

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

ЕКСПРОПРИЈАЦИЈА У ЗАКОНОДАВСТВУ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Жељка Милинковић¹*Републичка управа за геодетске и имовинскоправне послове Републике Српске*

Апстракт: Експропријација као јавноправни институт са приватноправним елементима има значајну улогу сваке друштвене заједнице, јер на трагу заштите општег интереса омогућава задовољавање бројних потреба грађанства, истовремено гарантујући очување појединачних права и правних интереса. У Републици Српској, овај институт је регулисан Законом о експропријацији и посебним законима. У процесном смислу, експропријација се може посматрати кроз три основне фазе – утврђивање општег интереса, доношење рјешења о експропријацији и одређивање накнаде за експроприсане непокретности, уз које се током поступка експропријације могу (по)јавити и друге нередовне процесне дионице са важним правним посљедицама на позицију странака у поступку. У раду ће с тим у вези бити нарочито анализирани поједини ставови из судске праксе.

Кључне ријечи: експропријација, Република Српска, посебни управни поступак.

1. УВОД

Експропријација је правни институт путем којег се врши одузимање или ограничавање права својине на непокретностима физичких и(ли) правних лица, у сврху остваривања јавног интереса, уз правичну накнаду. Нема државе која не познаје институт експропријације јер се у свакој земљи јавља потреба за изградњу јавних објеката за потребе грађанства. Неспоран циљ експропријације је заштита општег интереса, но не смије се занемарити ни интерес појединца, грађанина, који мора бити заштићен и правилно

¹ Контакт: milinkovic.zeljka@gmail.com

обештећен, поштујући Устав Републике Српске (члан 56 став 1)², Закон о експропријацији Републике Српске³, Закон о општем управном поступку Републике Српске⁴, као и Европску конвенцију о људским правима (члан 1, Протокола 1, заштита имовине)⁵, без обзира на примат општег интереса у односу на приватни. Осим тога, у Републици Српској су у примјени и три посебна закона која уређују поступке експропријације у три пројекта изградње ауто-путева⁶, којима је на готово типски начин утврђен општи интерес за експропријацију и уређена посебна правила поступка (нпр. у погледу вођења поступка, заступања, достављања, обезбјеђења доказа, краћих рокова за поступање). Мотив за доношење посебних закона о експропријацији је брже спровођење поступка како би се што боље одговорило потребама инвеститора⁷. С друге стране, у литератури је присутан став да постојање већег броја посебних поступака има ствара правну несигурност⁸.

И поред доминантног положаја и принуде која јој стоји на располагању, држава не смије вршити злоупотребе у поступку експропријације непокретности. Разматрајући питање експропријације, надлежни органи дужни су поштовати и примјењивати начело правичности у односу на странке поступка. Као мјешовит правни институт у којем се преплићу два правна односа, управноправни и грађанскоправни, може се рећи да је експропријација врло сложен и дуготрајан процес који изискује стручно знање.

У тексту који слиједи ће бити приказати битни елементи института експропријације који се примјењују у Републици Српској, као и релевантна судска пракса. Након краћег осврта на појам, правну природу, предмет и сврху експропријације, биће више ријечи о поступку доношења рјешења о експропријацији, одређивању накнаде за експроприсану непокретност,

² Видјети: Устав Републике Српске, <https://www.paragraf.ba/propisi/republika-srpska/ustav-republike-srpske.html>, приступљено 29.9.2024.

³ Закон о експропријацији, *Службени гласник РС*, бр. 112/06, 37/07, 66/08-испр., 110/08 и 79/15.

⁴ Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 13/02, 87/07, 50/10 и 66/18.

⁵ European Court of Human Right, F-67075, Strasbourg cedex, 32, www.echr.coe.int, приступљено 29.9.2024.

⁶ Закон о посебном поступку експропријације ради изградње Ауто-пута Коридор Vc кроз Републику Српску и изградње дионице Ауто-пута "9. јануар" Бања Лука – Добој, *Службени гласник РС*, бр. 61/18; Закон о посебном поступку експропријације ради изградње ауто-пута и гасовода дионице Вуковасље-Брчко и Брчко-Рача, *Службени гласник РС*, бр. 18/20; Закон о посебном поступку експропријације ради изградње ауто-пута Бања Лука – Приједор, *Службени гласник РС*, бр. 61/21.

⁷ Фране Станичић, „Одступања у посебном законодавству гледе провођења извлаштења у Републици Хрватској“, *Правни вијесник*, 29, 3-4 (2013): 97.

⁸ Данијела Ромић, Божидар Хорват и Жељка Вајда Халак, „(Не)усклађеност посебних поступковних одредби у поступцима извлаштења са Законом о општем управном поступку“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, 54, 4 (2017): 906.

