

UPRAVNO OGRANIČAVANJE PRAVA SVOJINE U SLUČAJU ELEMENTARNIH NEPOGODA

Ratko Radošević

Univerzitet u Novom Sadu, Pravni fakultet u Novom Sadu,
r.radosevic@pf.uns.ac.rs

Apstrakt: Elementarne nepogode mogu da dovedu do različitih vidova ograničavanja prava svojine građana na nepokretnim i pokretnim stvarima. Cilj rada je da se utvrdi pravni režim ograničavanja prava svojine u ovim vanrednim okolnostima i da se izdvoje one mere koje imaju upravni karakter – koje se vrše uz upotrebu upravnih ovlašćenja. U pitanju su mere koje bi, uslovno, mogle da se podvedu pod eksproprijaciju i rekviziciju, kao klasične vidove upravnog ograničavanja prava svojine.

Ključne reči: elementarne nepogode, upravno ograničavanje prava svojine, eksproprijacija, rekvizicija.

1. Uvod

Iako načelno garantovano, kao jedno od ustavnih prava čoveka i građanina, pravo svojine može da bude ograničeno, različitim merama. Za one mere koje se sprovode u pojedinačnim situacijama, uz primenu upravnih ovlašćenja, kažemo da imaju upravno-pravni karakter. Namenjene su zaštiti javnog interesa, a potreba za njihovim sprovođenjem, u konkretnoj situaciji, može da proizađe i iz elementarnih nepogoda.

Kada je javni interes ugrožen elementarnim nepogodama, na raspolaganju su različite mere upravnog ograničavanja prava svojine. Cilj rada je da se ove mere izdvoje, uz ukazivanje na pravila kojima su one uređene, korišćenjem normativno-pravnog metoda. Pretpostavlja se, pri tome, da oneuslovno mogu da se pojave u jednom od dva klasična oblika: eksproprijacije ili rekvizicije.

2. Upravno ograničavanje prava svojine i elementarne nepogode

Pravo svojine jedno je od osnovnih prava čoveka i građanina, u zenitu svoga razvoja proglašeno neprikosnovanim i svetim. Ono je, međutim, čak i tada, 1789. godine, kada je francuska Ustavotvornaskupština izrekla ove reči i zapisala ih u Deklaraciju prava čoveka i građanina, moglo da bude ograničeno, ukoliko to očigledno zahteva zakonito utvrđena javna potreba i pod uslovom pravičnog i prethodnog obeštećenja (Mrđenović, 2011, str. 316).

O tome da je javna potreba ponekad važnija od prava svojine vodi se računa i danas, kada mu više ne pripisujemo božansku – već realniju zaštitu, onu ustavnopravnog karaktera. Mirno uživanje prava svojine jemči se i Ustavom Republike Srbije, ali se istovremeno otvara mogućnost da ono, u javnom interesu, utvrđenom na osnovu zakona, bude oduzeto ili ograničeno – uz naknadu, koja ne može da bude niža od tržišne (Ustav Republike Srbije, “*Službeni glasnik Republike Srbije*”, br. 98/2006, čl. 58, st. 1 i 2.).

U okvirima ustavnopravnog i daljeg zakonskog normiranja, pravo svojine, u javnom interesu, može da bude ograničeno i merama upravnopravnog karaktera. Pod upravnim ograničavanjem prava svojine podrazumevaju se tako one mere koje se sprovode uz primenu upravnih ovlašćenja (Milkov, 2017, str. 343; Dimitrijević, 1983, str. 297). Razlozi za upravno ograničavanje prava svojine mogu da budu različiti, a među njima, kao izraz javnog interesa u konkretnom slučaju, mogu da se nađu i vanredne okolnosti, izazvane elementarnim nepogodama.

3. Oblici upravnog ograničavanja prava svojine u slučaju elementarnih nepogoda

Ograničavanje prava svojine u pojedinačnim situacijama, primenom upravnih ovlašćenja, uopšteno posmatrano, ispoljava se u nekoliko vidova. U slučaju elementarnih nepogoda, dva oblika upravnog ograničavanja prava svojine izdvajaju se kao osnovna, u zavisnosti od njegovog predmeta: eksproprijacija i rekvizicija.

