

ЕКСПРОПРИЈАЦИЈА, ПРАВО НА СТАН И СТАНБЕНА ИЗГРАДЊА

Као установа која треба да омогући остварење извесних друштвено корисних циљева, оцењених као таквих у једном моменту и у једном друштву, експропријација је данас постала у скоро свима земљама често употребљавана односно примењивана институција, тако да је та њена квантитативна употребљивост знатно променила и њену квалитативну природу. До свега тога је дошло као последица нових оцена друштвене вредности појединих добара односно појединих циљева којима могу да послуже извесна добра, а у томе погледу данас свакако долазе до изражаја и супротстављају се својини као таквој, посебно кад је реч о својини на грађевинском земљишту или на земљишту са старим и често трошним мањим грађевинама у градовима, низ других задатака, тако да је данас битно проширен обим и врност основа за експропријацију. Од једне, по својој природи, изузетне установе чија је примена сматрана ударом на основе друштвеног, политичког и правног уређења једне државе, данас је експропријација у свима правима једна редовна појава, а то се посебно изражава бројем и врстом основа са којих се она може вршити.

Међу основима са којих се данас у већини држава може вршити експропријација јавља се као основ и изградња кућа за становање. Тај основ за експропријацију је свакако један од најновијих, али је он исто тако један од основа који је најбрже ушао у скоро сва савремена законодавства. Његово прихватање значило је и битну промену саме концепције установе експропријације, пошто је дотле експропријација била вршена за остварење извесних јавних циљева, а сада се она врши и за приватне циљеве, тј. ради изградње зграда у којима ће становати приватни станари. Отуда је разумљиво што се увођење могућности експропријације у циљу обезбеђења терена за станбену изградњу у први мах правдало урбанистичким интересима, дакле јавним интересима, тако да су ти урбанистички интереси, и то не само у погледу локације станбене изградње и висине зграде него и у погледу спољњег изгледа фасаде и намене приземних просторија, остали и данас од значаја, при чему чак има у многим државама, па и код нас, претеривања пошто се често заборавља да су данас ти урбанистички интереси потиснути у позадину и да је сада непосредно интерес станбене изградње основни и сам себи довољан за експропријацију, а да при изградњи у првом реду треба водити рачуна о економичности изградње и економичности искоришћавања изграђене зграде, тако да стално треба решавати доста чест сукоб између ставова урбанистичких органа и могућности односно рентабилности одговарајуће станбене изградње. На тај начин, решавање станбеног питања је добило такву друштвену важност да никакве препреке, па ни препрека постојања приватне својине на неком земљишту, не могу данас да буду сметња што широкој и што бржој станбеној изградњи. Отуда је, у моменту кад су интереси маса постали ствар о којој се, на разне начине, у разним формама и са различитим интензитетом, морало и

мора повести рачуна, потреба изградње станбених зграда морала постати и самосталан и довољан основ за експропријацију, јер је у суштини било решавање једне друштвене потребе која је, са великим људским англомерацијама и уз политичку снагу маса тих англомерација, постала данас најактуелнија и најинтензивнија друштвена потреба, тако да се њеном задовољењу мора посвећивати у савременим државама изванредно велика пажња. Отуда је и разумљиво што је данас у свим државама потреба друштвене станбене изградње постала не само општепризната основа за експропријацију, него свако друштво мора и активно да помаже ту станбену изградњу, па према томе и да помаже ширење овог основа за експропријацију, при чему средства овог помагања могу бити и јесу врло различита (на пример, ослобађање од порезе нових станбених зграда за изванредан период времена; давање посебних кредита са малом каматом; обезбеђење и гаранције кредита за куповину односно изградњу станова на отплату; учешће јавних установа у изградњи путем помоћи у одређеном проценту, и др.), али никад довољна, тако да се стално траже и налазе нова средства овог помагања.

