišta.

Ovi uslovi predstavljaju orijentacione kriterijume čiji je zajednički cilj da se u postupku na nesumnjiv način utvrdi da li i dalje postoji privredni interes vlasnika za korišćenje preostalog dijela nepokretnosti.

Preostali dio nepokretnosti koji može biti predmet eksproprijacije po zahtjevu vlasnika ne mora biti isključivo ostatak jedne djelimično eksproporisane parcele, već može obuhvatiti i cjelokupnu preostalu nepokretnu imovinu tog vlasnika. Ovakvo pravno shvatanje zauzelo je Odjeljenje za upravne sporove Vrhovnog suda Jugoslavije u odluci broj UŽ-366/66 od 23.11.1966. godine, u vezi sa primjenom člana 9. tadašnjeg Zakona o eksproprijaciji.

U slučaju usvajanja zahtjeva vlasnika za primjenu člana 11. Zakona o eksproprijaciji, moguća su tri načina rješavanja:

- a) eksproprijacija samo preostalog dijela parcele koja je djelimično eksproporisana;
- b) eksproprijacija više preostalih parcela;
- v) eksproprijacija svih preostalih nepokretnosti vlasnika.

Kriterijumi za utvrđivanje privrednog interesa vlasnika – primjena člana 11. Zakona o eksproprijaciji

Da bi se usvojio zahtjev vlasnika za primjenu člana 11. Zakona o eksproprijaciji, neophodno je utvrditi da vlasnik nema privredni interes da koristi preostali dio zemljišta. To podrazumijeva procjenu da li je preostalo zemljište, zbog svoje fizičke konfiguracije, smanjene površine, otežanog ili onemogućenog pristupa, kao i drugih relevantnih okolnosti, postalo nerentabilno i neupotrebljivo za vlasnika.

Ostvarivanje privrednog interesa u ovakvim slučajevima ne može se posmatrati izolovano, već isključivo u vezi sa značajem koji je za vlasnika imao eksproprijisani dio nepokretnosti prije eksproprijacije. Drugim riječima, potrebno je cijeniti da li je eksproprijacijom dijela nepokretnosti vlasnik izgubio ekonomsku cjelinu koja mu je omogućavala normalno korišćenje i privređivanje.

Pri ocjeni postojanja privrednog interesa posebno se uzimaju u obzir okolnosti kao što su:

- da li je vlasnik zemljoradnik,
- da li je poljoprivreda osnovni ili jedini izvor prihoda za njega i njegovo domaćinstvo,
- broj članova domaćinstva,
- kao i realna mogućnost da vlasnik kupovinom drugog zemljišta u privredno rentabilnoj blizini uspostavi ekonomske odnose i egzistenciju u istom obimu kao prije eksproprijacije.

Član 11. Zakona o eksproprijaciji po svojoj prirodi uvijek predstavlja faktičko pitanje. Ipak, u praksi će se po pravilu usvojiti zahtjev vlasnika za eksproprijaciju svih preostalih nepokretnosti u slučajevima kada je eksproprijacijom obuhvaćeno zemljište sa kućom i pratećim gospodarskim objektima, jer je u takvim situacijama nesumnjivo da je vlasnik izgubio privredni interes da koristi preostali dio imovine. Ovakvo stanovište je prihvaćeno u dosadašnjoj upravnoj i sudskoj praksi.

U praksi, do podnošenja zahtjeva za primjenu člana 11. najčešće dolazi kod eksproprijacija većeg obima, kada se značajan broj stanovnika mora iseliti sa određenog područja, kao što je to slučaj kod izgradnje hidroelektrana, formiranja akumulacionih jezera, izgradnje velikih vojnih poligona, eksploatacije rudnih bogatstava i slično. U takvim situacijama vlasnici su po pravilu primorani da se isele u potpuno drugi kraj, zbog čega preostale parcele gube svaki pravni i privredni značaj.

Ocjena privrednog interesa mora biti sveobuhvatljiva i obuhvatiti pitanje da li je vlasniku onemogućeno ili bitno otežano normalno korišćenje preostalih

nepokretnosti, što se često dešava uslijed eksproprijacije dijela zemljišta. Posebno se cijeni da li je vlasniku uskraćen pristup preostalom dijelu ili je takav pristup značajno otežan.

