

1.1. UVODNA RAZMATRANJA Pravo vlasništva predstavlja objektivnim pravom najšire zaštićeno ovlaštenje posjedovanja, korištenja i raspolaganja nekom stvari u skladu sa njenom prirodom i namjenom, tako da je međunarodno-pravnim instrumentima, kao i nacionalnim zakonodavstvom tradicionalno predviđeno kao jedno od osnovnih prava sa visokim standardima zaštite¹.

Brojni dokumenti i norme međunarodnog prava, između ostalih ljudskih prava i sloboda, pravo na imovinu određuju kao jedno od osnovnih ljudskih prava. Navešćemo samo neke od međunarodnih instrumenata zaštite prava na imovinu :

- Univerzalna deklaracija o pravima čovjeka iz 1948. godine - „svako ima pravo da posjeduje imovinu sam i u zajednici sa drugim, te da niko ne smije biti samovoljno lišen svoje imovine”.

- Konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine - „svako fizičko ili pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko nemože biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uvjetima predviđenim zakonom i općim načelima međunarodnog prava”.

- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima - „Sva su lica jednaka pred zakonom i imaju pravo bez ikakve diskriminacije na podjednaku zaštitu zakona. U tom smislu, zakon mora da zabranjuje svaku diskriminaciju i da obezbijedi svim licima podjednaku i uspješnu zaštitu protiv svake diskriminacije, naročito u pogledu rase, boje, pola, jezika vjere, političkog ili drugog ubjeđenja, nacionalnog i socijalnog porijekla, imovinskog stanja, rođenja i sl”⁴

Bez obzira što je društveno-političko uređenje (bivša Jugoslavija) u kojem je egzistirala Bosna i Hercegovina, koja je kao članica Ujedinjenih nacija bila obavezna na poštivanje imovinskog prava, ono je često kršeno kroz razne vidove nacionalizacije, konfiskacije, ekspropriacije i sl. Tako da možemo reći da je pravo vlasništva u Bosni i Hercegovini imalo veoma burnu sudbinu koju je karakterizirao nizak nivo sigurnosti, te

česta nasilna izuzimanja i pretvorbe, pa pravo vlasništva na našim prostorima često nije uživalo zaštitu koja se tradicionalno propisuje. Tako su u praksi, zabilježeni brojni slučajevi neopravdanog izuzimanja ili ograničavanja prava vlasništva, između ostalog i putem ekspropriacije, koja će biti predmetom razmatranja ovog rada.

1.2. EKSPROPRIJACIJA U ZAKONODAVSTVU BIVŠE JUGOSLAVIJE

Zajednička država je obnovljena odlukama II. zasjedanja Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije (AVNOJ) od 29.11.1943. godine, kao socijalistička federacija, republikanskog oblika vladavine. Po okončanju rata u januaru 1946. godine donesen je prvi Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije⁵ (FNRJ). Ustav je napisan po sovjetskom uzoru, a isti je ozakonio novi društveno-ekonomski sistem utemeljen na državnom vlasništvu svih važnijih privrednih resursa i centraliziranom upravljanju tim resursima.

U okviru novog ustavnog uređenja ekspropriacija kao jedan od načina sticanja opštenarodne imovine (državne imovine) utemeljna je Ustavom i Osnovnim Zakonom o ekspropriaciji⁶. Osam godina kasnije u okviru regulisanja ove oblasti 1955. godine, donesena je Uredba o naknadi za ekspropisane nepokretnosti FNRJ⁷, da bi dvije godina kasnije donesen novi Zakon o ekspropriaciji.