ступању у посјед експроприсане непокретности, упис права власништва на експроприсаној непокретности, са нарочитим освртом на поједина становишта из судске праксе. Методолошки апарат овог рада обухвата примарну употребу правног (догматског) метода, уз дјелимично коришћење историјскоправног и социолошког метода.

2. ПОЈАМ ЕКСПРОПРИЈАЦИЈЕ

Експропријација представља акт јавне управе којим она налаже појединцу да кориснику експропријације (субјекту јавне власти) уступи потребан дио свога имања у општем интересу уз правичну и претходно утврђену накнаду.⁹

Другим ријечима, експропријација представља одузимање или ограничавање права власништва на непокретностима уз правичну накнаду која не може бити нижа од тржишне вриједности непокретности¹⁰. У том контексту, потребно је размотрити да ли експропријација у корист субјекта јавне власти (корисника експропријације) вријеђа начело неповредивости приватне својине. Ово из разлога конфликта јавног и приватног интереса¹¹, при чему се, овим особеним „захватом државне власти у право приватног власништва“¹², остварењу јавног интереса даје предност у односу на приватни интерес уз истовремено задовољење овог другог. Специфичност института експропријације јесте у томе што се право својине преноси „принудно“. Обзиром да се накнада за експроприсане непокретности надокнађује натурално или у новцу, она не подразумева арбитарно и коначно укидање власништва, него право власника непокретности уставног и законског ранга¹³.

Историјски гледано, корјени института експропријације могу се пратити у римском праву, затим у доба феудализма, као и у буржоаском друштву¹⁴. Појам експропријација се у домаћем праву први пут помиње у Душановом закону као *dominium eminens*, гдје је било предвиђено да владар има сву

⁹ Мирјана Рађеновић, *Право посебних управних поступака*, (Бања Лука: Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, 2009), 203.

¹⁰ Петар Кунић, *Управно право-посебни дио*, (Бања Лука: Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, 2008), 198.

¹¹ Драган Милков, „Експропријација између приватног и јавног“, *Анали Правног факултета у Београду*, LIX, 2 (2011): 45-46.

¹² Фране Станичић, „Извлаштење: сукоб јавног и приватног интереса“, *Хрватска јавна управа*, 9, 1 (2009): 143.

¹³ Босиљка Бритвић-Ветма, Ивана Баотић, „Правно уређење поступка извлаштења у Републици Хрватској“, *Зборник радова Велеучилишта у Шибенику*, 10, 3-4 (2016): 90-91.

¹⁴ Босиљка Бритвић Ветма, „Право извлаштења некретнина у Хрватској: Опћи режим и посебни поступци“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, 46, 1 (2009): 201.

земљу у својој својини.¹⁵ Терминолошки посматрано, назив експропријација потиче из латинског језика, од сложенице, приједлога „ex“ (из) и именице „*proprietas*“, што означава својину, у касној фази развоја римског права.¹⁶

3. ПРАВНА ПРИРОДА ЕКСПРОПРИЈАЦИЈЕ

Како би размотрили правну природу института експропријације, важно је разјаснити разлике између управноправног и грађанскоправног односа. Експропријација је институт у који обухвата двије гране права, што је чини институтом мјешовитог карактера. Управноправни однос је правни однос који се успоставља између појединца или организације (физичког и правног лица) са државом поводом остваривања неких права или обавеза у некој управној ствари у складу са јавним интересом. У оваквом односу улога државе јесте у томе да се стара о остваривању јавног интереса те се на тај начин ствара веза управноправног односа и јавног интереса.¹⁷

Са друге стране, грађанскоправни однос представља имовинско-правни однос који се увијек успоставља између равноправних субјеката сагласношћу воља. За разлику од управноправног односа који се успоставља на ауторитативан начин (давањем права или наметањем обавеза), грађанскоправни однос настаје сагласношћу воља странака. Управноправни однос заснива се доношењем управног акта, изузетно општим правним актом или у складу са законом (нпр. ћутањем администрације)¹⁸, што карактерише и експропријацију непокретности. Такође, у управноправном односу (па и оном којим се врши експропријација) увјек иступа држава односно њен представник, док су субјекти у грађанскоправном односу физичка и правна лица.¹⁹

Важно је истаћи и то да између управноправног и грађанскоправног односа постоје разлике и у погледу њихове садржине. Наиме, правна природа права и обавеза које чине садржину њихових правних односа је различита.²⁰ Права странке из управноправног односа су најчешће личног, неимовинског карактера (рјеђе и имовинског), те је ограничена

¹⁵ Иво Борковић, *Управно право*, (Загреб: Народне новине, 2002), 558.

