

АНАЛИ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

Година XVIII

Јануар — Април 1970.

Број 1 — 2

ЕКСПРОПРИЈАЦИЈА И ПРАВИЧНА НАКНАДА

Увод. — Питање експропријације и накнаде за експроприсане објекте у нас је постало нарочито актуелно после доношења Закона о изменама и допунама Закона о експропријацији од 1. фебруара 1968. („Службени лист СФРЈ“ број 5/68). Овај Закон је питању одређивања накнаде посветио посебну пажњу, у намери да је што правичније регулише, како би обезбедио већи степен законитости, него што је то био случај према ранијим прописима. Тиме је истовремено регулисано једно врло значајно питање од кога зависи остварење гаранције права својине у границама постављеним Уставом и законима. Својина је у нас у првом реду радна својина, па је њено реституисање кроз накнаду правичне вредности, реституисање једне својинске позиције која представља најчешће основ егзистенције њеног титулара. У овако постављеним оквирима за право својине, експропријација није више мера којом би се могла и требало да мења својинска структура, већ искључиво акт прибављања добара у јавном интересу „принудном куповином“, уз накнаду правичне вредности. Пре него што пређемо конкретно на одређивање појма експропријације (општих услова за експропријацију), начина, мера, граница накнаде, као и услова плаћања накнаде по нашем позитивном праву, позабавићемо се развојем овог института, који има своју историју, као што и својина има своју историју. Овај преглед ће нам омогућити да правилно схватимо функцију експропријације, као и функцију накнаде, која се за експропријационе захвате у својину кретала у скали од потпуне до номиналне накнаде.

1. *Класичан појам експропријације до првог светског рата.* — У периоду либералног развоја капитализма, државни захвати у приватну својину били су врло ретки и ограничавали су се увек на конкретан случај, погађајући по правилу само непокретности. Накнада за експроприсане објекте обухватала је пуну вредност непокретности, укључујући припатке и плодове. „Ово је значило потпуну накнаду тоталне штете кроз накнаду разлике у имовини пре и после експропријације. О овом износу накнаде постојала је пуна сагласност у теорији, пракси и јурисдикцији“. (1)

(1) Dr. Friedrich Giese: *Enteignung und Entschädigung früher und heute*, Tübingen, 1950, S. 10.

Код експропријација вршених у то време радило се о одузимању и преласку приватне својине у јавном интересу, управним актом, на једно предузеће од опште користи, уз потпуну накнаду. Мере се спровode на основу закона, у посебно регулисаном поступку, који почиње додаслом експроприсаног права одређеном јавном предузећу, на основу управног акта у коме је одређен обим и домет мера, као и новчана вредност за накнаду експроприсаног објекта.

Карактеристике ове епохе су оштро разграничење између државе и појединца, са тенденцијом да се појединцу пружи сва средства за одбрану од државних захвата у својину. Ако су држави били неопходни предмети који се налазе у приватној својини, она је имала право да их прибави управним актом, али је морала погођеном лицу да плати пуну накнаду. Захтев појединца ишао је само дотле да му се за одузете предмете, уз поштовање прописане форме, гарантује пунa накнада.

2. *Одступање од класичног појма експропријације после првог светског рата.* — Знатне промене доживео је класичан појам експропријације после првог светског рата. Оне су дошле нарочито до изражаја у Вајмарском уставу. Ради остварења задатака у области привреде, стамбених односа и културе, у овом периоду повећава се број државних захвата у јавном интересу. Све већа учестаност захвата у приватну својину, којом се она укида или преводи у друге форме државнокапиталистичке својине, само је симптом који најречитије говори сам за себе; о повећаном пројоруду јавног права у неприкосновено приватно право својине, о њеној слабости, о тенденцијама поплаве јавног права. Ове тенденције све више смањују оквири слободе коришћења и располагања предметима својине, нарочито оне на производним средствима, која својим титуларима прибавља економску моћ експлоатације других и изазива сталну напрегнутост у друштвеним односима, антагонизам чије разрешење, или бар ублажење, интересује државу и нагони је да интервенише, по цену укидања гаранције приватне својине, када је то неопходно.

Чувени чл. 153. Вајмарског устава садржао је гаранције за својину, али је истовремено и утврђивао услове и претпоставке за њену експропријацију.

„Својина је зајамчена Уставом. Њен садржај и границе произилазе из закона.

Експропријација се може вршити само у интересу заједнице и на основу закона. Она се предузима уз одговарајућу накнаду, уколико није законом нешто друго одређено. Због висине накнаде у случају спора, стоји отворен правни пут код редовног суда, уколико закон нешто друго не одреди. Експропријација од стране федерације према земљама, општинама и општекорисним удружењима врши се само уз накнаду.

Својина обавезује. Њена употреба треба истовремено да служи општем добру“ (Чл. 153. Вајмарског устава).

