

Nejra Orić*

Manjkavosti upravnog postupka u postupku eksproprijacije

Sadržaj

1. Uvod: de iure vs. de facto
2. Karakteristike instituta eksproprijacije
3. Ustavno-pravni okvir i međunarodni standardi za zaštitu imovine u BiH
 - 3.1. Pravna sigurnost u kontekstu ekspropriacionog zakonodavstva
4. Dokaz o osiguranim sredstvima
5. Nadležnost i odlučivanje
6. Problem pitanja vlasništva nad nekretninom koja je predmet eksproprijacije
 - 6.1. Institut sporazumnog rješavanja prijenosa vlasništva
 - 6.2. Eksproprijacija preostalog dijela nekretnine
7. Naknada za ekspropriisanu imovinu
 - 7.1. Utvrđivanje tržišne vrijednosti
 - 7.2. Uloga vještaka u postupku eksproprijacije
8. Žalba na rješenje o eksproprijaciji
9. Ulazak u posjed prije isplate naknade za ekspropriisanu nekretninu
10. Reperkusije u pogledu kašnjenja u postupku eksproprijacije
11. Transparentnost u postupku eksproprijacije
12. Završna razmatranja: de lege lata vs. de lege ferenda

1. Uvod: de iure vs. de facto

U komplikovanom labirintu postdejtonskog¹ uređenja Bosne i Hercegovine nerijetko se dešava da u pokušaju ostvarivanja nekog svog prava građanin bude izgubljen. Uz to, često se zaboravlja da bosanskohercegovačka pravna praksa ima svoje korijene u zapadnim pravnim tradicijama², austrijskom Općem građanskom zakoniku (Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch), kao i

* Autorica je diplomirana pravnik, saradnica FCJP.

¹ Evropska komisija, *Izveštaj o napretku BiH u 2010. god.*, Brisel 2010, s. 7.

² Izveštaji Međunarodne krizne grupe: *Denied justice: Individuals lost in a legal maze, Bosnia legal project report No. 3, International Crisis Group Balkans Report No. 85*, Sarajevo 2000, s. 19-20, i *Rule Over Law: Obstacles to the Development of an Independent Judiciary in Bosnia and Herzegovina, International Crisis Group Balkans Report No. 72*, Sarajevo 1999, s. 25.

francuskom Napoleonovom Građanskom zakoniku (Code Civil Napoleon). Dakle, ono što nedostaje nije adekvatan pravni okvir, nego volja da se slijedi zakon onako kako je napisan. Dalje, u (ne)napredovanju Bosne i Hercegovine ka evropskim integracijama pažnja je, uglavnom, usmjerena na reformu sistema pravosuđa. Istovremeno se zaboravlja da se pravni sistem unutar Bosne i Hercegovine proteže i na sistem organa državne uprave čija je osnovna uloga primjena zakona. Ovi organi svakodnevnim postupanjem u pojedinim upravnim stvarima vrše ogroman uticaj na zakonska prava, a time i na živote građana Bosne i Hercegovine.

Jedan od posebnih upravnih postupaka koji provode organi uprave jeste i postupak eksproprijacije.³ U ovoj analizi će se ukazati na manjkavosti, ali i na mogućnosti u pogledu poboljšanja pojedinih aspekata upravnog postupka u postupku eksproprijacije kako bi se povećala efikasnost, transparentnost, blagovremenost i zaštita građana od proizvoljnosti javne vlasti, ali i ukazati na probleme sa kojima se susreću službena lica – voditelji postupka eksproprijacije, uz predlaganje konkretnih (potencijalnih) rješenja. Pri tom će se, kao relevantni, cijeniti stavovi Evropskog suda za ljudska prava, ali i obaveze Bosne i Hercegovine da uskladi svoje zakonodavstvo sa *acquis communautaire*. Za neke od problema rješenje je moguće postići izmjenom postojećih zakona, za druge pak mijenjanjem pravne prakse. Važno je napomenuti da je neke od problema moguće rješavati samo sistematski, u svim društvenim sferama i na svim nivoima (poput nezaobilaznog problema korupcije).

2. Karakteristike instituta eksproprijacije

Eksproprijacija predstavlja pravni institut pomoću kojeg država autoritativnim zahvatom u imovinska prava određenih subjekata oduzima ili ograničava ta prava u svoju korist ili u korist nekog drugog, a u svrhu izgradnje objekata ili izvođenja drugih radova od općeg interesa uz naknadu. Riječ je o oduzimanju ili ograničavanju prava vlasništva koje predstavlja fundamentalno subjektivno građansko pravo u društvenom sistemu koje poznaje privatno vlasništvo⁴ i na njemu zasnovanu tržišnu privredu u kojem zakonska ograničenja vlasništva služe ostvarivanju općih interesa. Primjenu instituta eksproprijacije karakteriše vanredna intervencija države u vlasnička ovlaštenja koja su Zakonom zaštićena tako što:

- postoji mogućnost da raniji vlasnik proda svoju nekretninu potencijalnom korisniku eksproprijacije, te se u tom slučaju postupak eksproprijacije neće ni provoditi;
- se utvrđuje opći interes – s tim da se u predviđenoj novoj namjeni korištenja nekretnine koja je predmet eksproprijacije mora postići veća korist od one koja se postizala korištenjem te nekretnine na dosadašnji način;
- se donosi regulacioni ili urbanistički plan;
- se uvode naknade u vidu druge odgovarajuće nekretnine, odnosno tržišne vrijednosti ekspropriisane nekretnine te se isplaćuju naknade uz stupanje korisnika eksproprijacije u posjed.

U odnosu na ranijeg vlasnika, provodi se postupak oduzimanja prava vlasništva tj. prava posjedovanja, upotrebe, korištenja i raspolaganja kao skupa vlasničkih ovlaštenja, u korist

³ Čl. 2 Zakona o eksproprijaciji FBiH, Sl. novine FBiH 70/07, 36/10

⁴ Privatno vlasništvo u Ustavu BiH spominje se u preambuli.

korisnika eksproprijacije, a u svakom konkretnom slučaju ovisi hoće li se raditi o potpunoj ili nepotpunoj eksproprijaciji.⁵ Problemi s kojima se najčešće susreću akteri postupka eksproprijacije odnose se na neriješeno pitanje vlasništva, veliki obim posla za voditelje postupka i određivanje cijene za ekspropriisanu imovinu. Zanimljivo je mišljenje da „ekspropriaciono zakonodavstvo jednostavno ne štiti ljude kao ljude, njihovu fizičku ili mentalnu osobu ili njihove lične ekonomske mogućnosti...te, kao dodatak psihološkim problemima u pozadini, postoji broj uopće priznatih elemenata potencijalnih nepravdi, ili bar arbitrarnosti legislative. Kratka lista uključuje: očiglednu prednost jednog interesa nad drugim, negiranje prava legalnim procesom, diskriminatorski tretman (...).“⁶

3. Ustavno-pravni okvir i međunarodni standardi za zaštitu imovine u BiH

Eksproprijacijom se ograničava pravo pojedinca na imovinu koje je jedno od osnovnih ljudskih prava zagarantovano Ustavom BiH⁷ kao i Ustavom FBiH⁸, te se može provesti samo u javnom interesu i na zakonom propisan način koji mora biti u skladu sa ustavnim odredbama i odredbama Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija). U Ustavu BiH je posebno garantovano da će se prava i slobode predviđene Evropskom konvencijom i njenim protokolima direktno primjenjivati u Bosni i Hercegovini i da ovi akti imaju prioritet nad svim drugim pravom.⁹ Svaki pojedinac čija su prava prekršena može se obratiti Evropskom sudu za ljudska prava, nakon što iskoristi sva pravna sredstva u Bosni i Hercegovini, i to u roku od šest mjeseci od dana donošenja pravosnažne presude.¹⁰ Evropski sud za ljudska prava je naglasio da je svrha Evropske konvencije da osigura prava koja su praktična i djelotvorna, a ne teoretska i iluzorna.¹¹

Ustav Bosne i Hercegovine, kao akt najveće pravne snage i pravni akt sa kojim moraju biti u skladu svi ostali pravni akti, samo načelno posvećuje pažnju državnoj upravi¹², ali garantira najviši nivo zaštite međunarodno priznatih ljudskih prava¹³ i osnovnih sloboda.¹⁴ Njime je

⁵ Potpunom eksproprijacijom prestaje vlasništvo ranijem vlasniku na ekspropriisanom nekretnini, a nepotpunom eksproprijacijom samo se ograničava pravo vlasništva na nekretnini ranijeg vlasnika.

⁶ S. F. Waque, I. Mathany, *Expropriation: The Raw Edge of the Conflict between the Public and Private Interests*, Windsor 2010, s. 3.

⁷ Čl. II/3 k) Ustav BiH

⁸ Čl. II/1 k) A.2 Ustav FBiH

⁹ Čl. II/2 A.4 (bilj. 7.); naime u engleskoj verziji Ustava BiH, koja je i jedina autentična, stoji: „The rights and freedoms set forth in European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols shall apply directly in Bosnia and Herzegovina. These shall have priority over all other law.“ Više o tome vidjeti F. Vehabović, *Odnos Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, Sarajevo 2006, s. 91-92.

¹⁰ Evropskom sudu za ljudska prava se mogu obratiti svi koji su nezadovoljni konačnom odlukom na domaćem nivou, uključujući i odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Neizvršavanje odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine gotovo da postaje praksa što, takođe, dovodi do upućivanja predmeta Evropskom sudu za ljudska prava. „Od septembra 2009. do septembra 2010. godine, Evropski sud za ljudska prava je donio 20 presuda u kojima stoji da je Bosna i Hercegovina prekršila Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Od oktobra 2009. godine Evropskom sudu za ljudska prava je podneseno ukupno 673 novih tužbi. U septembru 2010. godine, na Sudu je bilo oko 1216 neriješenih predmeta.“ Evropska komisija, (bilj.1), s. 16.

¹¹ Artiko protiv Italije, 1980, br. 37, para. 33.

¹² Čl. 4 A.2 (bilj. 7).