¹⁶ Драган Милков, *Управно право II*, (Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Новом Саду, 2010), 304.

¹⁷ Драган Милков, *Управно право I*, (Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Новом Саду, 2010), 57.

¹⁸ Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Управно право I, Службени лист СФРЈ*, (Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 1986).

¹⁹ Петар Кунић, *Управно право*, (Бања Лука: Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, 2010), 80-81.

²⁰ Душан Николић, *Увод у систем грађанског права*, (Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Новом Саду, 2010), 238.

могућност њиховог располагања. Права из грађанскоправног односа најчешће су имовинско правна, чији титулар њима може слободно да располаже, да их преноси или да их се одрекне. У погледу обавеза, веже се исто правило, у управноправном односу обавезе су личног карактера док у грађанскоправном односу, странке слободно диспонирају својим обавезама²¹.

За управноправни однос карактеристично је да се обавезе странке реализују уз употребу принуде, гдје се инсистира на извршењу примарне обавезе без услова за замјену некакве санкције. Међутим код грађанскоправног односа, није карактеристично инсистирање на извршењу примарне обавезе, већ је могуће примарну обавезу замјенити.²²

Правна природа експропријације специфична је и у погледу рјешавања спора. Спорови који настану из неког грађанскоправног односа рјешавају се пред судовима опште надлежности, евентуално ванпарничном поступку (као што је утврђивање накаде за експроприсане непокретности, док се спорови из управноправног односа у Републици Српској рјешавају пред окружним судовима (управно судовање).

4. ПРЕДМЕТ И СВРХА ЕКСПРОПРИЈАЦИЈЕ

Предмет или објекат експропријације по нашем важећем праву могу бити непокретности у власништву физичких и правних лица, земљишта, зграде и други грађевински објекти. Добра у општој употреби, односно јавна добра (путеви, паркиралишта, тргови и сл.) не могу бити предмет експропријације. Непокретности у државној својини не могу бити предмет експропријације²³, што произлази из члана 4. Закона о експропријацији према коме су предмет експропријације непокретности у власништву физичких и правних лица, а експропријација се у складу са чланом 6. став 1. може вршити за потребе Републике Српске и јединице локалне самоуправе (корисник експропријације), ако законом није другачије одређено.

Непокретност се може експроприсати ради извођења радова или изградње објеката економске инфраструктуре, саобраћајне, водопривредне, енергетске и телекомуникацијске, објеката одбране, објеката за заштиту, а и за потребе стамбене изградње. Иста се проводи након утврђивања општег интереса за изградњу објеката, односно извођење радова. Експропријацијом се може установити служност у корист грађана, у

²¹ Кунић, *Управно право*, (2010), 81.

²² Милков, *Управно право II*, 252.

²³ Зоран Лончар, „Улога органа управе у поступку експропријације“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, 49, 4 (1997):126.

случајевима постављања водоводних цијеви, електричних, телефонских каблова, гасовода и сл. Изузетно, експропријацијом се може установити и служност на земљишту и згради, као и закуп на земљишту на одређено вријеме, што у нарави представља непотпуну експропријацију²⁴, за разлику од потпуне експропријације гдје експроприсана непокретност постаје власништво корисника експропријације. Била потпуна или непотпуна експропријација, надлежни орган мора да води рачуна да ли корисник експропријације предлаже експропријацију непокретности у односу на које је на правној снази одговарајућа одлука о општем интересу (члан 5. став 1. Закона о експропријацији).

По својој природи општи интерес је комплексна материјално-правна категорија која у себи инкорпорише, како најшири интерес друштвене заједнице, тако и читаву лепезу ужих интереса друштвеног и привредног развоја и напретка једне државе. При том, јавни интерес примичући се општем интересу да би био легитиман не смије да буде супротан појединачном интересу или барем већини њих²⁵. У Републици Српској, одлуку о утврђивању општег интереса за изградњу објеката или извођења радова на основу приједлога корисника експропријације својим актом декларативно утврђује и доноси Влада Републике Српске, прије покретања експропријационог поступка, а након прибављања плана и услова експропријације од стране корисника експропријације. Општи интерес се остварује изградњом објекта, односно извођењем других планираних радова на непокретности за коју се предлаже експропријација.