U pojedinim slučajevima ovaj problem se može riješiti uspostavljanjem službenosti na teret eksproprianog dijela zemljišta. Međutim, takvo rješenje nije moguće kada se radi o vojnim objektima ili objektima sa posebnim režimom upravljanja i korišćenja, kod kojih je pristup zabranjen.

Nema mjesta primjeni člana 11. Zakona o eksproprijaciji u slučajevima kada je vlasnik izgubio privredni interes za korišćenje preostalog dijela nepokretnosti isključivo zbog izgradnje objekta radi kojeg je eksproprijacija izvršena, a ne kao direktnu posljedicu same eksproprijacije. Na primjer, kod stvaranja akumulacionih jezera može doći do pojave podzemnih i površinskih voda koje bi postojale i da eksproprijacija nije izvršena. U takvim slučajevima vlasnik bi se našao u istom položaju i bez eksproprijacije, pa se član 11. ne može primjeniti.

Iz navedenog proizlazi da je primjena člana 11. uvijek pitanje činjenične prirode, te da se u svakom konkretnom slučaju mora posebno cijeliti, uz obavezno pribavljanje stručnih nalaza i mišljenja odgovarajućih vještaka, a po potrebi i mišljenja lica koja dobro poznaju mjesne prilike, u skladu sa pravnim shvatanjem Vrhovnog suda Jugoslavije iz 1966. godine.

O prihvatanju ili odbijanju zahtjeva za primjenu člana 11. odlučuje se dispozitivom rješenja o eksproprijaciji. Za preostali dio eksproprianane nepokretnosti vlasnik ima pravo na naknadu koja se utvrđuje po istim kriterijumima i u istom postupku kao i naknada za nepokretnost obuhvaćenu osnovnim prijedlogom za eksproprijaciju.

Zahtjev zemljoradnika za eksproprijaciju preostalog dijela nepokretnosti neće se usvojiti ukoliko korisnik eksproprijacije može u naknadu ponuditi odgovarajuće poljoprivredno zemljište u privredno rentabilnoj blizini, čime se vlasniku omogućava da u istom kraju uspostavi ekonomske uslove približno jednake onima koje je imao prije eksproprijacije.

U svakom pojedinačnom slučaju neophodno je da se sve relevantne činjenice utvrde na nesumnjiv način, kroz stručne nalaze i mišljenja, dokaze o mogućnosti kupovine odgovarajućeg zemljišta i druge relevantne dokaze.

Posebno je važno istaći da je cilj člana 11. Zakona o eksproprijaciji zaštita vlasnika nepokretnosti, te je službeno lice koje vodi postupak dužno da vlasnika izričito upozori na mogućnost podnošenja zahtjeva za primjenu ove odredbe i da takvo upozorenje unese u zapisnik o raspravi.

Službenom licu nije ostavljena diskreciona ocjena da li će vlasnika upozoriti, već je to njegova zakonska obaveza.

Vlasnik može podnijeti zahtjev za primjenu člana 11. do donošenja prvostepenog rješenja. Zahtjev se može podnijeti i nakon zaključenja rasprave, ali uvijek prije donošenja prvostepenog rješenja, pri čemu se smatra da je rješenje doneseno tek njegovim dostavljanjem strankama. Ukoliko je zahtjev podnesen u propisanom roku, organ je dužan o njemu meritorno odlučiti, uz sprovođenje dopunskog postupka radi utvrđivanja svih pravno relevantnih činjenica.

Ako vlasnik nije bio upozoren na mogućnost podnošenja zahtjeva u skladu sa članom 11. od strane službenog lica, on zadržava pravo da takav zahtjev istakne u žalbenom postupku, odnosno u žalbi protiv prvostepenog rješenja.

Sudska i upravna praksa

Kao preostali dio nepokretnosti koji se može eksproprijisati po zahtjevu vlasnika u smislu člana 11. Zakona o eksproprijaciji ne smatra se isključivo ostatak djelimično eksproprijisane parcele. Ranije je preovladavao uži stav da se može eksproprijisati samo taj preostali dio parcele, ali je sudska praksa od toga odstupila.

Povodom ovog pitanja, na sjednici Odjeljenja za upravne sporove Vrhovnog suda Jugoslavije prihvaćeno je stanovište da se ocjena privrednog interesa ne može ograničiti isključivo na ostatak jedne parcele, već da se mora posmatrati značaj eksproprijisanog dijela u odnosu na cjelokupno imanje vlasnika u tom području.