¹³ Čl. II/6 Ustava BiH dovodi u vezu javnu upravu sa najvećom zaštitom ljudskih prava.

uspostavljena svojevrsna nadustavna kategorija, što upućuje na značaj koji Ustav pridaje slobodama i pravima.¹⁵

Organi državne uprave na svim nivoima svoju djelatnost u upravnom postupku ostvaruju kroz Zakon o upravnom postupku¹⁶. Pojedina pitanja postupka za određenu upravnu oblast mogu se samo izuzetno, posebnim federalnim zakonom, urediti drugačije nego što su uređena Zakonom o upravnom postupku, ako je to nužno za drugačije postupanje u tim pitanjima, s tim da ne mogu biti suprotna načelima ovog zakona.¹⁷ Dakle, u upravnim oblastima za koje je federalnim zakonom propisan poseban postupak, postupa se po odredbama tog zakona, s tim da se supsidijarno primjenjuje Zakon o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine u svim pitanjima koja nisu uređena posebnim zakonom.¹⁸ U skladu sa navedenim propisima, Zakon o eksproprijaciji FBiH predstavlja poseban federalni zakon kojim se reguliraju uslovi, način i postupak eksproprijacije nekretnina za izgradnju objekata od javnog interesa.¹⁹

Pitanje odnosa vlasnikove slobode na mirno uživanje imovine, s jedne strane, i općeg interesa, sa druge, uvijek iznova zaokuplja pažnju i traži optimalnu soluciju koja će zadovoljiti opći interes, ali neće biti na štetu privatnog. Naime, države imaju pravo, između ostalog, da kontrolišu korištenje imovine u skladu sa općim interesom, putem provođenja zakona koje smatraju neophodnim za ovu svrhu. Prema Evropskoj konvenciji miješanje u pravo na mirno uživanje imovine dozvoljeno je samo ako je: propisano zakonom, u javnom interesu i neophodno u demokratskom društvu, s tim da sva tri uslova moraju biti kumulativno ispunjena.²⁰ Mjera miješanja u mirno uživanje imovine mora da uspostavi pravednu ravnotežu između zahtjeva općeg interesa zajednice i zahtjeva osnovnih prava pojedinca. Ravnoteža neće biti postignuta tamo gdje pojedinac, vlasnik imovine, podnosi pojedinačan i pretjeran teret.

Naknada za eksproprijisanu imovinu mora biti balans između općeg i privatnog interesa²¹, odnosno osiguranje ranijem vlasniku ekonomskog položaja identičnog onom koji je imao prije provedenog postupka eksproprijacije, bilo da se naknada određuje u zamjenskoj nekretnini ili u novcu. Suprotni interesi, u smislu da raniji vlasnik nekretnine priželjkuje visoku naknadu, a

¹⁴ Čl. II/1 A.4 (bilj. 7).

¹⁵ Čl. X/2 (bilj. 7): „Nijednim amandmanom na ovaj ustav ne može se eliminisati, niti umanjiti bilo koje od prava i sloboda iz člana II ovog ustava, niti izmijeniti ova odredba.“ Takođe, Ustav zabranjuje svaku diskriminaciju prema bilo kojem osnovu.

¹⁶ Zakon o upravnom postupku BiH, Sl. gl. BiH 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, Zakon o upravnom postupku FBiH, Sl. novine F BiH 2/98, 48/99, Zakon o upravnom postupku RS, Sl. gl. RS 13/02, 87/07, Zakon o upravnom postupku Brčko distrikta, Sl. gl. Brčko distrikta 3/00, 5/00, 9/02, 8/03, 8/04, 25/05, 8/07, 10/07, 19/07, 36/09.

¹⁷ Čl. 2 (bilj. 16).

¹⁸ Čl. 3 (bilj. 16).

¹⁹ Usp. gore bilj. 3.

²⁰ U skladu sa čl. 15 Konvencije, u vrijeme rata ili druge vanredne situacije u društvu, država može preduzeti mjere kojima odstupa od svoje obaveze da poštuje pravo na mirno uživanje imovine u mjeri koja je strogo uslovljena zahtjevima situacije, pod uslovom da takve mjere nisu nekonzistentne sa njenim drugim obavezama utvrđenim međunarodnim pravom.

²¹ Evropski sud za ljudska prava zauzeo je stav da se kod eksproprijacije mora postići pravična ravnoteža između zahtjeva općeg interesa i prava pojedinca na mirno uživanje svog vlasništva, pri čemu odsustvo naknade za eksproprijisanu nekretninu u iznosu koji nije razumno povezan sa vrijednošću nekretnine, redovno predstavlja nesrazmjerno miješanje države koje se ne može opravdati na temelju člana 1 Protokola broj 1 Konvencije. Evropski sud za ljudska prava u predmetu *Bistrović protiv Hrvatske*, predmet br. 25774/05, više o tome S. Zagrajski, *Zaštita prava vlasništva u postupcima izvlaštenja pred Evropskim sudom za ljudska prava*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 3/2008, s. (505 i dalje) 519-522.

korisnik eksproprijacije se nada platiti što manju, u praksi uzrokuju poteškoće i sporove pri utvrđivanju vrijednosti eksproprijisane imovine i visine naknade. Pravna sigurnost bitna je kako za korisnika eksproprijacije, ranijeg vlasnika predmetne nekretnine, tako i za svako treće lice. Stoga je potrebno ukazati na neke od manjkavosti Zakona o eksproprijaciji koje bi mogle utjecati na pravnu sigurnost u prometu nekretnina i jednakost pred zakonom.

3.1. Pravna sigurnost u kontekstu eksproprijacionog zakonodavstva

Zakonom je propisano da se pravosnažno rješenje o eksproprijaciji može poništiti ili izmijeniti ako to korisnik eksproprijacije i raniji vlasnik zajednički zahtijevaju.²² Zahtjev za poništenje rješenja o eksproprijaciji raniji vlasnik može podnijeti po isteku tri godine od pravosnažnosti tog rješenja, ako korisnik eksproprijacije nije izvršio znatnije radove.²³ Poništenje rješenja o eksproprijaciji na zahtjev ranijeg vlasnika uvjetovano je neizvršavanjem znatnijih radova, kao i rokom od tri godine od pravosnažnosti rješenja o eksproprijaciji. Prema navedenom, raniji vlasnik može po isteku roka od tri godine od pravosnažnosti u slučaju neizvršavanja znatnijih radova podnositi zahtjev za poništenje rješenja o eksproprijaciji bez vremenskog ograničenja.

Eksproprijacija je, kao vanredna zakonska mjera, izvršena u tačno određenom cilju (radi izgradnje tačno određenog objekta ili izvođenja radova). Kako se ne bi u povlašten položaj doveli korisnici eksproprijacije koji ne namjeravaju eksproprijisanu nekretninu privedi namjeni radi koje je eksproprijacija izvršena potrebno je, zbog zaštite prava ranijeg vlasnika i sprečavanja zloupotreba, u Zakon dodati odredbu kojom se zabranjuje otuđenje eksproprijisane imovine, ukoliko ona nije privedena svrsi radi koje je provedena eksproprijacija (kod potpune eksproprijacije). Naime, ukoliko se ograničava pravo ranijeg vlasnika, treba ograničiti i pravo korisnika eksproprijacije da raspolaže eksproprijisanom nekretninom ukoliko je nije privedo namjeni.

U cilju zaštite treće savjesne osobe, koja je na osnovu valjanog pravnog osnova stekla pravo vlasništva eksproprijisane nekretnine, potrebno bi bilo uvesti ograničenje tako da raniji vlasnik ne može tražiti poništenje pravosnažnog rješenja o eksproprijaciji kada korisnik eksproprijacije nije eksproprijisanu nekretninu privedo namjeni, nego ju je otuđio. Takođe, vezano za pravnu (ne)sigurnost, u praksi je primijećena pojava²⁴ da drugostepeni organi, postupajući u predmetima po žalbama građana često ukidaju prvostepene odluke i predmet vraćaju prvostepenom organu na

²² Čl. 33 st. 3 (bilj.3).

²³ Čl. 34 (bilj.3): „Na zahtjev ranijeg vlasnika eksproprijisane nekretnine pravomoćno rješenje o eksproprijaciji poništiti će se ako korisnik eksproprijacije u roku od tri godine od pravomoćnosti tog rješenja nije izvršio, prema prirodi objekta, znatnije radove na tom objektu. Pravomoćno rješenje o eksproprijaciji u slučaju iz stava 1. ovog člana poništiti će se i u dijelu ako se utvrdi da na dijelu eksproprijisane nekretnine nisu izvršeni nikakvi radovi i da taj dio ne služi svrsi eksproprijacije. Ako su u slučaju iz st. 1. i 2. ovog člana eksproprijisane nekretnine bile u suvlasništvu, pravomoćno rješenje o eksproprijaciji poništiti će se ako takav zahtjev podnesu suvlasnici većeg dijela eksproprijisane nekretnine.“ Čl. 35 (bilj. 3): „Zahtjev za poništenje rješenja o eksproprijaciji raniji vlasnik može podnijeti po isteku tri godine od pravomoćnosti tog rješenja, ako korisnik eksproprijacije nije izvršio znatnije radove. Po zahtjevu za poništenje rješenja o eksproprijaciji i po odustanku od prijedloga za eksproprijaciju rješava općinska služba za upravu koja je po prijedlogu za eksproprijaciju rješavala u prvom stepenu. Imovinski odnosi između korisnika eksproprijacije i vlasnika nekretnine iz stava 2. ovog člana rješavat će se u slučaju spora pred nadležnim sudom.“

²⁴ Institucija Ombudsmana za ljudska prava BiH, *Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2010. godinu*, Banja Luka, 2011, s. 43.

ponovno odlučivanje. Prvostepeni organ, često ne poštujući instrukcije drugostepenog organa, donosi istu odluku koja je već bila predmet žalbe, tako da se ponovo provodi postupak po žalbi, u kojem čak i drugostepeni organi, iako imaju zakonsku mogućnost, ne donose konačnu odluku, odlučuju da predmet ponovo vrata prvostepenom organu.²⁵ Ovakvo postupanje organa uprave u postupcima eksproprijacije za posljedicu ima odugovlačenje i dugotrajnost postupka, propisane pravne lijekove čini neefikasnim, građane dovodi u stanje pravne neizvjesnosti, što u cjelini ugrožava pravni sistem i teško da je u skladu sa zamisli djelotvorne zaštite ljudskih prava, te dovodi do situacije nespojive s ciljem i predmetom Evropske konvencije.²⁶

4. Dokaz o osiguranim sredstvima

U Zakonu je predviđeno da se uz prijedlog za eksproprijaciju, između ostalog, mora podnijeti i dokaz da su osigurana potrebna sredstva i položena kod banke u visini približno potrebnoj za davanje naknade za nekretnine predložene za eksproprijaciju i troškove postupka eksproprijacije, odnosno, dokaz o osiguranoj drugoj odgovarajućoj nekretnini.²⁷ U praksi se dešava da dokaz o osiguranim potrebnim sredstvima ne bude u obliku izvoda iz bankarske evidencije, nego se dokaz dostavlja u vidu izjave koju daje sami korisnik eksproprijacije čija vjerodostojnost može biti upitna. Na osnovu analize više spisa u predmetima povodom postupka eksproprijacije iz 2010. godine u jednoj općini Tuzlanskog kantona²⁸, vidi se da su kao dokazi korištene izjave u kojima se samo šturo navodi da su „planirana sredstva za tu namjenu“, a nema naznačenog niti približnog iznosa, niti potvrde od strane banke o osiguranim sredstvima. U ovom kontekstu, neophodno bi bilo u Zakon unijeti dio koji se tiče kaznenih odredbi i na taj način predvidjeti sankcije za korisnika eksproprijacije koji podnese lažne dokaze o posebnim sredstvima za naknade i troškove.²⁹ S druge strane, službena osoba koja vodi postupak i sud su ti koji treba da savjesno cijene svaki dokaz i rade u skladu sa Zakonom.