5. ПОСТУПАК ДОНОШЕЊА РЈЕШЕЊА О ЕКСПРОПРИЈАЦИЈИ

Након прелиминарног утврђеног општег интереса за експропријацију, проводи се посебан управни поступак експропријације у складу са важећим прописима, а то су Закон о општем управном поступку и Закон о експропријацији (изузетно и посебни закони о експропријацији). У овом управном поступку важи начело *lex specialis derogat legi generali*²⁶. То правило налаже да се експропријација као посебан управни поступак проводи по одредбама Закона о експропријацији (или посебних закона о експропријацији), те уколико поједина питања нису обухваћена тим законом примјениће се Закон о општем управном поступку.

²⁴ Дамир Контрећ, „Непотпуно извлаштење и уписи у земљишне књиге - прописи и пракса“, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*, 36, 1 (2015): 513.

²⁵ Зоран Р. Томић, „Јавни поредак: појам и структура“, *Анали Правног факултета у Београду*, LX-VII, 2 (2019): 37.

²⁶ Кунић, *Управно право*, (2010), 88-89.

Поступак експропријације покреће се приједлогом за експропријацију од стране корисника експропријације и подноси се органу надлежном за имовинско правне послове и то према мјесној надлежности која се простире на подручју гдје се предложена непокретност налази (члан 23 Закона о експропријацији). Надлежност за спровођење поступка експропријације Законом о републичкој управи²⁷ припала је управном органу и то Републичкој управи за геодетске и имовинско правне послове, као самосталном управном органу који за свој рад одговара директно Влади Републике Српске. Надлежност управног органа за спровођење експропријације није апсолутна из разлога што се правна природа института експропријације преплиће између управноправног и грађанског права. Стога, за рјешавање појединих питања експропријације (нпр. одређивање накнаде за експроприсане непокретности) надлежан је Основни суд према мјесној надлежности. Приједлог за експропријацију у име корисника експропријације подноси Правобранилаштво Републике Српске, као законски заступник правних лица. Његове обавезе, права и овлашћења прописана су Законом о правобранилаштву Републике Српске.²⁸

Приједлог за експропријацију мора садржавати законом прописане елементе - означање корисника експропријације, предложена непокретност која се експроприше, означање власника непокретности и објекта односно радова због којих се предлаже експропријација (члан 24. Закона о експропријацији). Уз приједлог се подносе и докази а то су доказ о утврђеном општем интересу за изградњу објекта односно за извођење радова (акт Владе Републике Српске), изводи из јавних евиденција о власништву и посједу на непокретностима, доказ о покушају споразумног рјешавања имовинско правног питања стицања власништва на непокретности, и доказ о обезбјеђеним новчаним средствима код банке у висини накнаде за експроприсану непокретност и трошкова поступка, односно доказ о обезбјеђеној другој одговарајућој непокретности (члан 25. Закона о експропријацији).

Након пријема приједлога за експропријацију, орган управе по службеној дужности обавјештава власника непокретности о покренутом поступку. Орган је дужан да по службеној дужности изврши забиљежбу експропријације у јавним евиденцијама о непокретностима (земљишна књига или катастар непокретности). Забиљежба поступка експропријације значи да у случају отуђења или промјене права на непокретностима у погледу којих је извршена забиљежба експропријације нема правног дејства

²⁷ Члан 33. Закона о републичкој управи, *Службени гласник РС*, бр. 115/18, 111/21, 15/22, 56/22, 132/22 и 90/23.

²⁸ Члан 1. Закона о правобранилаштву Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 7/18.

у односу на корисника експропријације (члан 26. Закона о експропријацији). Забиљежба у овом случају има провизоран карактер, што имплицира да у случају одбијања захтјева експропријације, иста се брише по службеној дужности.

Примјена члана 11. Закона о експропријацији, у пракси често представља посебан сегмент управног поступка. Наиме, поменути чланом дефинисано је да ће се на захтјев власника експроприсати и преостали дио непокретности ако се при експропријацији једног дијела непокретности утврди да власник нема привредног интереса да користи преостали дио, односно ако је услед тога на преосталом дијелу онемогућена или битно погоршана његова дотадашња егзистенција или му је онемогућено нормално кориштење преосталог дијела. У току поступка надлежни орган мора да се стара да власник непокретности буде упозат са законском регулативом у погледу примјене члана 11. Закона о експропријацији (став 2. наведеног члана). Доказивање у току поступка да ли је власник експроприсане непокретности изгубио привредни интерес у погледу кориштења преосталог дијела експроприсане непокретности врши се вјештачењем од стране вјештака пољопривредне и друге струке, овисно о култури парцела, саобраћајног приступа, прилаза и других услова. Питање примјене овог члана све чешће је питање које се расправља и пред судовима Републике Српске, и то највише инстанце.