Овде већ можемо приметити одступање од класичног појма експропријације:

1. Експропријација се може вршити, осим управним актом, на основу закона у посебном поступку;

2. кад је реч о накнади до Вајмарског устава, то је увек значило „дуну накнаду“ експроприсаног објекта, међутим, сада је то „одговарајућа накнада“. Предвиђена је чак и могућност да се посебним законом и не предвиди никаква накнада;

3. у погледу висине накнаде може се водити спор пред редовним судом, али закон за то може одредити и неки други орган.

Проширује се и сам појам експропријације у погледу објеката који могу бити експроприсани. Појам својине, за који постоје гаранције у Уставу, не односи се само на телесне ствари, већ и на имовинска права свих врста, права на туђим стварима, на уделе, и права потраживања, акције, ауторска и друга права. Експропријација се третира као сваки државни захват у подручје таквих приватних имовинских права. Појам експропријације се трансформисао у принцип заштите имовинских права од захвата државе. Она више не представља прелазак својине на једној ствари (телесном предмету) у јавном интересу, на неко предузеће од опште користи, већ једно велико ограничење и оптерећење својине и других имовинских права у интересу заједнице. У теорији и судској пракси капиталистичких држава формира се један нов појам експропријације који обухвата све мере „којима се законодавним или управним актом власник или титулар неког другог имовинског права у непожељној мери ограничава“ (*Werner Weber*). Овакв начин третирања експропријације истовремено уклања њену циљну везаност за једно предузеће, као услов експропријације битан за класичан појам, а општи интерес заједнице ступа у први план.

Тенденција за проширењем појма експропријације нужно је, у буржоаској теорији, довела до постављања питања о разграничењу између мера експропријације, за која титулару припада накнада, и мера ограничења својине, за која му не припада накнада („Својина обавезује“). Тим проблемом се нарочито бавила немачка теорија, покушавајући да одреди кад се захвати у својину крећу у оквирима „одређивања граница и садржаја својине“, тј. када својим захватима држава не вређа супстанцу својине и када за то није обавезна да да било какву накнаду погођеним лицима, као и када су ти захвати по свом интензитету и дубини прешли мору ограничења својине, тако да представљају њену експропријацију, за шта је по Уставу предвиђена новчана накнада погођеним власницима.

У пракси су се развиле две теорије за разграничење ова два појма: с једне стране, теорија појединачног акта (*Einzelakttheorie*), с друге стране, теорија очекивања (*Zumutbarkeitstheorie*), од којих је прва формалног, а друга материјалног карактера. У новије време појавила се и трећа теорија *Reinhardt-a* о поштовању приватне користи код својине (*Respektierung der Privatnützigkeit des Eigentums*). Изложићемо ове теорије без обзира на њихове различите критеријуме, како бисмо могли на крају да дамо појам експропријације, за који се у последње време говори у тео-

рији да се „распада“, управо због различитог схватања експропријације. (2) Теорија појединачног акта (3) има позитивних страна, зато што омогућава јасно и оштро разграничење: законска ограничења својине представљају ограничења постављена општим законима, док се експропријација својине заснива на појединачном акту, свеједно да ли је појединачни акт управни акт или акт законодавца. На основу теорије појединачног акта судска пракса је покушала да дефинише експропријацију: „Код експропријације се не ради о опшем и једнаком дејству које би било, у суштини, за погођено право у складу са одређивањем садржаја границе својине. То је принудни захват државе у својину, на основу закона, било у форми одузимања или оптерећења, које одребене појединце или групе, у поређењу са другима, неједнако и посебно погађа и принуђава их на жртву у корист заједнице, која се од других не очекује, и то на једну такву жртву која не утврђује уопштено и јединствено садржај и границе за погођена правна добра, већ захвата, уз повреду начела једнакости, добра појединца или одребене групе. Експропријацију карактерише повреда начела једнакости. Управо, да би оно било поновно успостављено, захтева се за експропријацију поравнање у гарантовању накнаде власнику, док се у случају подједнаког и општег одређивања садржаја својине не захтева никаква накнада“. (4) По овој дефиницији као критеријум за експропријацију служи: а) појединачни захват; б) посебна жртва; в) повреда начела једнакости.

И поред свих својих предности, теорија појединачног акта не може да пружи задовољавајуће решење. Дешава се да се путем закона а не појединачног акта, својина толико оптерети, да такав захват по свом интензитету представља експропријацију. Држећи се критеријума појединачног акта, такав захват и поред свог обима, пошто не представља конкретну меру усмерену против одребеног појединца или одребене групе, одређује само границе својине, дакле, квалификује се као ограничење својине за које не треба дати никакву накнаду погођеним лицима.