²⁵ Evropski sud za ljudska prava vezano za sukcesivno vraćanje na ponovljeni postupak smatra da ponavljanje takvih naloga u okviru jednog sklopa postupaka pokazuje nedostatak procesnog sistema. Vidi predmet *Jalloh protiv Njemačke*, br. 54810/00, para. 129, 11. 07. 2006; i predmet *Wierciszewska protiv Poljske*, br. 41431/98, čl. 46, 25. 11. 2003.

²⁶ De Wilde, Ooms i Versyp protiv Belgije, 10. 03. 1972, para. 16, čl. 50.

²⁷ Čl. 24 st. 4 i 5 (bilj. 3): „dokaz da su osigurana potrebna sredstva i položena kod banke u visini približno potrebnoj za davanje naknade za nekretnine predložene za eksproprijaciju i troškove postupka eksproprijacije, odnosno dokaz o osiguranoj drugoj odgovarajućoj nekretnini.“

²⁸ Uvid u spise predmeta eksproprijacije u Općini Lukavac u periodu od 2007. do 2010. godine, dakle od donošenja novog Zakona o eksproprijaciji (bilj.3). Ukupan broj predmeta eksproprijacije u navedenom periodu iznosi 69. Od ovog broja na 2007. god. odnosi se 5 predmeta, na 2008. god. 29 predmeta, na 2009. god. 10 predmeta, na 2010. god. 25 predmeta. Korisnici eksproprijacije u navedenim predmetima su Općina Lukavac (ukupno 12 predmeta u navedenom periodu, 2007. god. 2 predmeta, 2008. god. 4 predmeta, 2009. god. 4 predmeta i 2010. god. 2 predmeta) i J.P. „Elektroprivreda“, ZD Rudnici „Kreka“ d.o.o. Tuzla (ukupno 57 predmeta u navedenom periodu, od toga 2007. god. 3 predmeta, 2008. god. 25 predmeta, 2009. god. 6 predmeta, 2010. god. 23 predmeta).

²⁹ Zakon o eksproprijaciji Repulike Srpske, Sl. gl. RS 112/06, 37/07, za razliku od Zakona o eksproprijaciji FBiH (Usp. gore bilj. 3) sadrži kao posebno poglavlje kaznene odredbe, odnosno predviđene i sistematizirane odredbe kojim su uređene sankcije za slučaj dostave netačnih podataka o postojanju sredstava na ime naknade i troškova u postupku eksproprijacije, te za slučaj ometanja ili nedopuštanja izvršenja rješenja o dozvoli vršenja pripremnih radnji.

5. Nadležnost i odlučivanje

Zakon o eksproprijaciji FBiH predviđa da odluku o proglašenju općeg interesa donosi Vlada FBiH, vlada kantona, odnosno općinsko vijeće.³⁰ Rješenje o eksproprijaciji donosi organ nadležan za imovinsko-pravne poslove općine na čijoj teritoriji se nalazi predmetna nekretnina.

U postupku eksproprijacije radi se o građanskom pravu, odnosno obavezi, te bi o tome prema odredbi člana 6 stava 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda trebao odlučivati zakonom ustanovljeni i nepristrasan sud. Postupak u kojem se odlučuje o tom pravu treba biti pravičan, što između ostalog podrazumijeva, da bude usmen i kontradiktoran. Ali, isto tako je u praksi Evropskog suda prihvaćeno tumačenje prema kojem se ne radi o povredi Evropske konvencije ako o građanskim pravima i obavezama odlučuje organ koji ne udovoljava zahtjevima iz člana 6 stava 1 Konvencije pod uslovom da je osigurano naknadno preispitivanje odluke od strane organa koje tim zahtjevima udovoljava tj. od strane suda pune jurisdikcije.

Na rješenje o eksproprijaciji može se izjaviti žalba i o njoj odlučuje Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove, te tužba u upravnom sporu o kojoj odlučuje kantonalni sud prema sjedištu prvostepenog organa.

Protiv Odluke o proglašenju općeg interesa može se pokrenuti upravni spor osim u slučaju kada je opći interes utvrđen Zakonom³¹, regulacionim planom ili urbanističkim projektom.³²

Postavlja se pitanje postojanja mogućnosti preispitivanja Zakonom, regulacionim planom ili urbanističkim projektom utvrđenog javnog interesa, jer se i utvrđivanjem ovakvog interesa radi o miješanju u fundamentalno pravo pojedinca - građanina, naime, u pravo vlasništva. Ukoliko se ne omogući kontrola zakonitosti, daje se prednost korisniku eksproprijacije, koji se tako stavlja u povlašten položaj u odnosu na vlasnika nepokretnosti, jer ovaj nema mogućnost ulaganja pravnih sredstava protiv odluke koja utiče na njegova imovinska prava.³³ Dakle, potrebno je omogućiti korištenje pravnog sredstva koje osigurava jednakost u primjeni Zakona i ravnopravnost građana za svaku stranku u postupku.

Kako rješenje po prijedlogu za eksproprijaciju donosi općinska služba za upravu na čijoj teritoriji se nalazi nekretnina za koju se eksproprijacija predlaže³⁴, a kada se ista općina pojavljuje kao korisnik eksproprijacije, koju prema zakonu zastupa nadležno pravobranilaštvo, opravdano bi se moglo posumnjati u objektivnost takvog rješavanja.

³⁰ Čl. 14 (bilj. 3).

³¹ Evropski sud za ljudska prava je u predmetu James i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva, presuda od 21. 02. 1986, serija A, br. 98 naglasio da „je konstantno bio mišljenja da se izrazi «zakon» i »zakonit» u Konvenciji ne odnose samo na domaće zakone, već i na kvalitet zakona, zahtijevajući da budu kompatibilni sa vladavinom prava.“

³² Čl. 15 (bilj. 3).

³³ Odluka Ustavnog suda RS br. U-46/08 od 10. 11. 2010. o neustavnosti odredbe Zakona o eksproprijaciji kojom je propisano da se protiv akta Vlade o utvrđivanju općeg interesa ne može pokrenuti upravni spor, kao i odredbe da se zemljište može eksproprijirati za potrebe stambene i izgradnje poslovnih objekata samo ako je za taj kompleks donesen regulacioni plan prema kojem se smatra da je utvrđen opći interes za izgradnju. Ustavni sud RS je utvrdio da se aktom o utvrđivanju općeg interesa za izgradnju, javna vlast direktno miješa u imovinska prava vlasnika nepokretnosti, zbog čega takav akt mora biti podvrgnut kontroli zakonitosti. Dostupno na www.ustavnisud.org.

³⁴ Čl. 27 (bilj. 3).

6. Problem pitanja vlasništva nad nekretninom koja je predmet eksproprijacije

U postupku do donošenja rješenja o eksproprijaciji dešava se da voditelj postupka mora riješiti pitanje vlasništva kao prethodno pitanje³⁵. To je jedini način da se riješi problem koji se često javlja kao posljedica neažurnog stanja u zemljišnim knjigama. Dakle, kada se u postupku eksproprijacije desi da se kao vlasnik u zemljišnim knjigama vodi jedna osoba, a stvarni je vlasnik neko drugi (nasljednik, osoba koja je kupila nekretninu, a nije istu prevela na svoje ime i sl.) onda voditelj postupka pristupa rješavanju pitanja vlasništva kao prethodnog pitanja što usložnjava postupak i zahtijeva više vremena od postupka u kojem se ne mora rješavati prethodno pitanje. Ažuriranjem zemljišnih evidencija pojednostavio bi se postupak eksproprijacije, te problem neriješenog pitanja vlasništva sveo na najmanju moguću mjeru.

6.1. Institut sporazumnog rješavanja prijenosa vlasništva

Zakon je kao pretpostavku za eksproprijaciju predvidio da je prije podnošenja prijedloga za eksproprijaciju korisnik eksproprijacije dužan pokušati sa vlasnikom nekretnine sporazumno riješiti pitanje sticanja prava vlasništva nad predmetnom nekretninom, te pri podnošenju prijedloga za eksproprijaciju, između ostalog, priložiti dokaz o pokušaju sporazumnog rješavanja sticanja prava vlasništva nad određenom nekretninom (pisana ponuda, javni oglas i dr).³⁶ U praksi se pokazalo da od donošenja novog Zakona o eksproprijaciji kojim je utemeljen institut sporazumnog rješavanja prijenosa vlasništva nad nekretninom koja je predmet eksproprijacije, pa do 2009. godine ovaj institut nije dao rezultate.³⁷ Neuspjeh u pokušaju postizanja sporazuma povezan je s nekoliko problema. Jedan od problema povezan je s pravom vlasništva nad nekretninom. Naime, korisnik eksproprijacije mora ponuditi sporazum svim zemljišnoknjižnim vlasnicima, iako je veoma čest slučaj da stanje u zemljišnim knjigama nije usklađeno sa stvarnim stanjem.³⁸ Drugi problem ogleda se u visini naknade koju korisnik eksproprijacije nudi vlasniku

³⁵ Čl. 27, st. 3 (bilj. 3): „Ako postoji neslaganje zemljišnoknjižnog i faktičkog stanja na nekretnini, općinska služba za upravu raspraviti će pravo vlasništva kao prethodno pitanje.“ Čl. 135, (bilj. 16) : „Ako organ koji vodi postupak naiđe na pitanje bez čijeg se rješenja ne može riješiti sama stvar, a to pitanje čini samostalnu pravnu cjelinu za čije je rješenje nadležan sud ili koji drugi organ (prethodno pitanje), on može, pod uslovima iz ovog zakona, sam raspraviti to pitanje, ili postupak prekinuti dok nadležni organ to pitanje ne riješi. O prekidu postupka donosi se zaključak, protiv kog je dopuštena posebna žalba, osim ako je zaključak donio drugostepeni organ. Ako je organ raspravio prethodno pitanje, rješenje takvog pitanja ima pravno djelovanje samo u stvari u kojoj je to pitanje riješeno. U pitanju postojanja krivičnog djela i krivične odgovornosti učinioca, organ koji vodi postupak vezan je pravomoćnom presudom krivičnog suda kojom je optuženi proglašen krivim.“ Čl. 136, (bilj. 16): „Organ koji vodi postupak mora prekinuti postupak kad se prethodno pitanje odnosi na postojanje krivičnog djela, na postojanje braka, utvrđivanje očinstva, ili kad je to zakonom određeno. Kad se prethodno pitanje odnosi na krivično djelo, a nema mogućnosti za krivično gonjenje, organ koji vodi postupak raspraviti će i to pitanje.“