Међутим, у вези са увођењем у савремена законодавства могућности експропријације ради обезбеђења земљишта за станбену изградњу, поставило се и питање ефикасности односно извршења донете одлуке о експропријацији за случај да се на земљишту експроприсаном у циљу станбене изградње налазе извесне грађевине у којима би били настањени извесни станари или у којима би се налазиле пословне просторије. У тим случајевима је дошло на неки начин у сукоб постојеће станбене стање са станбеним стањем које треба да се створи новом изградњом на томе земљишту, а које ће стање свакако бити далеко друштвено корисније од постојећег станбеног стања, пошто ће доћи до изградње нове станбене зграде која ће имати и далеко више станбеног простора, и далеко више хигијенских услова и одговараће далеко више урбанистичким потребама града, а да не говоримо што се тиме често решавају и многи други повезани комунални проблеми (на пример, изградња трансформационе, заједничког грејања и др.). У тим случајевима, дакле, имамо сукоб два права, тако да је свако законодавство изналазило начине и решења за те сукобе, и то решења која су, у крајњој линији, морала да одведу извршењу експропријације, а то значи исељавањем постојећих станара и пословних просторија. При томе, основно питање је било наћи што брже и ефикаснији начин да се што пре приступи експропријацији и изградњи нове станбене зграде, јер се тиме задовољава једна од данас најзначајнијих друштвених потреба, а пред тим права постојећих станара не треба да буду жртвована, али за једно време или чак и трајно могу и морају да претрпе извесна ограничења и чак трансформације, како би се евентуално доцније успоставила у пуној мери и чак са бољом садржином него што су до експропријације имала. На тај начин у сукобу ова два права предност је давана новом праву које води развитак напред, а затечена права су морала да трпе извесна — пролазна или трајна — ограничења односно трансформације. Уколико је поједино законодавство у овом погледу било мање круто, утолико је извршење

експропријације било више и брже омогућавано, а тиме и убрзавана станбена изградња, што значи брже решавана једна изванредно значајна друштвена потреба.

Интересантно је напоменути да се при решавању овог питања укључивало колико су каткада поједина законодавства недовољно ефикасна кад је реч о станбеној изградњи којој се супроставља постојећи станбени однос једне или малог броја породица, док то није случај код предузимања и остваривања низа мера сличног захвата и дејства у погледу пољопривредног земљишта, где се општем добру исто тако супростављају извесни индивидуални интереси, а свакако да нова станбена изградња представља остваривање једног општег добра. За случај комасације, арондације или уопште агротехничких мера у погледу пољопривредног земљишта остваривање донетих одлука је далеко брже и ефикасније него при остваривању одлука о експропријацији у циљу станбене изградње, иако су ситуације често врло сличне. До тога долази свакако и због тога што је све шира, општија и чешћа примена национализације као „масовне“ промене својинских односа изазвала далеко више промена у гледању на установе арондације, комасације и сличних мера у односу на пољопривредна земљишта, него што се то учинило у погледу експропријације градских терена у циљу станбене изградње.

Највећи број законодастава оставља заинтересованим странкама да у првом реду споразумно реше овај сукоб интереса, како би се омогућила нова станбена изградња, а то бива најчешће било путем стављања на расположење, од стране инвеститора, новог стана или пословних просторија лицима која су дотле становала на терену на коме се има да врши нова станбена изградња, било путем обезбеђења у новој станбеној згради станова дотадашњим станарима односно пословних просторија дотадашњим закупцима уз њихов привремени смештај у неке довољно пристојне просторије и услове живота и рада у међувремену док нова станбена изградња не буде извршена, било путем повећане новчане накнаде дотадашњим закупцима за њихово иселење без обавезе обезбеђења другог стана односно друге пословне просторије. Уколико, пак, не дође до споразума између заинтересованих странака, позитивна права поступају различито, предвиђајући само једну или више законских могућности за решење оваквих сукоба интереса, што значи да у крајњој линији поједина позитивна права могу предвидети више или мање круто или еластично, односно предвиђати, у крајњој линији само једно или више решења а посебно у овом другом случају предвиђајући и решења која привремено представљају неку врсту жртвовања односно трансформације постојећих станбених права да би се она, после извесног времена, поново установила са још бољом садржином, него што су постојала у моменту када се приступило извршењу одлуке о експропријацији.