Теорија очекивања (теорија жртве) — *Zumutbarkeitslehre (Aufopferungslehre)*, коју ју развио *Stödter*, повлачи границу између експроприја-

(2) Carl Schmidt говори о четири врсте мера захтева у својину — које се означавају као експропријација: 1. Експропријација као револуционарна борбена мера („Експропријација експропријатора“) која има исто значење као конфискација без права на регулисани поступак. Власник се третира као експлоататор и злочинац. 2. Експропријација као поступак регулисан од стране државе, и то класична експропријација као управни акт донет на основу закона. Ту се ради о правно регулисаном поступку са тачно утврђеним планом, саслушањем власника, обезбеђењем права трећег лица, обезбеђењем новчане накнаде за експроприсани предмет, преношење тог предмета на новог власника, накнада у висини пуне вредности експроприсаног објекта. Не врши се никаква дискриминација власника. 3. Експропријација као појединачан захват не само на основу једног закона, већ и помоћу закона, дакле непосредним актом легислативе. Накнада овде има карактер захтева за учињену жртву. 4. Експропријација у оквиру правно регулисаног планирања и остварења циљева као што су насељавање, изградња градова и регулације простора. Врши се према поступцима за експропријацију у случајевима 2 и 3.

(3) Anschütz: *Die Verfassung des Deutschen Reichs*, Берлин, 1929, стр. 612.

Анстгх Вегранов

(4) Одлука Врховног суда Савезне Републике Немачке, од 10. јуна 1952.

ције за коју се даје накнада и ограничења својине за која не постоји накнада, према критеријуму деловања захвата на погобена лица: да ли за ова лица у поређењу са другима наметнута ограничења представљају посебну жртву, оптерећење које се није могло очекивати. Ако се појединим власницима намстну таква ограничења која представљају за њих посебну жртву, која прелази границу очекиваног, експропријација постоји. У противном, ради се о ограничењу својине. „Експропријација је захват државе у имовинско субјективно право, који неједнако оптерећује. Неједнако оптерећење (посебна жртва) постоји, ако је захват према мери и дубини битно повредио супстанцу права. Да ли постоји такав супстанцијелни захват, процењује се према његовом економском домету, према општем схватању времена и схватању заједнице о вредности, као и према опште важећим вредностима датим у правном поретку“ (*Stödter*).

Основна слабост теорије очекивања (жртве) лежи у потпуној неодређености и лабилности критеријума за разграничење, шта се, према општим схватањима, може сматрати захватом који представља посебну, неочекивану жртву за погобена лица.

Овој теорији је врло блиска теорија о смањивању субстанце (*Substanzminderungstheorie*) коју је развио Šelher⁽⁵⁾. По тој теорији експропријација постоји у случају када се државним захватом повреди материјална супстанца, битни садржај права својине, тако да је она „у својим битним економским функцијама или уништена или је знатно оштећена“.

И критеријум за разграничење, који је поставио Jelinek, у теорији о значајном и незначајном домену заштите код својине — *Schutzwürdigkeitstheorie*, почива на одмеравању тежине захвата државе, у њеном деловању. „Својина има одређену слабост у односу према закону у смислу да се сви захвати законодавца не осећају као експропријација. Историја, општа схватања, развој језика, измене закона, омогућавају разграничење између домена који је значајан и ужива заштиту од оног мањег значаја“⁽⁶⁾.

Jelinek разлаже садржај својине на саставне функционалне делове и испитује који су од ових делова више или мање значајни за појам својине. Да би своја излагања учинио очигледнијим, он поставља скалу, узимајући да број 100 представља целокупни садржај својине, док код броја 40 замишља најнижу границу до које је захват државе допуштен без промене садржаја својине. И овде се експропријација појављује као захват у својину или друго имовинско право, који овлашћено лице неправично и посебно оптерећује. Сви остали захвати државе спадају у одређивање граница и садржаја својине.

Rudolf Rajnhart у својој теорији приватне користи полази од тога, да ли је захватом у својину њен циљ онемогућен и да ли је могућност њене функционалне примене укинута. „Уколико захват у својину не искључује начело приватне користи, већ га одржава у његовој функцији, нема сумње да не постоји повод за плаћање накнаде. То што власник у овим

(5) Šelher: *Gesetzliche Eigentumsbeschränkung und Enteignung*, *Archiv für öffentliches Recht*, Bd. 57, 1930, S. 347.

(6) Jelinek: *Verwaltungsrecht*, 4. Aufl., 1948, S. 413

оквирима мора на себе преузети и обавезе да би се обезбедило функцио-нално коришћење својине, спада још увек у садржај и границе својине. Уколико захват у својину пређе ове оквире, дакле, уколико знатно буде угрожен или потпуно искључен принцип приватне користи, постоји оду-зимање својине за које је потребно дати накнаду (7).

Овако постављену тезу Rajnhart оправдава, полазећи од начела У-става који се определио за привредни систем, чије се битне основе са-стоје у признању личне слободе (чл. 2. Устава), приватне својине (чл. 14) и приватноправног поретка. У таквом систему све привредне процесе и активности покрёће појединац. Приватна иницијатива и приватни интереси имају одлучујући значај. Начелу приватне користи припада у односу на целокупну привреду покретачка и регулишућа снага.