³⁶ Čl. 23 (bilj. 3): „Prije podnošenja prijedloga za eksproprijaciju korisnik eksproprijacije dužan je putem javnog oglasa pozvati vlasnike nekretnina radi sporazumnog pribavljanja nekretnine, a sa zainteresovanim vlasnikom nekretnine korisnik eksproprijacije dužan je pokušati sporazumno riješiti sticanje prava vlasništva nad određenom nekretninom. Odredba iz stava 1. ovog člana ne odnosi se na slučajeve gdje postoji neslaganje zemljišnoknjižnog i faktičkog stanja na nekretnini.“

³⁷ Ured za reviziju institucija u FBiH, *Izveštaj revizije učinka UR-01/033-01/09: Upravljanje vremenom u procesu eksproprijacije nekretnina pri izgradnji dionica autoceste na Koridoru V c*, Sarajevo 2009, s. 1. Dostupno na http://www.saifbih.ba/javni-izvj/ucinak/pdf/Izvj_RU_Eksproprijacija_2009_web.bos.pdf

³⁸ Usp. gore bilj. 37, s. 14, gdje se navodi da je u općini Kakanj voditelj postupka morao rješavati pitanje vlasništva kao prethodno pitanje za više od polovine od ukupnog broja predmeta eksproprijacije u analiziranom periodu.

nekretnine. Naime, vlasnici nekretnina smatraju ponuđene naknade neadekvatnim, te ne pristaju na potpisivanje sporazuma.³⁹ Rezultat koji Zakon daje u pogledu sporazumnog prenosa vlasništva je prolongiranje procesiranja. Neriješena pitanja vlasništva onemogućavaju sklapanje sporazuma o prijenosu vlasništva, i trebalo bi ga rješavati na federalnom, odnosno državnom nivou – ažuriranjem zemljišnih evidencija. Prebacivanje na općine ne rješava problem neusklađenosti stvarnog sa zemljišnoknjižnim stanjem. Dalje, usklađenost zemljišnoknjižnog sa stvarnim stanjem varira od općine do općine. U nekima je stanje u potpunosti usklađeno, dok u drugima stvarno stanje uopće ne odgovara knjižnom. Potrebno je da korisnik eksproprijacije prati informacije o kretanju cijena i stanje na tržištu nekretnina kako bi se obezbijedile realne i fer ponude vlasnicima nekretnina pri pokušaju sporazumnog rješavanja pitanja vlasništva nad predmetnom nekretninom, kako ponude ne bi služile samo kao puko zadovoljenje forme u postupku.

Takođe, de lege ferenda, ukoliko bi se raniji vlasnik i korisnik eksproprijacije pokušali sporazumjeti o prenosu prava vlasništva i u tome uspjeli prije podnošenja prijedloga za donošenje odluke o utvrđivanju javnog interesa, a ne tek prilikom podnošenja prijedloga za eksproprijaciju, javni interes se ne bi morao utvrđivati niti provoditi postupak eksproprijacije uopće.⁴⁰ Time bi sporazumno rješavanje i dispozicija volja stranaka dobili na značaju, a organi koji rješavaju u pojedinim fazama postupka eksproprijacije bili rasterećeniji kada se uzme u obzir obim posla.

6.2. Eksproprijacija preostalog dijela nekretnine

Članom 11 Zakona o eksproprijaciji propisano je da će se na zahtjev vlasnika eksproprijisati i preostali dio nekretnine ako se pri eksproprijaciji jednog dijela nekretnine utvrdi da vlasnik nema privrednog interesa da koristi preostali dio, odnosno ako je usljed toga na preostalom dijelu onemogućena ili bitno pogoršana njegova dotadašnja egzistencija ili mu je onemogućeno normalno korištenje preostalog dijela nekretnine.⁴¹ Iz navedenog člana vidljivo je da se ne pravi

³⁹ Bilj. 37, s. 14.

⁴⁰ Čl. 26 (bilj. 3): „Korisnik eksproprijacije i vlasnik nekretnine mogu do pravomoćnosti rješenja iz člana 27. ovog Zakona sporazumno riješiti pitanje prijenosa prava vlasništva kao i naknade na određenoj nekretnini. Sporazum sadrži naročito: oblik i visinu naknade i rok do kojeg je korisnik eksproprijacije dužan ispuniti obavezu u pogledu naknade, kao i odredbu o uknjižbi prava vlasništva nad nekretninama. Sporazum se zaključuje kod općinske službe za upravu i unosi se u zapisnik koji mora sadržavati sve podatke neophodne za ispunjenje obaveze korisnika eksproprijacije. Sporazum ima snagu izvrše isprave. Ukoliko je zaključen sporazum iz stava 1. ovog člana obustavit će se postupak eksproprijacije.“

⁴¹ Čl. 11 (bilj. 3): „Na zahtjev vlasnika eksproprijisat će se i preostali dio nekretnine ako se pri eksproprijaciji jednog dijela nekretnine utvrdi da vlasnik nema privrednog interesa da koristi preostali dio, odnosno ako je usljed toga na preostalom dijelu onemogućena ili bitno pogoršana njegova dotadašnja egzistencija ili mu je onemogućeno normalno korištenje preostalog dijela nekretnine. Službeno lice koje vodi postupak eksproprijacije dužno je upozoriti vlasnika da može podnijeti zahtjev u smislu stava 1. ovog člana, a to upozorenje unosi se u zapisnik o raspravi. Zahtjev za eksproprijaciju preostalog dijela nekretnine može se podnijeti do donošenja prvostepenog rješenja o eksproprijaciji. Eksproprijaciju preostalog dijela nekretnine vlasnik može tražiti i u žalbenom postupku, ako nije bio upozoren u smislu stava 3. ovog člana.“ Rješenje Federalne uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove broj: 05-31-6/02 od 15. 02. 2002. godine kojim je odbijena žalba na rješenje prvostepenog organa, kojim je odbijen zahtjev vlasnika da mu se ekspropriše i preostali dio zemljišta. Drugostepeni organ je zauzeo stav da u konkretnom slučaju nisu ispunjeni uslovi da bi se moglo udovoljiti zahtjevu vlasnika za eksproprijaciju preostalog dijela zemljišta budući da se ne može tvrditi kako vlasnik nema privrednog interesa da koristi preostali dio, ili da je

razlika između potpune⁴² i nepotpune⁴³ eksproprijacije, pa je potrebno s obzirom na nedoumice u praksi u pogledu primjene navedenog člana precizirati da li se odnosi samo na potpunu eksproprijaciju, ili pak i na potpunu i nepotpunu.⁴⁴ Pravo služnosti je stvarno pravo na tuđoj stvari na osnovu kojega se ovlašteniku dopušta određeno korištenje tuđom stvari, a prestaje, između ostalog, i sjedinjenjem - kada ista osoba postane vlasnikom poslužne i povlasne nekretnine. Logičnim slijedom, ukoliko se provodi postupak nepotpune eksproprijacije, a uz primjenu člana 11 Zakona o eksproprijaciji ekspropriše se cijela poslužna nekretnina dolazi do sjedinjenja i rješenje o nepotpunoj eksproprijaciji postaje bespredmetno i nepokriveno ciljem radi kojega se provodila nepotpuna eksproprijacija. Međutim, ovdje se postavlja pitanje da li raniji vlasnik može zahtijevati potpunu eksproprijaciju predmetne nekretnine umjesto predložene nepotpune eksproprijacije, pa i preostalog dijela nekretnine koja je činila cjelinu sa predmetnom nekretninom u slučajevima kada bi privođenjem namjeni ekspropriisane nekretnine nastala potencijalna opasnost po život i zdravlje ljudi i okoliša?⁴⁵ Kako je naknada ta koja mora uspostaviti ravnotežu između javnog i privatnog interesa, Evropski sud smatra⁴⁶ da se pri

onemogućena ili bitno pogoršana njegova dosadašnja egzistencija ili da mu je onemogućeno normalno korištenje preostalog dijela. Takođe i rješenje Federalne uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove broj: 05-31-129/02 od 07. 03. 2002. godine kojim je djelimično poništeno rješenje prvostepenog organa iz razloga što činjenično stanje nije u potpunosti utvrđeno u smislu okolnosti blizine objekta i preostalog zemljišta za koje se traži eksproprijacija u odnosu na saobraćajnicu koja će se izgraditi, kao i da li žalitelj usljed izvršene eksproprijacije ima privrednog interesa da koristi preostali dio, odnosno da li mu je na istom onemogućena ili bitno pogoršana dosadašnja egzistencija ili onemogućeno normalno korištenje preostalog dijela nekretnina.

⁴² Čl. 7 (bilj. 3): „Eksproprijacijom nekretnina postaje vlasništvo korisnika eksproprijacije (potpuna eksproprijacija) osim u slučaju ako ekspropriisana nekretnina dobiva status dobra od općeg interesa. Potpunom eksproprijacijom prestaju pored prava vlasništva ranijeg vlasnika i druga prava na toj nekretnini. Potpuna eksproprijacija zemljišta obuhvata i zgradu i druge građevinske objekte koji se na njemu nalaze.“

⁴³ Čl. 8 (bilj. 3): „Eksproprijacijom se može ustanoviti služnost na zemljištu i zgradi kao i zakup na zemljištu na određeno vrijeme (nepotpuna eksproprijacija). Zakup se može ustanoviti samo u slučaju kada se zemljište, s obzirom na svrhu za koju se zakup predlaže, ima koristiti samo na ograničeno vrijeme, a najviše do pet godina (u svrhu: istraživanja rudnog i drugog blaga, korištenja kamenoloma, vađenja gline, pijeska i šljunka i sl.). Zakup na poljoprivrednom zemljištu za površinsku eksploataciju industrijskih i ostalih mineralnih sirovina ustanovljava se ako se to zemljište nakon završene eksploatacije može privesti prvobitnoj kulturi i ako je ustanovljenje zakupa društveno i ekonomski opravdanije od potpune eksproprijacije tog zemljišta. Odredbe ovog Zakona koje se odnose na postupak potpune eksproprijacije i postupak naknade za ekspropriisanu nekretninu za potpunu eksproprijaciju shodno se primjenjuju i za nepotpunu eksproprijaciju.“

⁴⁴ Zakonom o izvlaštenju Republike Hrvatske, Narodne novine 9/94, 35/94, 112/00, 114/01, 79/06 izmjenama iz 2006. godine propisano je da se čl. 7 Zakona o izvlaštenju odnosi samo na potpunu eksproprijaciju.