Ukoliko preostale nepokretnosti više ne predstavljaju privredni interes za vlasnika, on ima pravo da zahtijeva da se i one eksproprišu, bez obzira na to što nisu neposredno obuhvaćene prvobitnim prijedlogom za eksproprijaciju. Ni gramatičko tumačenje odredbe člana 11. ne daje osnov za uže tumačenje koje bi ograničilo primjenu ove odredbe isključivo na jednu parcelu, jer zakon govori o „preostalom dijelu nepokretnosti“, a ne o pojedinačnoj parceli.

Odredba člana 11. Zakona o eksproprijaciji govori o preostalom dijelu nepokretnosti, a ne isključivo o pojedinačnoj parceli, što je terminološki izraz koji zakon dosljedno koristi i u drugim odredbama, naročito u Glavi VI. Ovakvo tumačenje u skladu je sa ustavnopravnim načelima, jer je već u uvodnom dijelu Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije istaknuto da neprikosnovenu osnovu položaja i uloge čovjeka čini njegova ekonomska i socijalna sigurnost.

Iz toga proizilazi da pravična naknada može biti samo ona koja ne narušava, odnosno ne pogoršava socijalni i ekonomski položaj ranijeg vlasnika, već mu omogućava nastavak egzistencije u približno istom obimu kao prije eksproprijacije.

Subjekti eksproprijacije

Osnovni subjekti eksproprijacije prema Zakonu o eksproprijaciji jesu korisnik eksproprijacije i vlasnik nepokretnosti koja se ekspropriše, uz predmet eksproprijacije i objekte ili radove zbog kojih se eksproprijacija sprovodi. Međutim, analiza prakse pokazuje da u postupku eksproprijacije učestvuje znatno veći broj aktera koji, iako formalno nisu subjekti postupka, imaju stvarni i odlučujući uticaj na njegov tok i ishod.

1. Advokati

Ovi akteri, koje u radu označavamo kao manipulatore postupka eksproprijacije, prije svega obuhvataju advokate.

Kako troškove postupka eksproprijacije snosi korisnik eksproprijacije, advokati su uočili značajan finansijski interes, što je dovelo do masovne kampanje pridobijanja

vlasnika nepokretnosti radi zastupanja. Vlasnicima su često davana nerealna obećanja, dok su advokati nakon dobijanja punomoći usmjeravali svoje djelovanje ka Pravobranilaštvu Republike Srpske, vještacima, organima uprave i sudovima.

Šteta po vlasnike nepokretnosti ogledala se u više oblika: naplati visokih advokatskih tarifa, ugovaranju provizija u rasponu od 10% do 20% od isplaćene naknade, kao i u dogovorima sa zastupnicima korisnika eksproprijacije o visini naknade po kvadratnom metru, koja je u pravilu išla na štetu vlasnika. Posebno zabrinjavajuća pojava jeste saradnja sa zastupnicima Republike Srpske, zapravo korisnika eksproprijacije i vlasnika eksproprisanih nepokretnosti od strane istih advokata, što ukazuje na postojanje unaprijed dogovorenih aktivnosti.

Prema dostupnim podacima, do sada je potvrđena samo jedna optužnica protiv advokata iz Doboja, ali postupak još uvijek nije okončan.

2. Vještaci

Drugu grupu manipulatora čine vještaci različitih struka, najčešće poljoprivredne, ekonomske, građevinske i šumarske. U praksi su zabilježene značajne razlike u procjeni vrijednosti zemljišta, čak i do 30 KM po kvadratnom metru za slične parcele, kao i nepravilnosti u procjeni izmakle koristi i građevinske vrijednosti objekata. I u ovim slučajevima, saradnja vještaka sa vlasnicima nepokretnosti bila je minimalna u odnosu na saradnju sa drugim akterima postupka.

3. Pravobranilaštvo Republike Srpske

Posebnu ulogu u praksi ima Pravobranilaštvo Republike Srpske kao zakonski zastupnik korisnika eksproprijacije, koje je često pregovaralo prije svega sa advokatima, a tek potom sa organima uprave. Vlasnici nepokretnosti, iako formalni subjekti postupka, rijetko su bili ravnopravni učesnici, mada su u pojedinim slučajevima i sami učestvovali u manipulativnim radnjama radi ostvarivanja veće naknade od realne tržišne vrijednosti.