Поједина добра у таквом систему имају одређену функцију, чије испуњење у што већој могућој мери држава мора заштитити. Али, та за-штита се не састоји, по Rajnhartu, у укључењу организоване јавне власти као покретача и управљача привреде. Активност у привреди, уколико се ради о одржању приватног капиталистичког поретка, не сме се преме-стити са појединих личности на органе јавне власти као носиоце јавног интереса. То би, практично, довело до укидања приватне својине и при-ватног поретка. Да би се избегла таква структурна промена приватног по-ретка, приватној иницијативи и приватним интересима мора бити загарантована функција покретача привредног процеса, али се „законодавцу омогућује, уз поштовање овог принципа, да врши на појединца онакав утицај, чак у случају потребе и принуду, коју обезбеђује правилно фун-кционално коришћење добара и супротстављање штетним утицајима за време критичних ситуација. Према томе, за однос приватних интереса и приватне иницијативе на једној страни, и јавних интереса и јавне иници-јативе на другој, битно је да јавној власти не може бити допуштено да просто пређе преко принципа приватне користи и да без укључења овог фактора решава те проблеме. Било би друкчије ако би важно у стварности онај принцип искључивог права јавне власти, дакле, онај горе описани дијаметрално супротни поредак“ (8).

Пошто је приватна својина нужно оптерећена у модерном времену „социјалном хипотеком“, јер социјална сигурност и ублажење класних су-протности захтева утицај јавне власти на њу, она ипак, уколико се жели да остане приватна својина, и да даље постоји (тј. као експлоататорска), мора имати тачно одређене границе преко којих даљи захват јавне власти представља њено укидање. Докле год је њој загарантовано, тј. њеном ти-тулару да извучи профит, односно, употребимо терминологију Rajnharta, „приватну корист“, без обзира на меру смањења те користи, ради се о ограничењима својине. „Гаранција ове приватне користи не значи стога, ако се ствар једном погледа и са друге стране, одбијање сваке принуде, која се врши од стране јавне власти за обезбеђење јавног интереса, већ

(7) Reinhardt: *Wo liegen für den Gesetzgeber die Grenzen, gemäss Art. 14. des Bonner Grundgesetzes über Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen?* — објављено у књизи *Verfassungsschutz des Eigentums*, Tübingen, 1954, S. 33

(8) Reinhardt: *op. cit.*, S. 24

ограничење ове принуде на мере које одлучујуће не коче и избацују принцип приватне користи и његово функционисање као фактора привреде, па га по могућству унапређују” (8).

Ову теорију приватне користи прихватају и други немачки аутори. „Ако закон обухвата својину према њеном циљу, ако везује власника само у функционалној примени предмета својине, тиме се диспозициона овлашћења власника ограничавају у границама социјалне везаности... Али, ако се, напротив, власнику намећу обавезе, које својински објекат удаљују од свог циља, онда се по правилу, не може више говорити о социјалној везаности својине” (10).

Код свих наведених теорија ради се о довољно неефикасним критеријумима, свеједно да ли је у питању посебна жртва, тежина захвата, очекивање, значајни или незначајни домен заштите својине, или већ неки други критеријум, да би се могло прецизно разграничити када је у питању експропријација за коју треба погођеном лицу платити накнаду, или постоји само „утврђивање садржаја и граница својине”.

3. *Општи услови за експропријацију по нашем праву.* — Експропријација је одузимање приватне својине на непокретностима уз правичну накнаду у општем интересу и њен прелазак у друштвену својину. Њу регулише Закон о експропријацији од 27. фебруара 1968. године (пречишћен текст, Службени лист СФРЈ, 11/68).

За експропријацију је карактеристично:

1. Предмет експропријације може бити само непокретност (изузетно се могу експроприсати и покретности. Такву могућност предвиђа, на пример, Закон о заштити споменика културе и природних реткости од 24. марта 1965).

2. Овај се предмет мора пренети на друго лице, које је носилац права коришћења на друштвеној својини (изузетно експропријација се може извршити у корист друштвено-политичке организације и удружења грађана који нису титулари права коришћења).

3. Ово се преношење мора извршити појединачним актом државе, по правилу у форми управног акта.

4. Овај акт се доноси само кад то тражи општи интерес извођења корисних радова у сврху друштвено-економског и културног подизања и развоја народа.

5. За експроприсано добро плаћа се правична накнада.

Експропријација није казна као конфискација. Конфискацијом се уништава својинска позиција конфиската, због субјективне грешке коју је направио. Експропријација је одређена објективним циљем и њом се хоће примарно да створи једна нова својинска позиција, у општем интересу. Полазна тачка експропријације је, да се за потребе јавних интереса у смислу Закона о експропријацији, узму непокретности из приватне својине уз накнаду, које се слободним стицањем не могу прибавити, или могу прибавити са огромним тешкоћама, и пренесу у друштвену својину.