Први случај, тј. када се законски предвиђа само једно решење, појављивао се у старим правима у форми могућности једностраног отказа постојећих закупних односа за случај рушења неке зграде због нове станбене изградње на истом терену, при чему је рок тога отказа бивао обично нешто дужи од редовних отказних рокова закупних односа, по-

себно када ти откази долазе од стране власника стана односно закуподавца уопште. Данас, у доба постојећег посебног станбеног законодавства, које у основи има заштитни карактер у односу на закупце стана, па често и у односу на кориснике пословних просторија, овакво једнострано и јединствено решење се све мање среће у позитивним правима. Међутим, овај систем једностраног и јединственог решења и даље се задржава у појединим правима, с тим да сада решење има другу садржину, али је оно ипак једнострано и постоји као једна једина законска могућност, с тим што се и у случајевима експропријације ради станбене изградње примењују у потпуности правила заштитног станбеног законодавства, тако да је могућност исељења станара из зграде коју треба рушити због нове изградње иста као и за случај сваког другог основа за исељење станара. Таквим решењем се обично тражи коначно регулисање станбене ситуације станара које треба иселити из зграде која је предмет експропријације, односно која треба да се руши, и то по истим правилима као и за случај неког другог исељења односно пресељења тих станара против њихове воље и без њихове кривице. Такво решење је, у основи, прихваћено и у нашем праву, тако да се за исељење станара из зграде која је експроприсана ради подизања нове станбене зграде може да врши само по општим прописима станбеног права, а то значи да се у основи не води посебно рачуна да је овде у питању једно исељење које је у општем интересу, и то једном интересу које у савременом друштву представља један од најзначајнијих интереса чијем задовољењу многе друге ситуације, па и индивидуална станбена права могу и треба да буду подвргнути. Отуда се и за случај експропријације ради нове станбене изградње тражи да се лицима која треба иселити обезбеди „одговарајући“ стан, а то значи стан који одговара дотадашњем стану и по величини, и по категорији и по зони.

Овакво једно јединствено законско решење, које је у крајњој линији једнострано, даје искључиву превагу интересима станара као да се они налазе у сукобу са интересима закуподавца односно власника стана (као што то на први поглед и формално посматрано заиста и изгледа), а у суштини се они, за случај експропријације ради нове станбене изградње, налазе у сукобу са општим интересом што брже станбене изградње, са општим интересом повећања станбеног простора уопште, са општим интересом добијања хигијенских и савременијих станова, као и са другим општим интересима који се решавају односно задовољавају новом станбеном изградњом. Отуда поједина законодавства, за случај експропријације ради нове станбене изградње, при решавању станбеног проблема лица која већ станују у зградама које треба рушити, траже нова, специфична решења управо за овај случај, не примењујући при томе у целини општа правила станбеног законодавства, јер та правила и не одговарају у потпуности код оваквих случајева, пошто су она заснована било на идеји једностране заштите интереса појединих станара (тзв. право на стан) било на идеји заштите индивидуалних интереса већ постојећих станара за случај њиховог сукоба са интересима власника стана, односно закуподавца уопште или са интересима

других лица која, по било ком основу, полажу право на исти станбени простор. На тај начин, на јасном сагледавању стварне ситуације и сукоба сасвим специфичних интереса до чега долази у вези решења о експропријацији ради нове станбене изградње, траже се и постављају и нове могућности законских решења, разуме се, за случај да није дошло до споразума између свих заинтересованих странака.