3.1. Eksproprijacija

Vršenjem eksproprijacije – u javnom interesu, utvrđenom na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može da bude niža od tržišne – oduzima se ili ograničava pravo svojine na nepokretnim stvarima (Milkov, 2011: 43). Kada se pravo svojine oduzima, govori se o potpunoj eksproprijaciji, praćenoj promenom sopstvenika nepokretnosti. Kada se pravo svojine samo ograničava, ustanovljavanjem službenosti na nepokretnostima ili zakupa na zemljištu na određeno vreme, radi se o nepotpunoj eksproprijaciji; na određeno vreme, zemljište može i privremeno da se zauzme (Zakon o eksproprijaciji, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 53/95). Postupak eksproprijacije sastoji se iz tri osnovne faze: u prvoj fazi utvrđuje se javni interes za eksproprijaciju, u drugoj donosi rešenje o eksproprijaciji, a u trećoj utvrđuje naknada za eksproprijisanu nepokretnost (Milkov, 2011, str. 56-57).

Prethodno skicirana i Zakonom o eksproprijaciji detaljno uređena pravila oblikuju opšti pravni režim oduzimanja i ograničavanja prava svojine na nepokretnostima. On se, u osnovi, primenjuje u svim slučajevima u kojima se sprovodi eksproprijacija – bez obzira na razlog oduzimanja ili ograničavanja prava svojine. Kada je, međutim, eksproprijacija nepokretnosti neophodna za zaštitu od elementarnih nepogoda⁹, onda se i ova pravila donekle menjaju i prilagođavaju, gradeći tako uz opšti i jedan poseban pravni režim (Prica, 2016, str. 166-167). Preciznije posmatrano, odstupanja od opštih pravila namenjena su eksproprijaciji koja se sprovodi na područjima zahvaćenim elementarnim nepogodama većeg obima: na područjima zahvaćenim zemljotresom, poplavom, požarom, ekološkim udesom ili drugom elementarnom nepogodom većeg obima, primenjuje se poseban postupak eksproprijacije, radi izgradnje objekata i izvođenja radova kojima se otklanjaju prouzrokovane posledice (Zakon o eksproprijaciji, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 53/95, čl. 37). Područja na kojima se ovaj postupak sprovodi i vremensko važenje ovih posebnih pravila utvrđuje Vlada (Zakon o eksproprijaciji, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 53/95, čl. 40, st.1).

⁹“Vlada može utvrditi javni interes i u slučaju kad je eksproprijacija a ne pokretnost i neophodna [...] za obezbeđenje [...] zaštite od elementarnih nepogoda, uključujući i izgradnju objekata i izvođenje radova za ove potrebe [...]“ (Zakon o eksproprijaciji, čl. 29)

Posebnih pravila nema mnogo, a prvenstveno se odnose na momenat u kojem korisnik eksproprijacije stiže pravo na stupanje u posed ekspropriisane nepokretnosti. U redovnim prilikama, taj momenat nastupa tek onda kada bude doneta pravnosnažna odluka o naknadi za ekspropriisanu nepokretnost, odnosno tek onda kada korisnik eksproprijacije i vlasnik nepokretnosti zaključe sporazum o naknadi (Zakon o eksproprijaciji, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 53/95, čl. 34). U neredovnim okolnostima, izazvanim elementarnim nepogodama većeg obima, javni interes nalaže da se reaguje brže. Više se ne čeka da postupak eksproprijacije prođe kroz sve faze i bude definitivno završen: korisnik eksproprijacije može da traži predaju nepokretnosti već u centralnoj fazi, na osnovu konačnog rešenja o eksproprijaciji. Štaviše, na njegov zahtev nepokretnost može da mu se preda i odmah po donošenju prvostepenog rešenja, ukoliko je to nužno zbog hitnosti izvođenja radova i ukoliko tako odluči skupština opštine (Zakon o eksproprijaciji, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 53/95, čl. 37). Žalba nema suspenzivno dejstvo ni kod privremenog zauzimanja zemljišta, ali bez ikakvih dodatnih uslova i odluka (Zakon o eksproprijaciji, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 53/95, čl. 38, st. 2).