4. Izvođači radova

Posebno zabrinjava uloga izvođača radova, koji se u praksi pojavljuju kao faktički, ali zakonom nepredviđeni subjekti eksproprijacije. U brojnim primjerima, izvođači radova su direktno otkupljivali zemljište od vlasnika po cijenama znatno ispod tržišne vrijednosti, bez pravične naknade. Navedeni su brojni konkretni primjeri sa područja Kostajnice, Grabske, Maklenovca, Prisada i Miljkovca, koji ilustruju ovakvu praksu.

1. Vlasnici nepokretnosti
2. Sudovi – svjetlost na kraju tunela

Iz navedenog proizilazi da ovi akteri djeluju udruženo, pri čemu finansijska sredstva namijenjena eksproprijaciji u značajnoj mjeri ne završavaju kod vlasnika nepokretnosti, već kod organizovanih manipulatora.

Korektivni faktor u određivanju naknade

Posebno značajan institut u postupku eksproprijacije predstavlja korektivni faktor iz člana 55. Zakona o eksproprijaciji. Prema ovoj odredbi, lične i porodične prilike ranijeg vlasnika uzimaju se u obzir kao osnov za uvećanje naknade ukoliko su od bitnog značaja za njegovu materijalnu egzistenciju, naročito kada je na eksproprijisanoj nepokretnosti obavljao privrednu djelatnost.

Primjena korektivnog faktora je obavezna, kako u postupku sporazumnog određivanja naknade pred organom uprave, tako i u sudskom postupku. Uvećanje naknade treba da bude u obimu koji će ranijem vlasniku omogućiti da zadrži približno isti ekonomski položaj kao prije eksproprijacije.

Korektivni faktor se primjenjuje na sve vrste eksproprijisanih nepokretnosti, uključujući poljoprivredno i građevinsko zemljište, objekte, trajne zasade i drugu imovinu. U zapisnicima o sporazumima i sudskim odlukama korektiv mora biti posebno i jasno iskazan.

Primjena korektiva iz ovog člana je obavezna kako u postupku sporazumivanja o pravičnoj naknadi pred organom uprave, tako i u sudskom postupku određivanja

naknade, i to znači kada se u postupku određivanja naknade utvrdi da postoje uslovi za primjenu korektiva iz ovog člana, ti korektivi se moraju primjenjivati. Lične i porodične prilike ranijeg vlasnika uzeće se u obzir ako su one bitnog značaja za materijalnu egzistenciju ranijeg vlasnika. U zakonu su samo primjera radi navedeni slučajevi kada može doći do promjene korektiva iz ovog člana:

a) u slučaju ako je zbog eksproprijacije pretežnog dijela ili čitavog zemljišta ugrožena materijalna egzistencija ranijeg vlasnika;

b) u slučaju kada je zbog eksproprijacije poslovne prostorije u koje je raniji vlasnik obavljao poslovnu djelatnost ugrožena njegova materijalna egzistencija;

v) u slučaju kada se zbog eksproprijacije ranijeg vlasnika i članova njegovog poljoprivrednog domaćinstva moraju seliti sa područja gdje su prebivali ili boravili.

Uvećanje naknade zbog ličnih i porodičnih prilika ranijeg vlasnika uglavnom kod određivanja naknade za ekspropriisanu nepokretnost zbog posebnih ličnih i porodičnih prilika: starost, bolest, izdržavanje članova domaćinstva, nemogućnost kupovine drugih nepokretnosti u privredno rentabilnoj blizini i slično.

Konkretno uvećanje naknade primjenom korektiva iz člana 55. Zakona o eksproprijaciji treba da bude u onom obimu koji će omogućiti ranijem vlasniku da se sa ukupnom naknadom obezbijedi u bitnom isti ekonomski položaj i uslovi kakve je imao prije eksproprijacije na osnovu korištenja ekspropriisane nepokretnosti. Takođe se ova odredba primjenjuje kod određivanja naknade za sve vrste ekspropriisane nepokretnosti, za poljoprivredno, građevinsko zemljište, građevinske objekte, trajne i druge zasade, drvenu masu i slično. Korektiv u zapisnicima o postignutim sporazumima o naknadi pred organima uprave i sudskom odlukama o naknadi iznosi uvećanjem po članu 55. Zakona o eksproprijaciji treba da bude posebno iskazan. Sporazum o naknadi za ekspropriisane nepokretnosti. U skladu sa članom 69. Zakona o eksproprijaciji, sporazumom o naknadi mora biti određen:

a) oblik naknade,

b) visina naknade,

v) rok u kome je korisnik eksproprijacije dužan ispuniti obaveze u pogledu naknade.