⁴⁵ Odluka Ustavnog suda BiH, predmet broj AP 3360/06 od 23. 05. 2007, vezano za slučaj nepotpune eksproprijacije radi postavljanja dalekovoda visokog napona čije elektromagnetno zračenje može štetiti zdravlju ljudi i okoliša kako su istakli apelanti. «U vezi s tim, Ustavni sud konstatira da je u osporenim odlukama vođeno dovoljno računa o razumnom odnosu proporcionalnosti između sredstava koja se koriste, s jedne strane, i cilja koji se želi postići, s druge strane. Ovo stoga što u konkretnom slučaju nepotpuna eksproprijacija zemljišta na apelante ne stavlja pretjeran teret budući da prema mišljenju Federalnog ministarstva broj 08-17-4257/05 od 16. januara 2006. godine nema opasnosti od štetnog utjecaja elektromagnetnog zračenja nastalog od dalekovoda visokog napona 220 KV za život i zdravlje ljudi kao i samog okoliša, a prema mišljenju vještaka poljoprivredne struke uspostavljanjem prava služnosti na predmetnom zemljištu nije dovedeno u pitanje korištenje na dosadašnji način preostalog dijela zemljišta, te budući da će apelanti za ekspropriirano zemljište dobiti naknadu koja će biti utvrđena u posebnom postupku. S obzirom na navedeno, primjena ove mjere je proporcionalna legitimnom cilju koji se želi postići Zakonom o eksproprijaciji u smislu izgradnje objekata od općeg interesa kojim se stvaraju bolji uvjeti života i rada za veći krug lica.

⁴⁶ Bilj. 21, s. 522.

procjeni naknade mora uzeti u obzir i učinak nepotpune eksproprijacije na preostali dio nekretnine, odnosno moguće smanjenje vrijednosti preostalog dijela nekretnine zbog eksproprijacije. Sud je naglasio da davanje naknade na ime smanjene vrijednosti preostalog djela nekretnine predstavlja „posebnu naknadu“ i da nedavanje te naknade može predstavljati povredu člana 1 Protokola broj 1 Konvencije kada je „izgradnja u neposrednoj blizini aplikantove kuće (oko 15 metara) limitirala slobodnu dispoziciju prava na korištenje kuće, a to ograničenje je nesrazmjerno aplikantovom pravu na mirno uživanje imovine i kada je priroda radova evidentno direktnije doprinijela substancijalnom smanjenju vrijednosti preostale imovine nego u ostalim slučajevima koji se tiču Grčke (...)“.⁴⁷

Postoje slučajevi gdje se vrši eksproprijacija velikih kompleksa nekretnina na dijelu određenog područja, a vlasnici preostalih nekretnina koje nisu obuhvaćene eksproprijacijom žele da njihove nekretnine budu eksproprijisane, jer nemaju interesa da zadrže nekretninu, zbog npr. pogoršanog stanja, bilo da se radi o štetnim imisijama, buci i sl. što utiče i na smanjenje vrijednosti ovakve nekretnine. Ovakav slučaj nije predviđen u Zakonu o eksproprijaciji, te bi vlasnik ovakve nekretnine od korisnika eksproprijacije mogao zahtijevati naknadu štete prema općim pravilima za naknadu štete.

7. Naknada za eksproprijisanu imovinu

U praksi, na našim prostorima zabilježeni su brojni slučajevi neopravdanog oduzimanja ili ograničavanja prava vlasništva.⁴⁸ Evropski sud za ljudska prava smatra⁴⁹ da država mora osigurati odgovarajuću zaštitu prava vlasništva, a u slučajevima oduzimanja vlasništva i razumno naknadu koja ne mora biti potpuna samo u slučajevima eksproprijacije provedene kao dio procesa ekonomske, socijalne ili političke reforme, odnosno drugim specifičnim okolnostima jer u općem interesu, kao nekom višem interesu, pojedinac mora podnijeti žrtvu koju drugi pojedinci ne moraju, a za to ne mora dobiti punu naknadu. S druge strane, Evropski sud naglašava da se u mnogim predmetima zakonite eksproprijacije, kao što je eksproprijacija zemljišta radi izgradnje ceste ili u druge svrhe „u javnome interesu“, tek potpuna naknada može smatrati razumno povezanom sa vrijednošću imovine.⁵⁰

7.1. Utvrđivanje tržišne vrijednosti

Kao novina, u odnosu na raniji Zakon o eksproprijaciji, novim Zakonom o eksproprijaciji propisano je da za eksproprijisanu nekretninu ranijem vlasniku pripada naknada prema tržišnoj vrijednosti nekretnina.⁵¹ Jedan od ciljeva novog Zakona bio je i zaštita interesa vlasnika

⁴⁷ Evropski sud za ljudska prava u predmetu *Ouzounglou protiv Grčke* br. 32730/03 od 24. 11. 2005, s. 30.

⁴⁸ A. Grgić, Z. Mataga, M. Longar i A. Vilfan, *Pravo na imovinu prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima*, Strazbur 2007, s. 6, 29. Isto i I. Velić, *Izuzimanje ili ograničenje prava vlasništva putem eksproprijacije*, Sarajevo 2007, s. 3; bilj. 2, s. 12, te F. Karčić, *Vakufi i reprivatizacija*, Glasnik Rijaseta IZ u SFRJ, Sarajevo 1991, (s. 267 i dalje) 267; Ekonomski institut Sarajevo, *Studija izvodljivosti restitucije u BiH*, Sarajevo 2006, str. 36.

⁴⁹ Bilj. 21, s. 522.

⁵⁰ Evropski sud za ljudska prava u predmetu *Bivši kralj Grčke i ostali protiv Grčke*, br. 25701/94 od 28. 11. 2002. § 36. Sud u ovome predmetu ne nalazi nikakav legitimni cilj u „javnome interesu“ koji bi mogao opravdati naknadu manju od tržišne vrijednosti (vidi, *mutatis mutandis*, predmet *Scordino protiv Italije* br. 36813/97, § 102.

⁵¹ Čl. 2 (bilj. 3).

nekretnine, te je ranija „pravična naknada“ zamijenjena „tržišnom cijenom“. Uprkos tome, u praksi je zadržan isti način određivanja i isti parametri kao i za raniju pravičnu naknadu. I dalje se naknada utvrđuje prema nalazu i mišljenju vještaka koje vještak formira na osnovu podataka koje je prikupio iz općinske komisije za procjenu vrijednosti nekretnina i prethodnog iskustva.⁵² Utvrđivanje tržišne vrijednosti usložnjava i čini dugotrajnijim upravni postupak, jer organ državne uprave nadležan za imovinskopravne poslove mora provoditi određene radnje kako bi utvrdio tržišnu vrijednost. Kada se ima u vidu zakonska definicija pojma „tržišna vrijednost“ u čl. 46 koja kaže: „Tržina vrijednost je izražena u cijeni na području gdje se vrši eksproprijacija, a koja se za određenu nekretninu može postići na tržištu i koja zavisi o odnosu ponude i potražnje u vrijeme njezinog utvrđivanja“, očito je da Zakonom nije predviđeno uzimanje u obzir afekcione vrijednosti pri određivanju naknade za ekspropriisanu nekretninu. Afekciona cijena je posebna subjektivna vrijednost stvari koja nije procjenjiva objektivnim mjerilima, već se pri procjeni uzima u obzir vrijednost koju određena stvar ima samo za određeni subjekt, bez obzira na njezinu prometnu vrijednost i bez obzira na njezinu vezu s drugim objektima.⁵³ Evropski sud za ljudska prava smatra da bi, nakon što se utvrditi tržišna cijena, trebalo utvrditi i naknadu za posebnu subjektivnu vrijednost koju nekretnina ima za prijašnjeg vlasnika (afekciona vrijednost), ali i stvarne troškove koje je eventualno imao kao npr. troškove selidbe, putne troškove i sl.⁵⁴ Analogno navedenom, kada se naknada za ekspropriisanu nekretninu određuje u drugoj odgovarajućoj nekretnini, ista bi trebala biti jednaka tržišnoj vrijednosti predmetne nekretnine uz uvećanje za afekcionu cijenu i stvarne troškove prijašnjeg vlasnika (mutatis mutandis i za druge oblike naknade za ekspropriisanu nekretninu).

Naknada za ekspropriisanu nekretninu izražena u tržišnoj vrijednosti ne može se smatrati potpunom naknadom. Ukoliko bi se u Zakon unijela odredba kojom se uvažava afekciona vrijednost i naknada stvarnih troškova ranijeg vlasnika, ovako utvrđena naknada bi se približila shvatanjima Evropskog suda za ljudska prava.

Određene okolnosti, npr. pojava određenih epidemija mogu utjecati na pad tržišne cijene određene nekretnine, ali nakon što opasnost prođe, kroz određeno vrijeme tržišna cijena može porasti. Isto tako, određene prirodne nepogode (stalni požari, suša i sl.) mogu utjecati na tržišnu vrijednost nekretnine u negativnom smislu, te je potrebno pri određivanju naknade uzeti u obzir i ovakve situacije kako raniji vlasnik ne bi bio oštećen i kako bi dobio odgovarajuću naknadu.

7.2. Uloga vještaka u postupku eksproprijacije

Nalaz i mišljenje vještaka objašnjava zapažanja i zaključke vještaka vezano za označeni predmet vještačenja i on je dokaz, logički oblik postupka u dokazivanju uz navođenje razloga i argumenata za određenu tvrdnju na osnovu zakona, propisa, pravila struke, iskustva i vještine.⁵⁵ Mišljenje vještaka organ bi trebao cijeliti kao i druge dokaze, po svom uvjerenju na osnovu savjesne i brižljive ocjene dokaza. Iako organ ne raspolaže sa stručnim znanjem iz predmeta vještačenja, ovlašten je da cijeni nalaz i mišljenje vještaka kao i druge dokaze. U suprotnom bi bio potčinjen mišljenju vještaka što je neprihvatljivo.

⁵² Bilj. 37, s. 22.

⁵³ M. Vedriš i P. Klarić, *Građansko pravo*, Zagreb 2006, s. 89.

⁵⁴ Evropski sud za ljudska prava u predmetu Kirilova i ostali protiv Bugarske, br 42908/98 od 14. 09. 2007.

⁵⁵ F. Ekić, *Uloga i značaj sudskih vještaka*, Sarajevo 2004, s. 1.