(8) Reinhardt: *op. cit.*, S. 25

(10) Forsthorf: *Verwaltungsrecht* I, 8. Aufl. 1961, S. 302

Формални услов за сваку експропријацију је да постоји законски основ за њу. То може бити сам закон (тзв. легална експропријација), или се она врши „на основу једног закона”. Нема експропријације без законског основа.

Материјалноправни услов за експропријацију је, да је она оправдана општим интересом. Кад постоји тај општи интерес одлучује законодавац, и та његова оцена је претежно политичког карактера. Закон не даје дефиницију општег интереса, него у чл. 1. наводи неке карактеристичне случајеве кад постоји општи интерес. Експропријација се врши ради:

„Изградње железничких пруга, путева, мостова, аеродрома, канала, као и подизања зграда и постројења, који су намењени за одржавање и коришћење ових објеката;

изградње централа за производњу електричне енергије и постројења за пренос и развођење такве енергије;

подизање и проширење фабрика и фабричких постројења, отварања и проширења рудника;

изградње лука, пристаништа, обала, зимовника, обалских докова, бродоградилшта, складилшта;

подизање постројења телеграфске, телефонске, радио и телевизијске мреже;

подизање угврбења, војних вежбалишта и других објеката за потребе народне одбране;

истраживање рудног и другог блага у утроби земље;

наводњавање, исушивање, асанације и мелиорације земљишта;

пошумљавање;

изградња насеља, улица, тргова, паркова и скверова;

изградња водовода, канализације, гасовода, гробља и других комуналних објеката;

подизање стамбених и пословних зграда;

подизање силоса, расадника, семенских и приплодних станица;

подизање школа, музеја, уметничких галерија и других објеката за просветне и културне сврхе;

подизање болница, лечилишта и других објеката за здравствене и социјалне сврхе;

подизање вежбалишта, игралишта, домова за физичку културу и других објеката за физичку културу и спорт.

Непокретност се може експроприсати у сврху пољопривредне обраде.”

Свака експропријација, као што произилази из чл. 1. Закона, претпоставља циљеве који су опште корисни. Чисто фискални интереси нису довољни за експропријацију.

4. *Одмеравање висине накнаде за експропријацију.* — Полазна тачка код одмеравања накнаде за експроприсану непокретност у нас мора бити околност да је приватна својина променила своју суштину, и да је у већини случајева она радног карактера, јер служи као основ егзистенције појединца (пољопривредног произвођача, занатлије итд.). У таквој констелацији, погођени појединац треба да буде у могућности да, преко накнаде до-

бијене за експроприсани објекат, буде у стању да реституише вредност својинске позиције уништене експропријацијом, поготово кад му одузети својински објекат служи као основа егзистенције на бази личног рада. О том моменту као и о другим моментима водио је рачуна и законодавац код одређивања накнаде у чл. 32. Закона о експропријацији од 27. фебруара 1968. године (пречишћен текст):

„При одређивању накнаде за експроприсану непокретност це- ниће се корист коју може дати та непокретност њеним редовним искоришћавањем, корист коју је ранији сопственик имао од те непокретности, улагања ранијег сопственика у ту непокретност, тржишна цена уколико је израз ових околности, да ли је и колико је та непокретност служила ранијем сопственику као материјална основа егзистенције и да ли је ранији сопственик за искоришћавање те непокретности употребљавао свој лични рад и рад чланова свог домаћинства.

Ако на накнаду која се одређује по ст. 1. овог члана утичу околности што се непокретност налази у насељима или туристичким подручјима, или у близини тих насеља, односно подручја саобраћајница, вештачких језера, канала, мелиорационих или других објеката, или што предстоји експропријација, накнада ће се умањити сразмерно утицају тих околности.

При одређивању накнаде за грађевинско земљиште неће се узети у обзир тржишна цена која се формира у промету грађевинског земљишта.

Личне и породичне прилике ранијег сопственика узете се у оцелу при одређивању накнаде, само ако су те околности од битног значаја за његову материјалну егзистенцију.”

Овај „мамутски” члан је резултат преко тридесет амандмана и у себи садржи ни мање ни више него 170 речи. О његовој правнотехничкој прецизности и јасноћи треба да се изјасне они који се баве нормативном техником. У сваком случају, његово казуистичко „компромисно” набрајање критеријума ни издалека не уклања произвољност и нејединственост код одмеравања накнаде за експроприсане објекте. Уместо да се пође само од тржишне цене, која би могла да буде умањена, у зависности од конкретног случаја, правичним „одмеравањем интереса заједнице и појединца” који учествују у експропријацији, набројано је више критеријума, не увек довољно прецизних, које ће, у крајњој линији, судска пракса морати да разјашњава.

При одмеравању накнаде треба искључити сваку једностраност водећи рачуна о следећем:

1. Спречити свако повећање цена условљено предстојећом експропријацијом.