У тражењу нових, прикладнијих и бољих решења, обично се повлачи разлика између коначног решења станбеног смештаја лица која већ станују у згради, коју на основу одлуке о експропријацији треба рушити ради нове станбене изградње, и привременог решења станбеног смештаја тих станара, док нова станбена зграда на истом земљишту не буде изграђена. Полази се од принципа да коначно решење станбеног питања лица која су становала у згради коју треба рушити треба тражити у вези са новим станбеним простором који ће се изградити на истом земљишту и то тако што би се тим лицима у новоизграђеном објекту обезбедио „одговарајући” стан, дакле стан који би одговарао ранијем стану и по зони и по величини, а разуме се који би припадао далеко бољој категорији него ранији стан (при томе треба размотрити питање захтева који се односи на „одговарајућу” величину стана, пошто се поставља питање да ли се тај захтев обавезно мора да односи на исту квадратуру и кубатуру укупне станбене површине или на исти број по величини и функционалности главних и споредних просторија, имајући у виду далеко рационалнију — по квадратури и кубатури — садашњу градњу просторија које служе истим функцијама као и раније просторије, као и имајући у виду величину закупнине односно учешћа у трошковима одржавања и искоришћавања новоподигнуте зграде, који се одмеравају на поједине станаре према квадратури односно кубатури станбеног простора). На тај начин, обезбеђују се на најбољи могући начин интереси лица која станују у згради коју треба рушити на основу одлуке о експропријацији ради обезбеђења терена за нову станбену зграду. Та лица ће имати, у крајњој линији, да остану да станују „на истом земљишту”, суштински у истом стану, а то значи, не само у „одговарајућем стану”, него и у истој околини и средини у којој су становала, да се снабдевају у истим радњама у којима су се снабдевала, да остану чланови истих друштвених организација чији су чланови били, итд. На тај начин, нова станбена права, у крајњој линији, ниуколико не дирају у постојећа станбена права. Напротив. Она их само квалитетно сигурно побољшавају, побољшавајући у исти мах и општи друштвени стандард друштва једне државе у целини.

Међутим, док се овакво коначно решење станбеног питања лица затечених у згради коју треба рушити не оствари, а за то може бити потребно две до три године, предвиђа се и наређује привремено решење у форми привременог односно пролазног смештаја тих лица у станбене просторије које ће им омогућити пристојан стан, али које не морају у пуној мери и у свему представљати „одговарајући стан”, нарочито не у погледу „зоне” у којој се налази тај привремени смештај, а евентуално ни у погледу величине станбених просторија привременог смештаја.

Одлуком надлежних органа решава се о предлогу инвеститора односно корисника експропријације где би досадашњи станари имали да добију привремени смештај, и под којим условима. При томе, тај привремени смештај може да буде, на пример, у хотелима, у посебно изграђеним зградама од стране инвеститора, а нарочито у посебним зградама које би само за ову сврху изградиле општине или посебне специјализоване организације (на пример, као што су управе за изградњу тргова у већим градовима) па их стављале, за одређено време, на коришћење за смештај оваквих лица, док се она не би „вратила” у новосаграђене станбене просторије на ранијем земљишту. При томе се одређују и услови привременог смештаја (на пример, пресељење, плаћање закупнине, превоз и др.), с тим да у току овог привременог смештаја материјални положај лица у питању не би смео да буде нимало гори, а то значи да издаци везани за коришћење станбеног простора и превоз до стана не би смели да буду већи од дотадашњих издатака тих лица.

За случај постојања овог система састављеног од привременог односно пролазног станбеног смештаја и коначног станбеног смештаја лица која су затечена у згради коју треба рушити, од битног је значаја да примена ових решења не зависи од воље (или не бар само од воље) лица која су затечена у згради коју треба рушити на основу решења о експропријацији ради нове станбене зграде. Надлежни орган, пошто проведе поступак, доноси одлуку о привременом смештају и та одлука се као коначна доноси у управном поступку, док се питање решења коначног смештаја у новоизграђеној згради, може евентуално расправљати независно од привременог смештаја било путем парничког поступка било путем управног спора, све према томе коју могућност изабере свако поједино законодавство.