Naknada se kod potpune eksproprijacije u najvećem broju slučajeva određuje u novcu. Pri utvrđivanju naknade, nadležni organ se u najvećem broju slučajeva gotovo isključivo, koristi procjenama koje sačinjavaju vještaci. Iz više analiziranih predmeta eksproprijacije⁵⁶ uočava se da pri određivanju tržišne vrijednosti organ, iako je obavezan da poštuje i primjenjuje Evropsku konvenciju, uopće ne uzima u obzir afekcionu vrijednost nekretnine za prijašnjeg vlasnika, niti stvarne troškove koje je raniji vlasnik eventualno imao, što je u suprotnosti sa stavovima Evropskog suda za ljudska prava.⁵⁷

U izvještaju ureda za reviziju institucija FBiH se navodi da je iz zapisnika s lica mjesta vidljivo da nema jasnih kriterija vezanih za struku vještaka koji izlazi na lice mjesta. Tako za potrebe eksproprijacije zemljišta tipa njiva u jednoj općini izlazi samo vještak geodetske struke, u drugoj uz geodeta i vještak agronomske struke, a u trećoj geodet, agronom i vještak građevinske struke.⁵⁸ U pojedinim oblastima očito je da nedostaje dovoljan broj vještaka.⁵⁹ Prisutne su i pogreške u smislu imenovanja vještaka neodgovarajuće podoblasti unutar jedne oblasti.⁶⁰ Proučavanjem primjera iz prakse uočljivo je da i kada se za vještake imenuju stalni sudski vještaci odgovarajuće struke, izrađeni nalazi su šturi, bez ili sa nedovoljno objašnjenja, a u pogledu forme kao da su izrađeni tipski.⁶¹

S obzirom na to da su korisnici eksproprijacije obično i finansijski moćniji od onih čija nekretnina se ekspropriše, opravdano bi se moglo posumnjati u objektivnost izrađenih nalaza i mišljenja vještaka.⁶² Pažnju privlači činjenica da se u analiziranim (usp. pod 4. zajedno sa bilj.

⁵⁶ Usp. gore bilj. 28.

⁵⁷ Usp. gore bilj. 54.

⁵⁸ Usp. gore bilj. 37.

⁵⁹ Vidjeti akt Federalnog Ministarstva pravde broj 03-06-1810/05-9 od 19. 08. 2009. god. (Lista stalnih sudskih vještaka iz oblasti šumarske struke, sa ukupno dva imenovana vještaka za područje cijele Federacije BiH); zatim akt broj 03-06-1810/05-13 od 20. 04. 2010. (Lista stalnih sudskih vještaka iz oblasti rudarske struke, sa ukupno sedam vještaka); akt broj 03-06-1810/05-14 od 20. 04. 2010. (isto, oblast geologije, sedam vještaka).

⁶⁰ Rješenje federalne uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove br. 01-473-493798 od 23. 12. 1998. godine. kojim je poništeno pobijano rješenje o eksproprijaciji prvostepenog organa broj 03/8-3638 od 03. 06. 1965. i vraćen na ponovni postupak u kojem je navedeno da je potrebno umjesto ranijeg vještaka građevinske struke „radi utvrđivanja spornih činjenica saslušati kao vještaka građevinskog inženjera hidrosnjera“.

⁶¹ Rješenje Vrhovnog suda RS br. 118-0-Rev-08-000 565 od 12. 05. 2010. kojim se revizija usvaja, rješenje Okružnog suda u Bijeljini ukida i predmet vraća tom sudu na ponovno suđenje jer sudovi nisu potpuno utvrdili sve relevantne činjenice u pogledu prava na naknadu i visini naknade koje su od značaja za odluku u navedenoj stvari (zbog pogrešne primjene materijalnog prava). „U konkretnoj situaciji, tržišna vrijednost preuzetog (ekspropriisanog) gradskog građevinskog zemljišta određena je na osnovu nalaza i mišljenja vještaka građevinske struke M.I. kojem je protivnik predlagača prigovarao u pogledu visine cijene preuzetog gradskog građevinskog zemljišta. Naime, vještak je kao jedini parametar za određivanje visine naknade uzeo pravosnažnu odluku Osnovnog suda u Bijeljini RI 2573/02 od 31. 08. 2004. god. u kom postupku je naknada za građevinsko zemljište određena 150KM/m². iz navedenog nalaza i mišljenja vještaka se ne može utvrditi da li je naknada u tom predmetu određena za zemljište u neposrednoj blizini preuzete parcele, odnosno da li se radi o barem približno istoj kvaliteti i položaju zemljišta za koje je naknadu utvrđivao sud u predmetu RI-2573/02. Osim toga, između donošenja rješenja u predmetu RI-2573/02 i donošenja prvostepenog rješenja u ovom predmetu postoji vremenski razmak od približno tri godine što upućuje na mogućnost izmjene situacije na tržištu nekretnina u Bijeljini, a samim tim i cijene građevinskog zemljišta. Za pravilnu primjenu odredbe člana 54. stav 2. u vezi sa članom 61. stav 1. Zakona o eksproprijaciji potrebno je na pogodan način utvrditi tržišnu vrijednost građevinskog zemljišta u neposrednoj okolini izuzetog zemljišta u vrijeme donošenja prvostepenog rješenja o naknadi.“

⁶² Evropski sud za ljudska prava u predmetu Vajagić protiv Hrvatske br. 30431/03 od 16. 10. 2008. god. st. 20, podnositelji zahtjeva osporavaju podatke na koje se oslanja Vlada. Oni su prvo označili porezne vlasti koje su dostavile informacije pristranima, a njihove informacije „čistim birokratskim podacima“. Isto su tako naglasili da su

28) zaključcima o imenovanju vještaka u svim predmetima eksproprijacije kao imenovan nalazi jedan isti vještak koji je trebao procijeniti vrijednost zemljišta i raslinja na istom.

Pitanje utvrđivanja naknade za eksproprianu imovinu je veoma osjetljivo pošto se pravnim subjektima oduzima pravo vlasništva ili se ono ograničava ili opterećuje, pa bi procjene tržišne vrijednosti nekretnina trebali davati posebni procjenitelji koji bi imali poseban status i dobivali posebnu dozvolu za obavljanje procjena vrijednosti nekretnina koje su predmet eksproprijacije. Njihova nepristranost i objektivnost ne bi smjela biti upitna, a u svakom slučaju uslovi za dobivanje statusa posebnog procjenitelja za tržišnu vrijednost nekretnina trebali bi biti strožiji od uslova za vještake kako se u praksi ne bi pojavljivali slučajevi gdje se za dvije nekretnine na istom području, iste kulture i klase, cijene po metru kvadratnom drastično razlikuju.⁶³

8. Žalba na rješenje o eksproprijaciji

Žalba se podnosi Federalnoj upravi za geodetske i imovinsko-pravne poslove. U praksi, najčešći razlozi žalbi su netačno utvrđeno činjenično stanje na terenu, zahtjevi vlasnika za eksproprijacijom i preostalog dijela nekretnine⁶⁴, dugo trajanje upravnog postupka, a značajan broj žalbi ukazuje i na slučajeve u kojima organi u upravnim postupcima zahtijevaju od građana dodatnu dokumentaciju koju su ovi organi dužni ili u mogućnosti pribaviti po službenoj dužnosti.⁶⁵ Ovakvo postupanje nadležnih organa za posljedicu ima odugovlačenje postupka, te stvaranje dodatnih finansijskih troškova i opterećenja za građane. Žalbeni postupak je bitan iz razloga što dok ne protekne rok za žalbu na rješenje o eksproprijaciji, ne može se održati rasprava za sporazumno utvrđivanje naknade za eksproprianu nekretninu, a samim tim i korisnik eksproprijacije ne može ući u posjed i otpočeti s radovima što je i svrha eksproprijacije.

9. Ulazak u posjed prije isplate naknade za eksproprianu nekretninu

Zakonska novina čija intencija je bila zaštita vlasnika nekretnine kojom je regulisano da se u posjed nekretnine ulazi tek po isplati naknade, rezultirala je povećanim brojem odluka o prijevremenom ulasku u posjed iako su one predviđene samo za izuzetne slučajeve. U praksi se postavlja pitanje ekstenzivnog korištenja odredbe o hitnom stupanju u posjed eksproprianu

u kupoprodajnim ugovorima koje su dostavili Sudu cijene po kvadratnom metru znatno više od onih koje su dale porezne vlasti. Podnositelji zahtjeva su osporili i mišljenje vještaka na koje se pozvala Vlada, ističući kako je to bilo tek jedno od šest mišljenja vještaka pribavljenih u postupku. Po njihovom mišljenju, to mišljenje vještaka je bilo „najgore“ i vještak koji ga je pripremio „najnesposobniji“, jer je koristio nepouzdanu podatke i nije mu bilo poznato tržište nekretnina u Virovitici. Sud je presudio da je došlo do povrede članka 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju i članka 13 Konvencije. S obzirom na činjenicu da je imovina podnositelja zahtjeva izvlaštena 1976. godine i uzimajući u obzir informacije koje su dostavile stranke, posebice nekoliko nalaza vještaka pribavljenih tokom domaćeg postupka, i iznos naknade koji su podnositelji zahtjeva već primili na domaćem nivou, Sud smatra razumnim podnositeljima zahtjeva zajedno dosuditi iznos od 11.000 EUR na ime materijalne štete, uz sve poreze koji bi mogli biti zaračunati na taj iznos. Takođe, Sud nalazi da su podnositelji zahtjeva sigurno pretrpjeli nematerijalnu štetu. Presuđujući na pravičnoj osnovi, svakome podnositelju zahtjeva dosuđuje 4.000 EUR s tog naslova, uz sve poreze koji bi mogli biti zaračunati na taj iznos.

⁶³ Eksproprijacija zemljišta na trasi budućeg autoputa kroz Federaciju Bosne i Hercegovine puna je nepravilnosti, mahinacija i zloupotreba - Kvadratni metar od 18 do 118 KM, dostupno na www.cafe.ba, pristup 25. 06. 2010. god.

⁶⁴ Bilj. 37, s. 22.