У току цијелог поступка до доношења рјешења о експропријацији странке могу склопити споразум о накнади за експроприсану непокретност. Споразум има снагу извршне исправе, и уноси се у записник. Акт о споразуму мора да садржи облик и висину накнаде, као и рок до којег је корисник експропријације дужан да испуни преузету обавезу власнику непокретности. Споразум се сматра закљученим када га потпишу обје странке - и власник непокретности и корисник експропријације (члан 27. Закона о експропријацији).

Поступак експропријације подразумјева и све друге процесне радње као што су саслушање власника непокретности и корисника експропријације, као и других учесника у поступку, увиђај лица мјеста, вјештачење, идентификација непокретности и друге радње које предходе доношењу рјешења о експропријацији. Једно од честих питања које се рјешава у поступку експропријације јесте питање стварног власника предложене непокретности, гдје надлежни орган сам рјешава то питање. Питање стварног власника се рјешава у оним ситуацијама када постоји различитост земљишно-књижног и фактичког стања на непокретности (члан 28. став 3. Закона о експропријацији).

Након утврђивања свих чињеница условљеним Законом о експропријацији орган управе доноси рјешење о експропријацији у писаном облику и доставља га странкама поступка. Уколико нису испуњени услови, одбиће се захтјев за експропријацију. Рјешење о експропријацији је управни акт који се побија жалбом у првом степену, односно у другом степену тужбом, покретањем управног спора (члан 31. Закона о експропријацији). Законом је дата могућност и употребе ванредних правних љекова.

6. НАКНАДА ЗА ЕКСПРОПРИСАНУ НЕПОКРЕТНОСТ

У току поступка експропријације, корисник експропријације и власник непокретности могу склопити споразум пред органом управе до доношења рјешења којим се експропришу непокретности. Споразум се најчешће уноси у записник који има снагу извршне исправе. Садржина његова регулисана је Законом о експропријацији, те исти мора да садржи облик и висину накнаде и рок до када је корисник експропријације дужан да испуни своју обавезу у погледу накнаде (члан 27. Закона о експропријацији). Уколико странке нису склопиле споразум, прелази се на фазу одређивања накнаде у управном или судском поступку. Накнада која се даје ранијем власнику може бити изражена у новцу или у давању у замјену одговарајуће непокретности, како би се осигурао дотадашњи, односно идентичан материјално социјални статус. Накнада не може бити мања од тржишне вриједности непокретности што имплицира да изузетно може бити већа од те вриједности²⁹. Власник непокретности која је предмет експропријације нема право на накнаду у случајевима када се ради о експропријацији бесправно изграђених објеката која не испуњавају услове за легализацију (члан 53. и 54. Закона о експропријацији).

Посебно треба нагласити да се накнада за експроприсане непокретности може увећати у одређеним случајевима. Тако је чланом 55. Закона о експропријацији прописано да ће се личне и породичне прилике ранијег власника узети у обзир као коректив увећања висине утврђене накнаде ако су те прилике од важности за материјалну егзистенцију ранијег власника а нарочито ако је због експропријације непокретности на којем је власник обављао дозвољену дјелатност угрожена његова материјална егзистенција, као и у случајевима када се власник домаћинства мора селити из мјеста боравишта, односно пребивалишта. Наведена законска одредба треба

²⁹ У пракси Европског суда за људска права, изузетно је могуће да накнада може бити нижа од тржишне вриједности уколико је у држави промијењен политички и економски поредак у демократски. Видјети: Марио Јелушић и Душка Шарин, „Уставноправни аспекти одређивања накнаде за потпуно извлаштење“, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*, 36, 2 (2015): 838.

ранијег власника да доведе у положај у коме ће му утврђена накнада обезбиједити исти економски положај и услове живота какве је имао власник непокретности прије експропријације. Примјена овог коректива је обавезна, како у поступку споразумијевања о правичној накнади пред управним органом тако и у судском поступку одређивања накнаде.

Личне и породичне прилике власника непокретности узимају се у обзир као коректив увећања висине накнаде само ако су од значаја за материјалну егзистенцију ранијег власника. Оне представљају фактичко питање сваког појединог случаја које зависи од низа околности: општег имовног стања, величине и економског значаја некретнина које се експропришу, извора, врсте и висине прихода које остварује ранији власник, од социјалне и старосне структуре домаћинства власника експроприсане непокретности, издржавања чланова домаћинства, немогућности куповине друге некретнине у привредно рентабилној близини и слично.³⁰ У случају установљавања служности, износ накнаде одређује се према умањеној тржишној вриједности непокретности, узимајући у обзир штету насталу услед установљене служности (члан 64. Закона о експропријацији).