Organ koji vodi postupak po službenoj dužnosti mora paziti da sporazum o naknadi sadrži sve bitne pravne elemente propisane stavom 1. člana 69. Zakona o ekproprijaciji. Ako u zaključenom sporazumu o naknadi nedostaje bilo koji od bitnih elemenata, takav sporazum ne može proizvesti nikakve pravne posledice, a to znači da nema snagu naslova u smislu stava 4 ovog člana. Takođe treba da budu posebno iskazani iznos uvećanja naknade zbog ličnih i porodičnih prilika, kao i da se u zapisniku vidi u kom obimu izvršeno uvećanje naknade po osnovu člana 55. zakona o ekproprijaciji. Sporazum o naknadi unosi se u zapisnik o usmenoj raspravi za sporazumno određivanje naknade a u skladu sa članovima 62 do 67 zakona o opštem upravnom postupku. Znači, sporazum o naknadi zamenjuje pravosnažno sudsko rešenje o određivanju naknade za eksproprisane nepokretnosti. Sporazum o naknadi može biti delimičan ako se stranke sporazumele samo u pogledu nekih pitanja, dok se druga pitanja među njima i dalje ostala sporna. Primer, stranke se mogu sporazumeti o naknadi za eksproprisano zemljište, ali ne mogu u pogledu objekata koji se nalaze na tom zemljištu. U slučajima delimičnog sporazuma o naknadi iz zapisnika mora jasno da se vidi u pogledu koje pitanja je postignut sporazum, te po kojim pitanjima nije moglo doći do sporazuma. Prema sudskoj i upravnoj praksi presuda Vrhovnog suda Srbije RE723 kroz 82 od 8.4.1982. godine, zbornik sudske prakse broj 43 kroz 1983. piše: Sporazum zaključen u smislu zakona o eksproprijaciji pred nadležnim organom uprave je u stvari prihvatanje o iznosu naknade koja ima snagu izvršne isprave. Tako poravnanje ne može se raskinuti ili mijenjati zbog promjenjenih okolnosti u smislu člana 133 Zakona o obligacijama, a može se pobijati samo zbog povrede prinude i zaoblude. Iz ovog proizilazi da je za poravnanje važno da se odredbe Zakona o obligacijama i jednostranačkim ugovorima važe, osim odredaba o poništavanju ugovora zbog prekomjernog oštećenja, član 1094 Zakona o obligacionim odnosima. Treba se osvrnuti na član 70. Zakona o ekproprijaciji prema kome sporazum o naknadi za ekproprisane nepokretnosti može biti zaključen samo u roku od dva mjeseca od dana pravosnažnosti rešenja o ekproprijaciji, a ako se to ne učini u ostavljenom roku,

onda više nema mogućnosti da se takav sporazum zaključi pred organom uprave u smislu odredaba člana 69. ovog zakona. Ovaj rok od dva mjeseca ne može biti produžen od strane nadležnog organa za vođenje postupka za sporazumno određivanje naknade čak ni u slučaju kada za to postoje opravdani razlozi. Nakon proteka roka od dva mjeseca u svim slučajevima spise dostavlja sudu, a ako to organ ne uradi, strankama je konstituisano pravo u skladu sa članom stav 3 Zakona, člana 70. Zakona, da se neposredno obrate sudu pismenim podneskom koji će neposredno predati sudu ili putem pošte ili podnesak koji će se saopštiti na zapisnik.

Sporazum o naknadi i rokovi

Prema članu 69. Zakona o eksproprijaciji, sporazum o naknadi mora sadržati oblik naknade, visinu naknade i rok za njenu isplatu. Organ koji vodi postupak dužan je da po službenoj dužnosti kontroliše da li sporazum sadrži sve bitne elemente, jer u suprotnom takav sporazum ne može proizvoditi pravne posljedice niti imati snagu izvršnog naslova.