2. Треба узети у обзир однос власника погођеног експропријацијом према објекту експропријације. Ако тај објекат служи као материјална основа егзистенције ранијег сопственика, накнада мора бити одмерена тако да противчињидба одговара правој накнади, а права накнада не може никада бити номинална вредност експроприсаног објекта.

3. Искључити сваку субјективну (афекциону) вредност.

4. Досадашњу примену и коришћење објеката својине, уколико она има утицаја на приносе и вредност експроприсаног објекта.

5. Личне и породичне прилике ранијег сопственика имају значаја код одмеравања накнаде, само уколико су битне за његову материјалну егзистенцију.

Не треба узети у обзир код одмеравања накнаде:

1. Политички, друштвени или културни значај циља због кога се врши експропријација. Чак и кад ти циљеви заслужују посебну пажњу, то не може бити основ за мање одмеравање накнаде.

2. Могућности за плаћање од стране корисника експропријације.

Горња граница накнаде за експроприсану непокретност не може прећи тржишну вредност непокретности. Накнада за експропријацију треба да омогући реституисање вредности оштећене својинске позиције. То је пакнада за посебну жртву коју је појединац учинио у општем интересу. Она се ограничава само на вредност супстанце ствари. Уколико се она разликује битно од накнаде штете по грађанском праву, која обухвата како стварну штету тако и изгубљену добит. Код експропријације надокнађују се само оне штете које су настале услед захвата у експропријациони објекат. Изгубљена добит се овде не узима у обзир, јер она не представља никакво смањење супстанце ствари, никакву штету на самом објекту захваћеном експропријацијом.

5. *Моменат одмеравања накнаде.* — Пошто у нас у већини случајева експропријација погађа лице коме је објекат експропријације материјална база за егзистенцију (услед ограниченог карактера приватне својине, која је сведена на радну својину), накнада треба да погођено лице стави у положај да за одузети имовински објекат добије адекватну вредност. Овај циљ накнаде меродаван је и за одређивање момента у коме треба обрачунати накнаду за експропријацију. Да би погођено лице могло да прибави имовински објекат исте вредности, моменат одмеравања накнаде треба што више приближити моменту исплате. У нас је то питање решено чл. 33. Закона о експропријацији: „Висина накнаде за експроприсану непокретност утврђује се према околностима у време доношења првостепене одлуке о накнади”. Ако дође до преношења државине на корисника експропријације пре доношења првостепене одлуке о накнади, власник експроприсане непокретности може тражити да се накнада одреди према околностима у време предаје непокретности или у време доношења првостепене одлуке о накнади (чл. 41). На њему је да изабере онај моменат који је за њега повољнији.

При овом моменту за одмеравање накнаде треба остати, како је погођено лице тужбом оспоравало код суда накнаду као ниско одмерену. Мога се избећи да се подизањем тужбе моменат одмеравања накнаде самовољно премешта, и то на трошак заједнице, рачунајући са шпекулационом вредношћу.

Накнада за експроприсану непокретност се утврђује споразумно код општинског органа управе надлежног за имовинскоправне послове, после правоснажности решења о експропријацији, на посебно одржаној расправи (чл. 46. Закона, пречишћен текст). Ако се споразум о накнади не постигне у року од три месеца од дана правоснажности решења о експро-

пријацији, општински орган надлежан за одређивање накнаде дужан је да достави правоснажно решење са свим списима општинском суду на чијем подручју се налази експроприсана непокретност, ради одређивања накнаде. Ако то не учини надлежни орган, ранији сопственик се такође може обратити суду са истим захтевом (чл. 48).

Чини нам се да би било много логичније предвидети да општински орган управе може у управном поступку одредити износ накнаде, с тим да се странкама (кориснику експропријације и власнику) омогући да одмерену накнаду могу оспоравати покретањем редовне парнице код суда. Оваквим регулisaњем да се накнада може пред управним органом утврдити само споразумом заинтересованих странака, практично ће управни орган бити ретко у положају да поступак око накнаде оконча, већ ће цео посао пребацити на суд. Оно што највише зачуђује у овом поступку одмеравања накнаде јесте решење да, у случају кад споразум о накнади није постигнут између заинтересованих странака, дакле, кад постоји спор, о томе одлучује суд у ванпарничном поступку. Једна врло осетљива спорна материја одређивања накнаде решава се у ванпарничном поступку. Осећајући сву нелогичност овог решења, законодавац је предвидео и једну новину у самом ванпарничном поступку. Уместо судије појединца који ванпарничне ствари сам решава, „о накнади за експроприсану непокретност општински суд расправља и одлучује у већу које се састоји од једног судије, као председника већа, и двојице судија поротника” (чл. 49. Закона).