Уколико се вриједност експроприсаног објекта и објекта који се нуди на име накнаде разликују, корисник експропријације дужан је ранијем власнику исплатити разлику у цијени. Ваља истаћи да се накнада за воћна стабла, дрвну масу, пољопривредно, градско грађевинско земљиште одређује на основу налаза и мишљења вјештака одговарајуће струке, у складу одредбама Закона о експропријацији. Накнада се може споразумно одредити и после правоснажности рјешења, гдје је орган дужан хитно и без одгађања да закаже расправу за споразумно одређивање накнаде за експроприсану непокретност. Споразум се уноси на записник и склопљен је када га странке потпишу. Записник има значај извршне исправе (члан 68. и 69. Закона о експропријацији). Ако се не постигне споразум о накнади, питање накнаде делегира се суду на одлучивање (члан 70. Закона о експропријацији). Висина накнаде за експроприсану непокретност у судском поступку одређује се према релевантним чињеницама у вријеме доношења првостепеног рјешења о накнади, и то у ванпарничном поступку, у складу са одредбама Закона о ванпарничном поступку³¹. Правоснажно судско рјешење о накнади за експроприсану непокретност може се побијати ревизијом.³²

³⁰ Рјешење Врховног суда Републике Српске, Рев. 20579/2017.

³¹ Закон о ванпарничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 36/09, 91/16, 16/23 и 27/24.

³² Мирјана О. Рађеновић, *Право посебних управних поступака*, (Бања Лука: Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, 2009), 198-200.

7. СТУПАЊЕ У ПОСЈЕД ЕКСПРОПРИСАНЕ НЕПОКРЕТНОСТИ

Ступање у посјед експроприсане непокретности значајно је из разлога што у пракси од тог момента започиње изградња објекта или вршење радова због којих је експропријација извршена³³. Корисник експропријације стиче посјед експроприсане непокретности даном правоснажности рјешења о експропријацији, уколико је до тада ранијем власнику исплаћена накнада за експроприсану непокретност или предана у посјед друга одговарајућа непокретност, а у противном даном исплате накнаде, даном предаје друге непокретности, уколико се странке другачије не споразумију. Од оваквог правила постоји изузетак. Влада Републике Српске може на захтјев корисника експропријације који је изнио ваљане разлоге, за потребе хитног ступања у посјед непокретности ријешити да му се та непокретност преда у посјед по коначности рјешења о експропријацији, ако утврди да је то неопходно због хитности случаја или да би се спријечила знатнија штета (члан 33. Закона о експропријацији). На захтјев власника експроприсане непокретности правоснажно рјешење о експропријацији поништиће се ако корисник експропријације у року од десет година од стицања својства правоснажности рјешења, није извршио према природи објекта знатније радове на том објекту (члан 36. Закона о експропријацији). Уже речено, поништавањем акта о експропријацији значи враћање експроприсане непокретности у првобитно стање, поновним успостављањем власништва и посједа над непокретностима које су биле предмет експропријације ранијем власнику (деекспропријација)³⁴. Деекспропријација је процес којим се експропријату враћа имовина која му је експроприсана, иста или друга у замјену, а ако то није могуће врши му се исплата прописане новчане накнаде. О захтјеву за деекспропријацију одлучује исти орган који је одлучивао и о приједлогу за експропријацију³⁵. Дакле, уколико није извршена сврха извршења експропријације долази се до примјене института деекспропријације.

³³ Фране Станичић, „Рјешавање сукоба између приватног и јавног интереса – што нам доноси нови Закон о извлаштењу и одређивању накнаде?“, *Загребачка правна ревија*, 2, (2) 2013: 270.

³⁴ Miloš Prica, „Expropriation in a material sense“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, LIX, 89 (2020): 152.

³⁵ Маринко Цудовић, „Експропријација као начин престанка или ограничења стварних права“, *Право – теорија и пракса*, 9–10 (2009): 76.

8. УПИС ПРАВА ВЛАСНИШТВА НА ЕКСПРОПРИСАНОЈ НЕПОКРЕТНОСТИ

Основни циљ поступка експропријације јесте пренос права власништва експроприсане непокретности са ранијег власника на корисника експропријације. Укњижење права својине (власништва) и других стварних права на експроприсаној непокретности, као и на непокретности која је дата на име накнаде ранијем власнику извршава се на основу правоснажаног рјешења о експропријацији и доказа о исплаћеној накнади, односно доказа о стицању права власништва ранијег власника на другој одговарајућој непокретности, на захтјев корисника експропријације или ранијег власника непокретности (члан 73. Закона о експропријацији). Право својине стиче се укњижбом рјешења о експропријацији у јавним евиденцијама о непокретностима. У погледу уписаних терета на непокретности која је предмет експропријације, важно је истаћи да даном правоснажности рјешења о експропријацији престају терети, тј. бришу се хипотеке, служности и друга стварна права (члан 72. став 1. Закона о експропријацији).