⁶⁵ Bilj. 24, s. 43.

nekretnine i ugrožavanja prava ranijeg vlasnika nekretnine, s obzirom da Zakon isključuje vođenje upravnog spora protiv odluke vlade o stupanju u posjed prije pravosnažnosti rješenja o eksproprijaciji, odnosno isplate naknade.⁶⁶ Potrebno je omogućiti kontrolu odluka Vlade, kako se ne bi došlo u poziciju nepogrešivosti države. Naime, iako predviđeno kao izuzetak, radikalno je povećan broj odluka Vlade o hitnom (prijevremenom) stupanju u posjed od 2007-2009.⁶⁷ Prema Zakonu, korisnik eksproprijacije mora isplatiti naknadu za ekspropriisanu nekretninu da bi mogao ući u posjed, što ima za cilj zaštitu vlasnika predmetne nekretnine. Međutim, kako korisnik eksproprijacije ne želi riskirati kašnjenje radova i stvaranje dodatnih troškova, tako koristi zakonsku mogućnost da od Vlade zatraži donošenje odluke o prijevremenom stupanju u posjed kao vanredne mjere koja bi se trebala koristiti samo u izuzetnim okolnostima. U kontekstu ekstenzivnog korištenja mogućnosti ulaska u posjed ekspropriisane nekretnine prije isplate naknade oglašavala se i institucija Ombudsmena za ljudska prava FBiH.⁶⁸

10. Reperkusije u pogledu kašnjenja u postupku eksproprijacije

Neprimjereno dugi postupci eksproprijacije imaju direktan štetan utjecaj na imovinska prava. Dužina postupka može imati posebno nepovoljan efekat u vrijeme inflacije.⁶⁹ Kako Zakon o eksproprijaciji propisuje hitnost postupka⁷⁰, za donošenje rješenja o eksproprijaciji propisan je rok od 15 dana.⁷¹ Uprkos navedenom, u praksi je ovaj rok, mjereno od podnošenja prijedloga za eksproprijaciju do donošenja rješenja o eksproprijaciji, mnogo duži i ovisi o mnogo faktora, a

⁶⁶ Čl. 31, st. 1, 2 i 4 (bilj. 3): „Korisnik eksproprijacije stiče pravo na posjed ekspropriisane nekretnine danom pravosnažnosti rješenja o eksproprijaciji ukoliko je do tada ranijem vlasniku isplatio naknadu za ekspropriisanu nekretninu, odnosno predao u posjed drugu odgovarajuću nekretninu, a u protivnom danom isplate naknade, odnosno predajom u posjed druge odgovarajuće nekretnine ukoliko se raniji vlasnik i korisnik nekretnine drugačije ne sporazumiju. Izuzetno, Vlada može na zahtjev korisnika eksproprijacije koji je iznio valjane razloge za potrebu hitnog stupanja u posjed nekretnine riješiti da mu se ta nekretnina preda u posjed prije pravosnažnosti, odnosno konačnosti rješenja o eksproprijaciji ako utvrdi da je to neophodno zbog hitnosti slučaja ili da bi se otklonila znatnija šteta (...). Protiv rješenja iz stava 2. ovog člana ne može se voditi upravni spor.“

⁶⁷ Bilj. 37, s. 23.

⁶⁸ Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu AP 1895/05 od 26. 01. 2007. „Rješenjem Vlade FBiH broj 203/99 od 14. 10. 1999. odobreno je trećetuženom stupanje u posjed predmetnih nekretnina, ranije ekspropriisanih rješenjem nadležnog organa Općine T. od 14. 09. 1999, prije nego što je to rješenje postalo pravosnažno. Izvršavajući navedeno rješenje, nadležni organ Općine donio je Rješenje o izvršenju broj 07-473-11/98 od 03. 11. 1999, kojim je apelantima naloženo da predmetne nekretnine predaju u posjed korisniku eksproprijacije do 12. 11. 1999, te s obzirom da apelanti nisu postupili po tom izvršena je njihova deložacija iz predmetnih nekretnina 22. 12. 1999, nakon čega je srušena njihova kuća i započelo se sa izgradnjom KŠC, čija je izgradnja završena tako da se taj objekat sada nalazi i na predmetnim nekretninama, koje su na navedeni način oduzete od apelanata. Ombudsmen za ljudska prava FBiH donio je odluku o kršenju prava na imovinu apelanata br. T-1261/99-III od 7. 12. 1999, te donio preporuku da se obustavi zakazano izvršenje rješenja o eksproprijaciji.“

⁶⁹ Bilj. 48, s. 16; U predmetu Aka protiv Turske, na iznos odštete koju su bile dosudile domaće vlasti obračunavala se obična kamata od 30%, a stopa inflacije prevazilazila je 70% godišnje. Sud je bio mišljenja da je razlika između iznosa odštete podnosiocu u vrijeme kada je njegovo zemljište ekspropriisano i iznosa kada je odšteta zaista i bila isplaćena, dijelom, rezultat i dužine postupka. Ovaj dodatni gubitak, uz gubitak njegovog zemljišta, narušio je poštenu ravnotežu između zaštite prava podnosioca na imovinu i općeg interesa. Tako je Sud ustanovio kršenje čl. 1 Protokola br. 1, jer je domaće zakonodavstvo dozvolilo državi da profitira iz posebne situacije, pošto je bilo u korist države u slučaju kada ona nije ispunila svoje obaveze, tj. sprovela brzo suđenje revnosno kao što je trebalo.

⁷⁰ Čl. 38, st. 1 (bilj.3).

⁷¹ čl. 216 (bilj. 16) i čl. 38 (bilj. 3).

naročito o broju predmeta, broju voditelja postupka i procentu složenih predmeta.⁷² Sama dužina postupka utiče i na efikasnost, ali i na troškove postupka.⁷³ Ustavni sud BiH smatra da se razumnost dužine trajanja postupka mora cijeliti u svjetlu okolnosti pojedinog predmeta, vodeći računa o kriterijima uspostavljenim sudskom praksom Evropskog suda, a naročito o složenosti predmeta, ponašanju strana u postupku i nadležnog suda ili drugih javnih vlasti, te o značaju koji konkretna pravna stvar ima za stranku u postupku.⁷⁴ Prema praksi Evropskog suda i Ustavnog suda BiH, veliki broj predmeta uzetih u rad nije valjano opravdanje za prekomjerno odugovlačenje postupka.⁷⁵ Evropski sud za ljudska prava je ukazao na to da je potrebna naročita marljivost nadležnih vlasti u svim predmetima koji se tiču ličnog statusa i svojstva, a da je ovaj zahtjev naročito važan u državama u kojima domaći zakon propisuje da određeni postupci imaju hitan karakter, a što je i propisano Zakonom o eksproprijaciji FBiH.⁷⁶

11. Transparentnost u postupku eksproprijacije

Korupciju je, iako nije tema ovog rada, nemoguće zaobići i u kontekstu postupanja organa uprave u postupku eksproprijacije. Ovu negativnu društvenu pojavu veoma je teško dokazati, iako je ona u Bosni i Hercegovini ogroman problem u svim društvenim sferama i gotovo da prerasta u normalnu društvenu pojavu.⁷⁷ Prema Transparency International's Corruption Perceptions Indeks za 2008, BiH zauzima 92. mjesto od 179 posmatranih zemalja.⁷⁸ Oko konstatacije da je javna administracija u Bosni i Hercegovini preglomazna, neefikasna, neprofesionalna, korumpirana i nedovoljno orijentisana ka pružanju javnih usluga u uslovima stvaranja tržišnog društveno-ekonomskog uređenja te opterećena naslijeđem prethodnog sistema, postoji konsenzus eksperata i građana što potvrđuju istraživanja percepcije građana, ali i indikatori iz kojih proizilazi stanje javne uprave.⁷⁹ Nedostatak transparentnosti i nadzora u funkcionisanju sistema eksproprijacije onemogućava evaluaciju i poboljšanje sistema.⁸⁰ Problem sa nedostatkom transparentnosti je naročito izražen činjenicom da federalni, odnosno državni nivo, nema nikakvu nadzornu funkciju nad provođenjem postupka eksproprijacije.

⁷² Bilj. 37, s. 16.

⁷³ Bilj. 37, s. 16; Npr. krajem 2004. godine je sklopljen kreditni sporazum sa Evropskom bankom za obnovu i razvoj pri izgradnji Sarajevske zaobilaznice (dio autoceste Koridor Vc) na iznos od 37,2 miliona eura. Jedan od uslova kreditnog aranžmana je plaćanje provizije na neiskorištena sredstva u iznosu od 0,5% godišnje (što ide na teret budžeta FBiH, te utiče i na standard života građana BiH) i godišnji prosjek plaćene provizije iznosio je 355 hiljada KM, a jedan od razloga za nepovlačenje sredstava je i dugotrajan postupak eksproprijacije. Dakle, ovi troškovi odnose se samo na dio troškova i na samo jedan kreditni aranžman. Ured za reviziju institucija u FBiH procjenjuje da su troškovi u navedenom slučaju i mnogo veći kada se uzmu u obzir vlastita sredstva i neostvarena dobit.

⁷⁴ Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine br. AP 3462/06 od 29. 04. 2009. godine, isto i Evropski sud za ljudska prava u predmetu Mikulić protiv Hrvatske, broj 53176/99 od 7. februara 2002. godine, Izvještaj broj 2002-I, stav 38.

⁷⁵ Evropski sud za ljudska prava u predmetu Probstmeier protiv Njemačke, presuda od 1. jula 1997. godine, stav 64, Izvještaji 1997-IV.

⁷⁶ Evropski sud za ljudska prava u predmetu Borgese protiv Italije, presuda od 26. februara 1992, serija A, broj 228-B, stav 18 i Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu AP 1365/07 od 22. 10. 2009. godine.

⁷⁷ Bosnia Legal Project Report N° 2 Rule of Law In Public Administration, Sarajevo, 15 December 1999, s. 18, 19, 21.

⁷⁸ Federalni zavod za programiranje razvoja, *Ekonomске slobode u BiH*, Sarajevo 2010, s. 11.

⁷⁹ Podaci Transparency International BiH, promotivni letak, 2006.

⁸⁰ Bilj. 37, s. 25.

12. Završna razmatranja: de lege lata vs. de lege ferenda

Bosna i Hercegovina mora raditi na usklađivanju propisa iz svih oblasti, a time i propisa koji se tiču eksproprijacije, sa pravnim stečevinama EU.⁸¹ Prvi korak ka novoj stepenici u evoluciji zakonodavstva svakako su zakoni koji predstavljaju fundamente za takve sisteme. Ipak, razumijevanje i primjena zakona određuju da li će ili ne sistem efektivno funkcionisati. U analizi su izneseni prijedlozi u pogledu izmjene pozitivnog ekspropriacionog zakonodavstva koje je, takođe, potrebno osavremeniti u smislu normiranja mogućnosti računarskog komuniciranja stranaka i organa uprave kako bi se doprinijelo unapređenju kvaliteta upravnog postupanja, ali i kraćem trajanju postupka.

Priprema službene osobe koja vodi postupke eksproprijacije za postupak po konkretnom predmetu od ključne je važnosti. Ukoliko se voditelj postupka ne pripremi za predmet i raspravu, onda ni najbolji zakoni neće ubrzati ni efikasnost, ni ekonomičnost, niti spriječiti greške ne samo u postupku eksproprijacije, nego i ostalim upravnim postupcima.

U praksi, upravna inspekcija se pojavljuje najčešće u slučajevima tzv. “šutnje administracije”, te je neophodno da se nadležna upravna inspekcija aktivnije posveti zakonom predviđenim obavezama.

Edukacija i informisanje su od ključne važnosti ukoliko se želi da javnost razumije određenu problematiku.

Efikasnije planiranje i efektivnije procedure, povećanje transparentnosti i poštivanje rokova poboljšalo bi postupak eksproprijacije pri izgradnji objekata naročito od značaja za ekonomski i infrastrukturni razvoj cijele zemlje.

⁸¹ Obaveza usklađivanja zakonodavstva stupila je na snagu 16. juna 2008. godine, tj. datumom potpisivanja Sporazuma. Čl. 70 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju:

„1. Strane priznaju važnost usklađivanja postojećeg zakonodavstva Bosne i Hercegovine sa zakonodavstvom Zajednice, kao i njegovog efikasnog provođenja. Bosna i Hercegovina nastojat će osigurati postepeno usklađivanje svojih postojećih zakona i budućeg zakonodavstva s pravnom tečevinom (acquis-em) Zajednice. Bosna i Hercegovina osigurat će propisnu primjenu i provođenje postojećeg i budućeg zakonodavstva.