6. *Начин накнаде.* — Накнада може бити одређена како у новцу тако и у природи. Новчана накнада је правило. Ипак, накнада може бити и натурална, и састојати се у давању у својину друге непокретности, кад постоји посебан интерес погођеног лица за такву накнаду и кад корисник експропријације располаже таквом непокретношћу.

Од врло великог значаја за постизање циља, да накнада буде правична јесте питање, како се накнада исплаћује и под којим условима. Циљ накнаде захтева да се лицу погођеном експропријацијом накнада исплати у готовом новцу, да би могао ефикасно да надокнади имовински губитак који је претрпео услед експропријације. Зато се у нас, према чл. 38. Закона о експропријацији, „накнада за експроприсану непокретност одређује у готовом новцу”. Ако то није случај, накнада није правична. Сумње овакве врсте отпадају и у случају натуралне реституције, када се у замену за одузету непокретност даје друга, на којој може постојати право својине.

Одређивање накнаде у форми гарантовања одређене ренте или издавања хартија од вредности, где се накнада реализује у дужем временском периоду у виду сукцесивних чинидби, може свести накнаду, због инфлаторних тенденција, на чисто номиналну. Тако се изиграва гаранција о правичној накнади.

7. *Изравнање користи.* — У упоредном праву о експропријацији важи идеја о изравнању користи, које су настале са експропријацијом, за власника експроприсаног објекта, тако да те користи треба узети у обзир код одмеравања накнаде (*compensatio lucri cum damno*). О каквим је користима заправо реч? Навешћемо један класичан пример: проширује се

једна улица. Нов план изградње принуђава на то, да се од једног већег броја власника од фронта њиховог неизграђеног земљишта према улици, одузме један део. Али нов план изградње улице делује истовремено и повољно, управо на саме власнике, јер им омогућује вишу градњу с једне стране, а с друге, досадашња залеђа њихових плацева, проширењем улице, добијају свој фронт (излаз на улицу). Правило је да се само такве користи узимају у обзир код одмеравања накнаде, које су настале „услед експропријације“. Новија судска пракса у Немачкој сматра да су користи које су настале услед урбанистичког плана, користи настале „услед експропријације“. Сам урбанистички план је у тесној вези са експропријацијом, и читава тај догађај од доношења плана до експропријације треба третирати као целину. Пре другог светског рата став судске праксе по овом питању био је негативан. Заступало се становиште да се код делимичне експропријације не може општа корист, која је настала за власнике експропријацијом на преосталом делу земљишта, обрачунавати код одмеравања накнаде (11). Међутим, тај став није следило новије законодавство: на пример, § 93, ст. 3. Закона о грађењу Савезне Републике Немачке предвидео је да се мора узети у обзир имовинска корист која настаје за лице које има право на накнаду због експропријације, код одмеравања и утврђивања накнаде. Чињеница што се због измењеног урбанистичког плана повећава вредност земљишта и другим власницима, који нису погођени експропријацијом, а та им се вредност не урачунава, не спречава да се то повећање узме у обзир код експропријације. У томе не лежи никаква повреда начела једнакости (12).

Овај принцип узимања користи које настају са експропријацијом као фактора за умањење накнаде ранијем власнику, дошао је посредно до изражаја у ст. 2, чл. 32. Закона о експропријацији: „Ако на накнаду која се одређује по ст. 1, овог члана утичу околности што се непокретности налазе у насељима или туристичким подручјима, или у близини тих насеља, односно подручја, саобраћајница, вештачких језера, канала, мелиорационих или других објеката, или што предстоји експропријација, накнада ће се умањити сразмерно утицају тих околности“. Законодавац је, наиме, хтео, да сва повећања вредности земљишта, настала као резултат урбанистичких планова, изградње путева, развоја туризма итд., која нису резултат власниковог улагања у непокретност, не буду узимана у обзир код одмеравања правичне накнаде. Правична накнада треба да омогући реституисање вредности оне власничке позиције која је заснована на личном раду погођеног лица, кад му је одузети објекат служио као основа за материјалну egzистенцију. Само у том случају противичнидба кроз накнаду за одузето добро мора да одговара тржишној вредности тог добра.

Др Драгољуб Стојановић

(11) Schnerider: *Enteignung und Aufopferung*, Берлин, 1964, S. 98

(12) Brügelman: *Kommentarr. Baugesetz § 93 Art. 3.*

РЕЗЮМЕ

Экспроприация и справедливое вознаграждение

Вопрос экспроприации и вознаграждения за отчужденные объекты является весьма существенным, так как от него зависит осуществление гарантий прав собственности в границах, установленных Конституцией и законами. В силу того, что собственность в нашем праве в первую очередь является трудовой собственностью, в случае принудительного отчуждения, реституция ее путем возмещения справедливого размера стоимости представляет собой реституирование недвижимости, являющейся чаще всего единственным источником доходов его владельца. В поставленных подобным образом рамках для права собственности, экспроприация не является больше мерой, вследствие короткой бы могло и должно меняться право собственности в порядке правопреемства, а представляет собой исключительно акт приобретения имущества, когда это необходимо в общественных интересах, путем „принудительной покупки“ с выплатой справедливого размера стоимости.