Sporazum o naknadi može biti potpun ili djelimičan. U slučaju djelimičnog sporazuma, iz zapisnika mora jasno proizilaziti o kojim pitanjima je postignut dogovor, a o kojima nije. Sudska praksa Vrhovnog suda Srbije potvrđuje da sporazum zaključen pred nadležnim organom uprave ima snagu izvršne isprave i može se pobijati samo zbog prinude ili zablude.

Član 70. Zakona o eksproprijaciji propisuje rok od dva mjeseca od pravosnažnosti rješenja o eksproprijaciji za zaključenje sporazuma o naknadi. Po isteku tog roka, postupak se obavezno dostavlja sudu, a stranke imaju pravo da se neposredno obrate sudu.

Rezime:

Postupak za izuzimanje imovine je jedno od najtežih mjera koju provodi država a u cilju rješavanja pitanja od opšteg interesa. Zahvaljujući opštem interesu država ugrožava jedno od osnovnih prava – pravo na nepokretnosti i njihovo slobodno uživanje i vlasništvo, zato je ovaj postupak vrlo osjetljiv jer ruši temelje i korijene

prava na nepokretnosti, stoga bi svi učesnici u ovom postupku trebali da budu svjesni težine odluka koje donose i njihovog direktnog uticaja na stanje vlasnika nepokretnosti i članova njegovog užeg porodičnog domaćinstva. Stoga je propisano da eksproprijaciji i eksproprijaciji sleduje pravedna naknada koja ne može biti niža od tržišne vrijednosti nepokretnosti, a u posebnim uslovima može biti viša.

Zaključna razmatranja

U izloženom radu uz upravne i sudske dokaze vidljivo je da sve stranke treba da poštuju član 40. i 71. zakona o eksproprijaciji o hitnosti postupka, a to upravo nije ispoštovano jer postupci još uvijek traju iako je od eksproprijacije prošlo više od pet godina. Nedostaje načelo humanosti prema ranijim vlasnicima nepokretnosti bez interesa za njihov socijalni status, porodične prilike i nemogućnost nastavljanja života pod uslovima ekonomskim kakvi su bili prije eksproprijacije. U cjelosti smo dokazali osnovnih hipotezu ovog rada da finansijska sredstva predviđena za sprovođenje eksproprijacije odlaze organizovanim manipulatorima, a za vlasnika ostaje samo prosjački štap, suze, krv i znoj. Udruženi manipulatori rade na štetu eksproprijata, osim ako se i on ne prihvati bratsku podijelu pola-pola, a zbog koga će se vodi ovaj postupak i koji treba da dobije pravičnu naknadu za ekspropriisane nepokretnosti. Zabrinjavajuća je uloga organa uprave koji vode postupak eksproprijacije, koji takođe sa svim strankama, pravobranilaštvom, advokatima, vještacima, sarađuju više nego sa vlasnikom nepokretnosti. Apsolutno se ne poštuje edukativna uloga organa uprave u upućivanju vlasnika imovine na njihova prava u ovom postupku. Predviđena finansijska sredstva troše se prema sposobnostima manipulatora tako da najmanje ostaje ranijem vlasniku nepokretnosti, a to se sa sigurnošću može tvrditi manje od 50%. Veoma čudna i najčudnija je uloga advokata koji su debelo plaćeni faktički za fiktivno potpisivanje zapisnika, a uz nezakonito ugovaranja provizije, jer sve uplate prehodno liježu na račun advokata koji prema svojim konceptu isplaćuju vlasniku. Opšti je utisak da se u postupku eksproprijacije, a posebno u temama danas obrađenim, moraju na svim nivoima učiniti korjenite promene u pravcu da se što pravičnije isplati eksproprijat, a što manje finansijska sredstva dodijele ostalim, obično neformalnim učesnicima.

Eksproprijacija predstavlja jednu od najtežih mjera državne intervencije u pravo svojine. Iako se sprovodi radi ostvarenja opšteg interesa, ona zadire u jedno od osnovnih ljudskih prava, zbog čega postupak mora biti izuzetno osjetljiv i human.

Analiza prakse pokazuje da se načelo hitnosti često ne poštuje, da postupci traju godinama i da su lične i porodične prilike ranijih vlasnika zanemarene. Istraživanjem je potvrđena osnovna hipoteza ovog rada da značajan dio finansijskih sredstava namijenjenih eksproprijaciji odlazi organizovanim manipulatorima, dok vlasnicima nepokretnosti ostaje samo manji dio naknade.