2. Usklađivanje će početi danom potpisivanja ovog sporazuma i postepeno će se proširivati na sve elemente pravne tečevine (acquis-a) Zajednice iz ovog sporazuma do kraja prijelaznog perioda definiranog članom 8. ovog sporazuma.

3. Usklađivanje će se u svojoj ranoj fazi fokusirati na osnovne elemente pravne tečevine (acquis-a) Zajednice koji se odnosi na unutrašnje tržište kao i na druge oblasti vezane za trgovinu. U kasnijoj fazi Bosna i Hercegovina fokusirat će se na preostale dijelove pravne tečevine (acquis-a) Zajednice. Usklađivanje će se provoditi na osnovu programa koji će dogovoriti Evropska komisija i Bosna i Hercegovina.

4. Bosna i Hercegovina će također, u dogovoru s Evropskom komisijom, detaljno dogovoriti na koji način će pratiti postupak usklađivanja zakonodavstva i radnji koje treba preduzeti na provođenju zakona.“

Rezime

*Ovaj tekst ukazuje na manjkavosti, ali i na mogućnosti u pogledu poboljšanja pojedinih aspekata upravnog postupka u postupku eksproprijacije u cilju povećanja efikasnosti, transparentnosti, blagovremenosti, te u cilju zaštite pojedinaca od proizvoljnosti javne vlasti. Uz svaku pojedinu uočenu manjkavost predloženo je konkretno (potencijalno) rješenje. Za neke od problema rješenje je moguće postići izmjenom postojećih zakona, za druge pak mijenjanjem pravne prakse. Prema obavezama Bosne i Hercegovine da uskladi svoje zakonodavstvo sa *acquis communautaire*, izneseni su relevantni stavovi Evropskog suda za ljudska prava. Zakon o eksproprijaciji najuže korespondira sa jednim od fundamentalnih prava- prava vlasništva. Stoga, balans između javnog i privatnog interesa mora biti izražen odgovarajućom i na precizan način utvrđenom naknadom za eksproprijisanu imovinu.*

Summary

*This article presents defectiveness, but also feasibilities with regard to improve every particular aspect of expropriational administrative procedure in purpose of efficiency, transparency, timeliness, and individual's protection against arbitrariness of public authorities. Beside each caught sight defectiveness concrete (potential) solution is proposed. For some problems, solution is possible to achieve by changing positive legislature, but for others by changing legal practice. Accordingly to Bosnia and Herzegovina's obligations to harmonize it's legislation with *acquis communautaire*, relevant legal opinions of European Court for Human Rights are given. Expropriation act closely correspond with one of the fundamental rights – ownership right. Therefore, a balance between public and private interest must be expressed by adequate and precisely determined compensation for expropriated property.*

Literatura

Akt Ministarstva pravde FBiH br. 03-06-1810/05-9 od 19. 08. 2009.

Akt Ministarstva pravde FBiH br. 03-06-1810/05-13 od 20. 04. 2010.

Akt Ministarstva pravde FBiH br. 03-06-1810/05-14 od 20. 04. 2010.

Babić M., Komegrafika, Banja Luka, 2000.

Bosnia Legal Project Report N° 2, International Crisis Group Balkans Report N° 84, Rule of Law In Public Administration: Confusion And Discrimination In A Post-Communist Bureaucracy, Sarajevo, 15. 12. 1999.

Bosnia Legal Project Report No 3, International Crisis Group Balkans Report N° 85, Denied Justice: Individuals Lost in a Legal Maze, Sarajevo, 23. 02. 2000.

Case-law of the European Court of Human Rights: summary of selected judgments and decisions on property restitution/compensation, 10. 02. 2011.

Đelmo Z., Upravno procesno pravo, Sarajevo, 2008.

Ekić F., Uloga i značaj sudskih vještaka, Sarajevo, 2004.

Ekonomске slobode u BiH u 2010. godini, Federalni zavod za programiranje razvoja, Sarajevo, septembar 2010.

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Sl. list RBiH, posebno izdanje- Međunarodni ugovori 5/96.

Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2010. godinu, Institucija Ombudsmana za ljudska prava BiH, Banja Luka, mart 2011.

Grgić A., Longar M., Mataga Z., i Vilfan A., Pravo na imovinu prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, Vodič za primjenu Evropske konvencije o ljudskim pravima i njenih protokola, Priručnik iz oblasti ljudskih prava br. 10, Strazbur, juni 2007.

Horvat M., Rimsko pravo, Zagreb, 2002.

Internetski članak, Eksproprijacija zemljišta na trasi budućeg autoputa kroz Federaciju Bosnu i Hercegovinu puna je nepravilnosti, mahinacija i zloupotreba - Kvadratni metar od 18 do 118 KM, dostupno na <http://www.cafe.ba>, preuzeto 25. 06. 2010. god.

Izvještaj o napretku BiH u 2010. godini (radni dokument osoblja Evropske Komisije, prilog uz saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Savjetu/Vijeću, Strategija proširenja i ključni izazovi 2010-2011, Brisel, 09. 11. 2010.

Izvještaj revizije učinka UR-01/033-01/09: Upravljanje vremenom u procesu eksproprijacije nekretnina pri izgradnji dionica autoceste na Koridoru V c, Ured za reviziju institucija u FBiH, Sarajevo, oktobar 2009.

Izvještaj o stanju bespravno izgrađenih romskih naselja u BiH, OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina, Odjel za ljudska prava, dostupno na <http://www.oscebih.org>

Kamarić M., Upravni postupak, Sarajevo, 1969.

Karčić F., Vakufi i reprivatizacija, Glasnik Rijaseta IZ u SFRJ, Sarajevo, 1991.

Klaić B., Veliki rječnik stranih riječi, Zagreb, 1972.

Klarić P. i Vedriš M., Građansko pravo, Zagreb, 2006.

Mathany I., Waque S. F., Expropriation: The Raw Edge of the Conflict between the Public and Private Interests, Faculty of Law, University of Windsor, Private Property, Planning and the Public Interest Conference, 11-12. 03. 2010.

Odluka Ombudsmena za ljudska prava Federacije BiH u predmetu T-1261/99-III od 7. 12. 1999.

Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu AP 1895/05 od 26. 01. 2007.

Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu AP 3360/06 od 23. 05. 2007.

Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu AP 3462/06 od 29. 04. 2009.

Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu AP 1365/07 od 22. 10. 2009.

Odluka Ustavnog suda RS u predmetu U-46/08 od 10. 11. 2010.

Osnovni Zakon o eksproprijaciji FNRJ Sl. list FNRJ 28/47.

Podaci Transparency international BiH, letak, 2006.

Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Bistronić protiv Hrvatske, 25774/05.

Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu James i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 98 od 21. 02. 1986.

Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Mikulić protiv Hrvatske, 53176/99 od 07. 02. 2002.

Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Probstmeier protiv Njemačke, presuda od 01. 07. 1997.

Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Borgese protiv Italije, presuda od 26. 02. 1992.

Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Ouzounglou protiv Grčke, 32730/03 od 24. 11. 2005.

Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Bivši kralj Grčke i ostali protiv Grčke, 25701/94 od 28. 11. 2002.

Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Scordino protiv Italije, 36813/97.

Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Artiko protiv Italije, 37, 1980.

Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Vajagić protiv Hrvatske, 30431/03 od 16. 10. 2008.

Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Kirilova i ostali protiv Bugarske, 42908/98 od 14. 09. 2007.

Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Jalloh protiv Njemačke, 54810/00 od 11. 07. 2006.

Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Wierciszewska protiv Poljske, 41431/98 od 25. 11. 2003.

Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu De Wilde, Ooms i Versyp protiv Belgije od 10. 03. 1972.

Presuda Vrhovnog suda FBiH U.426/2000 od 03. 08. 2000.

Program prioriteta usklađivanja u zakonodavnim aktivnostima za provedbu evropskog partnerstva i privremenog sporazuma, Direkcija za evropske integracije, 31. 12. 2009.

Rješenje Federalne uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove br. 01-473-493798 od 23. 12. 1998.

Rješenje Federalne uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove broj: 05-31-6/02 od 15. 02. 2002.

Rješenje Federalne uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove broj: 05-31-129/02 od 07. 03. 2002.

Rješenje Vrhovnog suda RS br. 118-0-Rev-08-000 565 od 12. 05. 2010.

Rule Over Law: Obstacles to the Development of an Independent Judiciary in Bosnia and Herzegovina, International Crisis Group Balkans Report No. 72, 1999.

Spisi predmeta eksproprijacije u Općini Lukavac u periodu od 2007. do 2010.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, dostupno na <http://www.dei.gov.ba>

Strategija proširenja i ključni izazovi 2010 – 2011, Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Vijeću, Brisel, 9. 11. 2010.

Studija izvodljivosti restitucije u BiH, Ekonomski institut Sarajevo, Sarajevo, juli 2006.

Velić I., Izuzimanje ili ograničenje prava vlasništva putem eksproprijacije, Sarajevo, novembar 2007.

Vehabović F., Odnos Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Sarajevo 2006.

Zagrajski S., Zaštita prava vlasništva u postupcima izvlaštenja pred Europskim sudom za ljudska prava, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 3/2008.

Zakon o upravnom postupku BiH, Sl. glasnik BiH 29/02, 12/04, 88/07, 93/09.

Zakon o upravnom postupku FBiH, Sl. novine FBiH 2/98, 48/99.

Zakon o upravnom postupku RS, Sl. glasnik RS 13/02, 87/07.

Zakon o upravnom postupku BD, Sl. glasnik BD 3/00, 5/00, 9/02, 8/03, 8/04, 25/05, 8/07, 10/07, 19/07, 36/09.

Zakon o eksproprijaciji FBiH, Sl. novine FBiH 70/07, 36/10.

Zakon o eksproprijaciji Repulike Srpske, Sl. glasnik RS 112/06, 37/07.

Zakon o eksproprijaciji FNRJ, Sl. list FNRJ 12/57.

Zakon o eksproprijaciji SFRJ, Sl. list SFRJ 11/68, 30/68.

Zakon o eksproprijaciji SRBiH, Sl. list SRBiH 35/72,19/77, 18/86.

Zakon o eksproprijaciji SRBiH, prečišćeni tekst, Sl. list SRBiH 12/87.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji SR BiH, Sl. list SRBiH 38/89,15/94.

Zakon o izvlaštenju Republike Hrvatske, Narodne novine 9/94, 35/94, 112/00, 114/01, 79/06.

Zakon o stranim ulaganjima, Sl. novine FBiH 61/01, 50/03.

Zakon o ombudsmenu BiH za ljudska prava, Sl. gl. BiH 35/04.