Ознакомив с развитием понятия экспроприации, начиная с времен, предшествовавших Первой мировой войне и затем в период между двумя войнами, закончившегося „распадом классического понятия экспроприации, автор подвергает рассмотрению критерии определения справедливого вознаграждения, исходя из ст. 32 Закона об экспроприации от 28 февраля 1968 года (с изменениями и дополнениями).

Возмещение за экспропрированное имущество отличается от возмещения убытков в гражданском праве, ибо охватывает лишь фактические убытки, а не и недополученную прибыль. При определении размеров вознаграждения необходимо сделать невозможным всякое увеличение ценности имущества, вызываемое предстоящей экспроприацией. Точно также следует учитывать отношение собственника, у которого отчуждается имущество, к объекту экспроприации (не является ли оно источником дохода для его существования). Не может приниматься во внимание всякая субъективная (аффекционная) оценка ценности имущества. Политическое, общественное и культурное значение цели, в виду которой производится экспроприация, не смеет служить основанием для уменьшения размера вознаграждения, как ни платежные возможности правопреемника. Вышеуказанная граница справедливой выплаты стоимости отчуждаемого имущества не может быть выше рыночной стоимости недвижимого имущества.

SUMMARY

Expropriation and Fair Compensation

The problem of expropriation and of compensation for the expropriated real estate is very important since fulfilment of the guaranties of the ownership right within the frame laid down by the Constitution and law depends on it. Considering that in the Yugoslav jurisprudence ownership is in the first place a working ownership, in case of expropriation it represents restitution of an ownership position that is most often the basis of existence of its titular. Set up in such a frame of ownership right, expropriation is no more a measure by which ownership structure could and should be changed, but exclusively an act of acquiring property in the public interest by »forced buying« with a fair compensation of the value.

Having exposed the evolution of the concept of expropriation up to World War I and between the two wars, that lead to the »dissolution« of the

classic concept of expropriation, the author takes up the problem of establishing criteria for allocating a fair compensation on the grounds of Article 32 of the Expropriation Act of 27th February 1968 (Revised Text).

Compensation for the expropriated property differs from the compensation for damage in civil law, because it comprises only the effective damage. In assessing such a damage any increase of prices caused by the pending expropriation, should be prevented. One should also take into consideration the relation of the owner subjected to expropriation to the expropriated object (if it is the source of his existence). Any subjective (affective) value should be excluded. The political, social and cultural significance of the purpose of expropriation cannot be taken as the basis for decreasing the compensation, nor the paying capacity of the beneficiary of expropriation. The upper limit of a fair compensation for the expropriated real estate cannot exceed the market value of real estate.

RÉSUMÉ

L'expropriation et l'indemnité équitable

La question de l'expropriation et de l'indemnité pour les biens expropriés est d'une grande importance, car c'est d'elle que dépend la réalisation des garanties du droit de propriété dans les limites établies par la Constitution et par les lois. Etant donné que dans notre droit la propriété est en premier lieu une propriété de travail, dans le cas de l'expropriation, sa restitution par le moyen de l'indemnité de la valeur équitable représente la restitution d'une position de propriété qui est le plus souvent le fondement de l'existence de son titulaire. Dans les cadres ainsi établis pour le droit de propriété, l'expropriation n'est plus une mesure par laquelle on pourrait et on devrait changer la structure de la propriété, mais exclusivement un acte d'acquisition de la propriété dans l'intérêt général par »l'achat forcé«, en payant une indemnité qui correspond à la valeur équitable.

Après avoir exposé le développement de la notion de l'expropriation jusqu'à la Première guerre mondiale et dans la période d'entre-deux guerres, qui avait abouti à la »désintégration« de la notion classique de l'expropriation, l'auteur s'est appliqué à établir les critères pour la détermination de l'indemnité équitable, en partant de l'article 32 de la Loi sur l'expropriation du 27 février 1968 (texte épuré).

L'indemnité pour le bien exproprié diffère de la compensation du dommage en droit civil, car elle ne comprend que le dommage réel et non point le bénéfice perdu. A l'occasion de l'évaluation de cette compensation il faut empêcher toute augmentation des prix conditionnée par l'expropriation qui va suivre. De même il faut prendre en considération le rapport du propriétaire atteint par l'expropriation à l'égard de l'objet de l'expropriation (s'il représente le fondement de son existence). Il faut exclure toute valeur subjective. L'importance politique, sociale ou culturelle du but poursuivi par l'expropriation ne peut pas servir de base pour la diminution de l'indemnité, pas plus que de possibilité pour le payement du bénéficiaire de l'expropriation. La limite supérieure de l'indemnité équitable pour l'expropriation ne peut pas dépasser la valeur marchande du bien immobilier.