Kroz više dokumentovanih studija slučaja pokazano je da su sudovi, posebno osnovni i okružni sudovi, u pojedinim situacijama predstavljali „svjetlo na kraju tunela“, ispravljajući nepravilnosti nastale u upravnom postupku. Ipak, ovi primjeri ukazuju na potrebu za dubokim i sistemskim reformama u oblasti eksproprijacije, kako bi se osigurala stvarna pravičnost naknade i efektivna zaštita prava vlasnika nepokretnosti.

Studija slučaja:

1. Dogovor da se eksproprisane parcele od nepuna tri dunuma za iznos približno 358.000 KM za parcelu koja je van obuhvata parcele za eksproprijaciju po hitnom postupku. Ps i danas te parcele stoje neiskorištene, valja čekaju treći tunel pored postojeća dva u izgradnji ili da se ne bi srušio na tu parcelu.

2. Druga studija govori o združenom učešću više subjekata, ili oni koji se samozvano stekli to svojstvo subjekata, i to: Pravobraniteljstvo kao zastupnik korisnika eksproprijacije, advokata i vlasnika eksproprijacije, kao i vještaka. Zapisnikom Osnovnog suda u Doboju broj 85/0V086552-23V2 od dana 20.12.2023. godine postignuto je sudsko poravnanje u visini od 809.600 konvertibilnih maraka za ukupnu površinu eksproprisane nepokretnosti od 29,105 kvadratih metara, zapravo 29 dunuma, a koji iznos je uračunata vrijednost eksproprisane nepokretnosti, izvlačenja koristi i korektiva 10%. Sve to isplaćeno je vlasniku nepokretnosti Mirjani Lazić. Dokaz: sudska presuda. Sudsko poravnanje: Dakle, za 29 dunuma močvare u koju uspijeva samo vrbovo pruće isplaćen je ovaj neobično visok iznos u

prosječnoj visini od 31,5 konvertibilnih maraka po metru kvadratnom. I to ne bi bilo ni toliko neobično da u primjeru koji slijedi za elitne voćnjake u punoj snazi, KO Grad Doboj, isplaćen je iznos u prosjeku 16 konvertibilnih maraka po jednom metru kvadratnom. Ovako navedena isplata Laziću, izvršena je po principu “malo meni, malo tebe, više meni nego tebi”, pa sve to se svodi na narodnu pola-pola.

3. Porodično domaćinstvo Knežević Jasminke i uži članova domaćinstva Knežević Slobodana i njihove ćerke. Počecemo od djelimičnog sporazuma zaključenog na zapisniku pred organom uprave broj 21.20/473-14 od 15.3.2021. godine. Navedenim djelimičnim sporazumom isplaćen je iznos od 1.002.299.00 konvertibilnih maraka na ime Knežević Jasminke, a odbijen zahtjev za ostvarivanje prava za naknadu u visini od 30% kao korektivnog faktora i odbijen zahtjev za izmaklu koristi. O zahtjevu za korektivni faktor član užeg porodičnog domaćinstva Knežević Slobodan nije se ni raspravljalo, iako je organu, na zahtjev organa, dostavljena sva tražena dokumentacija. Od tada do danas traje prepiska između Knežević Slobodana i organa uprave RUGIPP-a područne jedinice Doboj, koja se nakon intervencije nadzornog organa nastavlja drugostepenim rešenjem broj 21. 04/473-25/25 od 26.08.2025. godine, kojim se stavom 1 dispozitiva odbacuje žalba na obavještenje kao nedopuštena, ali se stavom 2 dispozitiva nalaže podružnici Doboj da u roku 30 dana odluči o zahtjevu Knežević Slobodana.

Dokaz rešenje.

Ponovo odlučuje zaključkom broj 21.20/473-14-16/19 od 22.11.2025. godine i odbacuje zahtjev Knežević Slobodana za priznavanje svojstva stranke i postupka okončanog pravosnažnim rešenjem broj 21.20/473-14-16/19 iako je samo traženo da se utvrdi korektivni faktor za dvije registrovane djelatnosti Knežević Slobodana, koje su se nalazile na ekspropisanoj imovini.

Dokaz zaključak.