Osnovna karakteristike ovih zakonski odredbi su :

- eksproprijacija se može vršiti samo ako je utvrđen opći interes, a u svrhu izgradnje objekata ili izvođenja drugih radova ;
- korisnici eksproprijacije mogu biti samo društveno pravna lica ;
- predmet eksproprijacije može biti samo nepokretnost u svojini građana, građansko-pravnih lica, društvenih organizacija i udruženja građana ;
- raniji vlasnici imaju pravo na određenu naknadu za ekspropisanu nepokretnost ;

Proces eksproprijacije u ovom periodu karakterisao se svojom simboličnom i nepravničnom naknadom, te je u suštini imao nacionalizatorski karakter. Iako često simbolična, naknada za oduzetu imovinu u brojnim slučajevima vlasnicima izuzete imovine nije isplaćena. Kao način izuzimanja imovine od građana, eksproprijacija je u dobroj mjeri bila u suprotnosti sa istaknutim osnovnim principima na kojima se zasnivaju elementarne slobode i prava čovjeka iz razloga diskriminacije vlasnika (građana), nasilnih metoda, bez poštovanja elementarnih pravila zakonitog i pravičnog postupka⁹. Za vlasnika je posebno bio nepovoljan Osnovni zakon o eksproprijaciji iz 1947. godine, koji je između ostalog propisivao mogućnost eksproprijacije pokretnih stvari, a "kada to traži opšti interes, mogli su se ekspropisati predmeti naročite kulturne, umjetničke i istorijske vrijednosti, kao i imovinska prava".

Naknada za ekspropisanu nepokretnost, u pogledu njene visine i vrste, davala je eksproprijaciji u ovom periodu u izvjesnoj mjeri klasno-političko obilježje obzirom da je naknada bila određena u visini prosječne prometne vrijednosti ekspropisane imovine a da se pri tome nije priznavala izgubljena dobit kao i „afekciona vrijednost", te se ista isplaćivala u državnim obveznicama koje zapravo nisu imale nikakvu realnu vrijednost. Postupak eksproprijacije u ovom periodu je više ličio na prisilno izuzimanje imovine, a isti su vodile sreske i gradske ekspropriacione komisije.

onošenjem Ustava FNRJ iz 1963. godine je još više oslabljen položaj republika, a republički ustavi su bili u skladu sa saveznim ustavom, tj. predstavljali su prepis saveznog ustava. Međutim, kada se tiče eksproprijacije u ovom periodu napravljen je značajan pomak, jer se naknada za ekspropisanu nekretninu počinje da se isplaćuje u novcu, mada i tada ona nije bila ekonomska već je zakonski određeno da ista bude „pravična", a ova oblast je regulisana donošenjem Zakonom i naknadama za ekspropisana zemljišta¹⁰, a detaljnije odredbe ove materije su utvrđene donošenjem novog Zakona o eksproprijaciji¹¹ iz 1968. godine.

1.3. EKSPROPRIJACIJA U ZAKONODAVSTVU BIVŠE SR BiH Do donošenja Ustavnih amandmana iz 1971. godine na savezni ustav, eksproprijacija je bila isključiva nadležnost saveznog zakonodavstva, a nakon toga zakonsko regulisanje ove materije prelazi u nadležnost republika i autonomnih pokrajina. Mada je do donošenja novih zakona u skladu sa Zakonom o važenju određenih saveznih zakona iz oblasti državne uprave i pravosuđa¹², i dalje na snazi ostao savezni Zakon o

eksproprijaciji, kao i Zakon o postupku i rokovima za eksproprijaciju na područjima zahvaćenim elementarnim nepogodama većeg obima¹³ iz 1970. godine.

Prvi Zakon o eksproprijaciji SR BiH¹⁴ donesen je 1972. godine, čijim donošenjem je do tada važeće savezno zakonodavstvo (kao i određen broj republičkih propisa) stavljen van snage. Donošenjem Ustava SR BiH iz 1974. godine, je određeno da svi poslovi koji nisu u nadležnosti savezne države ostaju u nadležnosti republičkih i pokrajinskih organa, te je u skladu sa tim a u cilju usklađivanja sa novim ustavom donesen je novi Zakon o eksproprijaciji SR BiH¹⁵ 1977. godine. Kao i raniji zakon iz 1971. godine, tako je i zakon iz 1977. godine polazeći od ustavnih opredjeljenja, u osnovi je preuzeo odredbe ranijeg saveznog „Zakona o eksproprijaciji“ uz prethodno preispitivanje preuzetih odredbi na osnovu njegove dugogodišnje primjene a naročito u pogledu „pravične naknade“ za ekspropisanu nepokretnost, što je čak regulisao i Ustav SR BiH svojom odredbom „nepokretnosti na koje postoji pravo svojine mogu se uz pravičnu naknadu ekspropisati ili se to pravo može ograničiti ako to zahtjeva opći interes utvrđen na osnovu zakona“.