9. СУДСКА ПРАКСА И СТАВОВИ ВРХОВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ О ПРИМЈЕНИ ИНСТИТУТА ЕКСПРОПРИЈАЦИЈЕ

Питање утврђивања права власништва у погледу примјене члана 28. Закона о експропријацији (утврђивање стварног власника на непокретности), расправљано је пред Врховним судом Републике Српске, Бања Лука, у предмету бр. 13 0 У 005721 20 Увп од 05.11.2021. године. Наиме, првостепеним рјешењем органа управе усваја се приједлог за експропријацију и у корист Републике Српске експроприше се непокретност у власништву Републике Српске, те се утврђује да је Република Српска и власник и корисник експропријације. Суд наводи да таква одлука није правилна, те да се не може експроприсати непокретност у власништву Републике Српске, нити корисник експропријације може бити и власник непокретности, чиме је прекршен чл. 4. Закона о експропријацији, којим је прописано да су предмет експропријације непокретности у власништву физичких и правних лица. Суд је навео „када би се радило о непокретности у власништву Републике Српске, у том случају не би било основа за примјену института експропријације из чл. 2. ЗЕ“.³⁶

Питање утврђивања права власништва у погледу примјене члана 11. Закона о експропријацији (експропријација преосталих некретнина)

³⁶ Види: Пресуда Врховног суда Републике Српске бр. 13 0 У 005721 20 Увп од 05.11.2021.

расправљано је пред Врховним судом Републике Српске, Бања Лука, у предмету бр. 11 0 У 024520 20 Увп од 02.06.2022. године. Првостепеним рјешењем органа управе одбијен је захтјев ранијег власника непокретности за експропријацију преосталог дијела непокретности у смислу примјене чл. 11. Закона о експропријацији, својина и посјед власника непокретности. У недостатку „утврђеног чињеничног стања“ које је резултирало поништавање пресуде Окружног суда као и аката органа управе, суд је навео: „Да би се дошло до експропријације преосталих непокретности неопходно је испуњење прописаних критерија чији је заједнички циљ да се у поступку на несумњив начин утврди да ли даље постоји привредни интерес власника да користи преостале некретнине. Као критериј за оцјену постојања привредног интереса предвиђена је и околност да ли је власнику онемогућено нормално кориштење преосталих непокретности, које се најчешће огледа у томе што је услед експропријације једног дијела, непокретности власнику ускраћен приступ преосталом дијелу, односно што је такав приступ знатно отежан“. У конкретном случају суд наводи да није ријешено питање неометаног и безбрижног приступа преосталом дијелу парцеле, и да се о питању приступа треба изјаснити вјештак саобраћајне струке“.³⁷

10. ЗАКЉУЧАК

Имајући у виду да је институт експропријације принудног карактера у којем се одузима или ограничава својина физичких и правних лица а ради задовољавања општег интереса, не треба занемарити начело правичности. Неспорно је да се не смије спречавати ширење и развој друштвене заједнице, но исто не може бити на штету власника непокретности чије су непокретности предмет експропријације. Обзиром на примат општег интереса, не треба занемарити ни интерес физичких и правних лица и њихово правично обештећење. Стога, управни и судски органи морају поштовати основна начела као што су начело законитости, начело заштите права странака и заштите јавног интереса, начело саслушања странке, начело пружања помоћи неукој странци и друга начела. Један од главних проблема јесте дуготрајност поступка експропријације, који је законом уређен као хитан поступак. Стога је важно да надлежни органи воде рачуна о дужини трајања поступка, како управног тако и судског, поштујући начела ефикасности и економичности поступка. У коначности, држава је дужна

³⁷ Види: Пресуда Врховног суда Републике Српске бр. 11 0 У 024520 20 Увп од 02.06.2022.

да се стара о егзистенцији својих грађана поштујући основне принципе као што су људска права, демократија и владавина права.