Protiv navedenog zaključka stranka Knežević Slobodan izjavljuje žalbu dana 24.11.2025. koja do današnjeg dana nije riješena u drugom stepenu.

Dokaz žalba.

U međuvremenu zaključkom broj 21.01/052-6-110/2025 od 26.12.2025. godine odbija se zahtjev Knežević Slobodana za izuzeće Đuričić Snežane iz Doboja bez prava na žalbu. Protiv ovog zaključka nije dopuštena žalba, bez daljeg obrazloženja ne pozivajući se na obavezni propis koji propisuje nedopuštenost žalbe.

Dokaz zaključak.

U međuvremenu slučaj Knežević Jasminke za isplatu korektiva i izmakle koristi utvrđuje Osnovni sud u Doboju u vanparničnom postupku u visini od 200.459 KM a koju Okružni sud preinačuje I povećava za iznos od 100.929,90 KM sa kamatama od utuženja do isplate.

Dokaz rešenje.

Osnovnog suda od 18.12. Okružnog suda od 18.12.2021. godine. Dakle, ono što organ uprave odbio kao neosnovano rešava pravosnažno Okružni sud u visini od 301.388,90 KM sa kamatama. Svetlo na kraju tunela.

Studije slučaja

1. Eksproprijacija parcela van obuhvata projekta

U praksi je zabilježen slučaj u kojem je postignut dogovor da se eksproprišu parcele koje nisu bile obuhvaćene rješenjem o eksproprijaciji, u roku kraćem od tri godine, za iznos od približno 358.000 KM. Te parcele ni do danas nisu privedene namjeni i stoje neiskorištene, uz obrazloženje da se eventualno čeka treći tunel pored dva postojeća u izgradnji.

2. Sudsko poravnanje – Osnovni sud u Doboju

Zapisnikom Osnovnog suda u Doboju broj 85/0V086552-23 V2 od 20.12.2023. godine postignuto je sudsko poravnanje u iznosu od 809.600 KM za ukupnu površinu ekspropisane nepokretnosti od 29.105 m² (29 dunuma). U navedeni iznos uračunata je vrijednost zemljišta, izmakla korist i korektiv od 10%.

Radi se o zemljištu močvarnog karaktera, na kojem pretežno uspijeva vrbovo pruće, za koje je isplaćena prosječna cijena od oko 31,5 KM po m². Istovremeno, u drugim predmetima za elitne voćnjake u punoj rodности isplaćivana je prosječna cijena od oko 16 KM po m².

Dokaz Presuda-Poravnanje

3. Studija slučaja – domaćinstvo Knežević

4. Djelimičnim sporazumom zaključenim pred organom uprave broj 21-20/473-14 od 15.3.2021. godine isplaćen je iznos od 1.000.002.299,00 KM na ime Knežević Jasminke, dok su odbijeni zahtjevi za primjenu korektivnog faktora u visini od 30% i za izmaklu korist.

Dokaz djelimični Sporazum

O zahtjevu člana domaćinstva Knežević Slobodana uopšte nije odlučeno, iako je organu dostavljena kompletna dokumentacija. Drugostepenim rješenjem broj 21-04/473-25/25 od 26.08.2025. godine žalba je formalno odbačena, ali je istovremeno naloženo organu da u roku od 30 dana odluči o zahtjevu.

Dokaz Rješenje

Nakon toga, organ uprave je zaključkom broj 2120/473-14/16/19 od 22.11.2025. godine odbacio zahtjev Slobodana Kneževića za priznavanje svojstva stranke, iako je zahtjev bio usmjeren isključivo na utvrđivanje korektivnog faktora za dvije registrovane djelatnosti koje su se nalazile na eksproprisanoj imovini.

Dokaz Zaključak

Protiv tog zaključka izjavljena je žalba 24.11.2025. godine, o kojoj do danas nije odlučeno. Istovremeno je odbijen i zahtjev za izuzeće službenog lica, bez prava na žalbu i bez pozivanja na zakonski osnov.

U međuvremenu, Osnovni sud u Doboju u vanparničnom postupku utvrdio je pravo Knežević Jasminke na korektiv i izmaklu korist u iznosu od 200.459 KM, dok je Okrugni sud preinačio odluku i dosudio uvećan iznos od 100.929,90 KM sa

kamatama. Time je sudska praksa ispravila ono što je organ uprave prethodno odbio.