Наша свакодневна пракса показује да у нашем праву постојеће решење овог питања не омогућује брзу станбену изградњу, посебно не у центрима наших већих градова. Данашње стање код нас не води довољно рачуна о стварном стању сукоба интереса и не пружа довољно заштите општем интересу, без сваке повреде, у крајњој линији, индивидуалних интереса и права затечених станара, већ сувише статички посматра та индивидуална права и те интересе, заборављајући да и они, под утицајем целокупности друштвеног развика, треба да се прилагођавају том развиту и да се укључују у тај развика, а не да буду његова кочница. Мислимо да се стање стално погоршава и да често стари власници малих и трошних зграда у центрима градова доводе у питање брзину станбене изградње, онемогућавајући извршење одлуке о експропријацији, јер је скоро постало немогуће наћи „одговарајући” стан, посебно не зато што и наша судска пракса није увидела да је овде у питању сасвим друга ситуација од случајева када се исељење станара у одговарајући стан захтева са других разлога а не услед потребе за новом станбеном изградњом.

Имајући све ово у виду мислимо да се као неопходна и хитна намеће потреба допуне нашег законодавства о експропријацији ради станбене изградње, с тим да би нови прописи садржавали много еластичнија и

маће једностране решења, при чему би изложени систем привременог и сталног смештаја односно решења станбеног питања затечених станара у згради коју треба рушити могао послужити као основа. У сваком случају хитно и основно остаје да би новим решењима требало дати једнак значај свим интересима у питању односно у сукобу, и уз сагледавање праве суштине ствари и односа донети и нове прописе, ослобађајући се извесних традиционалних решења која на први поглед изгледају да су на линији заштите интереса и права личности, а која су у самој ствари управо против бољег и даљег остварења права за што већи број личности уз честу заштиту старих својинских односа. Нове прописе треба засновати на реалном стању ствари и њима посебно заштитити оне интересе и она стања која омогућују кретање напред, а то значи која омогућују што бржу и што ефикаснију станбену изградњу, и то управо на оним теренима који више не служе за углед урбанистичком изгледу града и на оним теренима који могу да буду место за далеко већи и далеко квалитетнији станбени простор.

Бор. Т. Благојевић

РАД КОМИСИЈЕ ЗА УТВРЂИВАЊЕ ЗЛОЧИНА ОКУПАТОРА И ЊИХОВИХ ПОМАГАЧА

У постепеној изградњи наших правних установа за време народно-ослободилачке борбе и у првим годинама после ослобођења, специфично место заузимају комисије за утврђивање злочина окупатора и њихових помагача. О њима код нас је до сада врло мало писано. Данас, када је протекло скоро 18 година од оснивања те службе и око 13 година од завршетка њеног рада, може се одредити њено место у развиту нашег најновијег права. Њен опширнији историјат изискиваће детаљнија проучавања, а овде износимо сумарни осврт на њену организацију, рад и резултате, користећи се првенствено архивским материјалима и публикацијама бивше Државне комисије за утврђивање злочина окупатора и њихових помагача.

I. Државна комисија за утврђивање злочина окупатора и њихових помагача (Државна комисија) основана је одлуком Антифашистичког већа народног ослобођења Југославије донетом 30 новембра 1943 у Јајцу. Војни и политички развој народноослободилачке борбе омогућио је у то време даљу и бржу изградњу нашег новог правног система и стварање нових установа, па и са овако специфичним задацима какви су били намењени Државној комисији. Наравно, са проналажењем и гоњењем ратних злочинаца и издајника бавили су се дотле и војни и цивилни органи наше нове власти, али обим, масовност и бруталност злочина окупатора и њихових помагача наметали су потребу да се образује посебна установа која ће имати као главни задатак да утврђује такве злочине. Ова потреба све више је сазрела и у другим земљама, што је дошло до изражаја у низу познатих декларација савезничких влада и међусавезничких изјава и споразума, као и у теориским и документарним публикацијама и многим другим изразима напредне светске јавности, запањене и огорчене све бројнијим и конкретнијим сазнањима о страховитим злочинима фаши-