ЛИТЕРАТУРА

1. Борковић, Иво. *Управно право*. Загреб: Народне новине, 2002.
2. Бритвић-Ветма, Босиљка, Ивана Баотић. „Правно уређење поступка извлаштења у Републици Хрватској“, *Зборник радова Велеучилишта у Шибенику*, 10, 3-4 (2016).
3. Бритвић-Ветма, Босиљка. „Право извлаштења некретнина у Хрватској: Опћи режим и посебни поступци“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, 46, 1 (2009).
4. Димитријевић Павле, Ратко Марковић. *Управно право I*, Београд: Службени лист СФРЈ, 1986.
5. European Court of Human Right, F-67075, Strasbourg cedex, 32, www.echr.coe.int, приступљено 29.9.2024.
6. Јелушић, Марио, Душка Шарин. „Уставноправни аспекти одређивања накнаде за потпуно извлаштење“, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*, 36, 2 (2015).
7. Контрец, Дамир. „Непотпуно извлаштење и уписи у земљишне књиге - прописи и пракса“, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*, 36, 1 (2015).
8. Кунић, Петар. *Управно право-посебни дио*. Бања Лука: Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, 2008.
9. Кунић, Петар. *Управно право*. Бања Лука: Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, 2010.
10. Лончар, Зоран. „Улога органа управе у поступку експропријације“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, 49, 4 (1997).
11. Милков, Драган. *Управно право I*. Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Новом Саду, 2010.
12. Милков, Драган. *Управно право II*. Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Новом Саду, 2010.
13. Милков, Драган. „Експропријација између приватног и јавног“, *Анали Правног факултета у Београду*, LIX, 2 (2011).
14. Николић, Душан. *Увод у систем грађанског права*. Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Новом Саду, 2010.
15. Prisa, Miloš. „Expropriation in a material sense“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, LIX, 89 (2020).
16. Рађеновић, Мирјана. *Право посебних управних поступака*. Бања Лука: Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, 2009.
17. Ромић, Данијела, Божидар Хорват и Жељка Вајда Халак. „(Не)усклађеност посебних поступковних одредби у поступцима извлаштења са Законом о опћем

- управном поступку“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, 54, 4 (2017).
18. Станичић, Фране. „Извлаштење: сукоб јавног и приватног интереса“, *Хрватска јавна управа*, 9, 1 (2009).
 19. Станичић, Фране. „Одступања у посебном законодавству гледе провођења извлаштења у Републици Хрватској“, *Правни вијесник*, 29, 3-4 (2013).
 20. Томић, Зоран Р. „Јавни поредак: појам и структура“, *Анали Правног факултета у Београду*, LXVII, 2 (2019).
 21. Цудовић, Маринко. „Експропријација као начин престанка или ограничења стварних права“, *Право – теорија и пракса*, 9–10 (2009).
 22. Устав Републике Српске, <https://www.paragraf.ba/propisi/republika-srpska/ustav-republike-srpske.html>, приступљено 29.9.2024.
 23. Закон о експропријацији, *Службени гласник РС*, бр. 112/06, 37/07, 66/08-испр., 110/08 и 79/15.
 24. Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 13/02, 87/07, 50/10 и 66/18.
 25. Закон о посебном поступку експропријације ради изградње Ауто-пута Коридор Vc кроз Републику Српску и изградње дионице Ауто-пута “9. јануар” Бања Лука – Добој, *Службени гласник РС*, бр. 61/18.
 26. Закон о посебном поступку експропријације ради изградње ауто-пута и гасовода дионице Вукосавље-Брчко и Брчко-Рача, *Службени гласник РС*, бр. 18/20.
 27. Закон о посебном поступку експропријације ради изградње ауто-пута Бања Лука – Приједор, *Службени гласник РС*, бр. 61/21.
 28. Закон о републичкој управи, *Службени гласник РС*, бр. 115/18, 111/21, 15/22, 56/22, 132/22 и 90/23.
 29. Закон о правобранилаштву Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 7/18.
 30. Пресуда Врховног суда Републике Српске бр. 13 0 У 005721 20 Увп од 05.11.2021.
 31. Пресуда Врховног суда Републике Српске бр. 11 0 У 024520 20 Увп од 02.06.2022.
 32. Рјешење Врховног суда Републике Српске, Рев: 20579/2017.

EXPROPRIATION IN LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF SRPSKA

Željka Milinković³⁸

Republican administration for property and property law affairs

Abstract: Expropriation as a public law institute with private law elements plays a significant role in every social community, because in pursuit of protecting the general interest, it enables the satisfaction of numerous needs of citizens, while at the same time guaranteeing the preservation of individual rights and legal interests. In the Republika Srpska, this institute is regulated by the Law on Expropriation and special laws. In terms of procedure, expropriation can be viewed through three basic phases – determining the general interest, issuing a decision on expropriation and determining compensation for expropriated real estate, in addition to which other irregular procedural steps with important legal consequences for the position of the parties in the procedure may (appear) during the expropriation procedure. In this regard, the paper will specifically analyze certain positions from the case law.

Key words: expropriation, Republic of Srpska, special administrative procedure.

³⁸ Contact: milinkovic.zeljka@gmail.com