Osnovna načela na kojima se zasniva Zakon o eksproprijaciji iz 1977. godine su :

- eksproprijacija se može vršiti samo u svrhu izgradnje objekata ili izvođenja drugih radova od općeg interesa ;
- predmet eksproprijacije može biti samo nepokretnost na kojoj postoji pravo svojine ;
- u svrhu izgradnje objekata od općeg interesa mogu se oduzimati i prenositi sa jednog na drugog društvenog subjekta nepokretnost u društvenoj svojini uz naknadu propisanu zakonom ;
- eksproprijacija može biti potpuna i nepotpuna ;
- korisnici eksproprijacije mogu biti sva društveno-pravna lica, koja stiču pravo da nepokretnost koriste u svrhe radi kojih je eksproprijacija izvršena ;
- na zahtjev vlasnika ekspropisat će se i preostali dio nepokretnosti ako se pri eksproprijaciji jednog dijela nepokretnosti utvrdi da vlasnik nema privrednog interesa da koristi njen preostali dio ;
- za ekspropisanu nepokretnost vlasniku pripada „pravična naknada“, koja ne obuhvata uvećanu vrijednost nepokretnosti, koja je neposredno ili posredno rezultat ulaganja društvenih sredstava ;

Na ovim načelima u SR BiH je provođena eksproprijacija skoro deset godina. Njenom dosljednom primjenom u oko deset hiljada predmeta svake godine razrješavani su veoma složeni imovinsko pravni odnosi, što je imalo izuzetan značaj za privredni, kulturni, zdravstveni i sveopšti razvoj SR BiH. Ovim zakonom su ekspropisani veliki kompleksi zemljišta za izgradnju infra strukturnih objekata (pruga Šamac - Sarajevo, Brčko - Banovići, magistralni put Sarajevo - Zenica, energetske objekti izgradnja hidroelektrana na Neretvi, termoelektrana u Tuzli, Gacku u Kaknju - Čatići i izgradnja velikih industriskih kapaciteta kao što su, Energoinvest, Šipad, Agrokomerc, Željezara Zenica, Rudi Čajevac Banja Luka i mnogi drugi energetske, infrastrukturni, kulturni zdravstveni i drugi objekti koji su bili neophodni u razvoju SR BiH.) Ovaj zakon je omogućio da instrument eksproprijacije nekretnina u našem sistemu bude isključivo u

funkciji opštedruštvenog interesa, te je u podjednakoj mjeri dobrim dijelom štitio interese kako društvene svojine tako i vlasnika ekspropisanih nekretnina. Nakon dugogodišnjeg iskustava u primjene Zakona o ekspriaciji iz 1977. godine, te u cilju daljnjeg razvoja društveno-ekonomskih odnosa, koji su zahvatili prostor bivše Jugoslavije, izvršene su značajne izmjene i dopune Zakona o eksproprijaciji¹⁷ 1986. godine, koje su kao prečišćen tekst Zakona o eksproprijaciji¹⁸ objavljene 1987. godine. Ovim izmjenam i dopunama su na adekvatniji način regulisani mnogi zakonski instituti, kao što su :

- utvrđivanje općeg interesa ;
- uslovi i postupak eksproprijacije ;
- institut zakupa, kao jedan oblik nepotpune eksproprijacije kod površinske eksploatacije industrijskih i ostalih mineralnih sirovina, što je imalo za cilj da se spriječi olako pretvaranje obradivih poljoprivrednih površina u neobrađivo zemljište ;
- obezbjeđenje korišćenja poslovnih prostorija i određivanje naknade za ekspropisane nekretnine ;
- uvedena je kategorija nespornog i neosporenog iznosa naknade i polaganje tog iznosa uz sudski depozit ako vlasnik nekretnina odbije da ga primi kao i odredbe o kamati ;
- uvedena je novina a koja se odnosi na eksproprijaciju na područjima na kojima dolazi do slijeganja zemljišta usljed eksploatacije solnih ležišta (što je karakteristično za BiH grd Tuzlu).