Posebni pravilima ne štiti se samo javni interes, koji nalaže brzo i pojednostavljeno postupanje, već i interes sopstvenika nepokretnosti. Ukoliko se zbog zaštite od elementarnih nepogoda ekspropriše stambena zgrada, stan ili poslovna prostorija, korisnik eksproprijacije dužan je da ranijem sopstveniku (odnosno nosiocu stanarskog prava ili zakupcu) obezbedi drugi stan ili poslovnu prostoriju (u svojinu, susvojину, na korišćenje, odnosno u zakup) u roku koji ne može da bude duži od šest meseci od dana iseljenja. Do obezbeđenja drugog stana ili poslovne prostorije, korisnik eksproprijacije ima obavezu da ovim licima, pre rušenja ekspropriisanog objekta, obezbedi privremeni smeštaj, koji ispunjava uslove stanovanja, odnosno obavljanja delatnosti. Ove odredbe shodno se primenjuju i kod eksproprijacije drugih objekata (Zakon o eksproprijaciji, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 53/95, čl. 39, st. 3-5).

Iako su, suštinski gledano, elementarne nepogode oblik vanrednih okolnosti, one to ne moraju da budu i u formalnom smislu reči. Primena specifičnih pravila o postupku eksproprijacije nije uslovljena proglašenjem određenog vida vanrednih okolnosti. Uslovljena je obimom u kojem elementarne nepogode moraju da se ispolje. One ne

moraju da budu pravno kvalifikovane kao određeni oblik vanrednih okolnosti, ali moraju da budu ispoljene u većem obimu.

Procena o tome da je određeno područje zahvaćeno elementarnom nepogodom većeg obima uvažava potrebu za hitnim reagovanjem, ali još uvek u okviru formalno uređenog postupka eksproprijacije, unutar procedure koja dozvoljava jedino to da se donete odluke sprovedu ranije nego što je to uobičajeno. Ako to nije dovoljno, ako na taj način javni interes ne može da se zaštiti, onda i ograničavanje prava svojine mora da dobije neku drugu pravnu osnovu – izvan eksproprijacije u formalnom smislu reči. Pod pretpostavkom da se ovaj put elementarne nepogode pravno kvalifikuju unutar određenog tipa vanrednih prilika, pravna osnova može da se pronade u propisima koji uređuju vanredne situacije i vanredno stanje.

Kada nastanak ili posledice elementarnih nepogoda nije moguće sprečiti ili otkloniti redovnim delovanjem nadležnih organa i službi, već je nužno upotrebiti posebne mere, snage i sredstva, proglašava se vanredna situacija.¹⁰ Posebne mere mogu da budu i mere ograničavanja prava svojine na nepokretnostima, definisane u okviru obaveza fizičkih i pravnih lica. Kao vlasnici i korisnici nepokretnih stvari, pravna lica imaju dužnost da omoguće da se na njihovim nepokretnostima sprovedu radovi koji su neophodni za zaštitu i spasavanje, po naredbi nadležnog štaba za vanredne situacije, a uz pravo na naknadu, koja se isplaćuje po tržišnim cenama. Sličnu obavezu imaju i fizička lica, građani: za potrebe zaštite i spasavanja dužni su da omoguće izvođenje neophodnih radova na svojim nepokretnostima i da ih daju na korišćenje. Za korišćenje nepokretnosti i štetu nastalu izvođenjem radova građani takođe imaju pravo na naknadu, po tržišnim cenama (Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br.

¹⁰Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 97/2018, čl. 38, st. 1. U skladu sa članom 2, stavom 1, tačkom 2 ovog Zakona: „Elementarna nepogoda je pojava hidrološkog, meteorološkog, geološkog ili biološkog porekla, prouzrokovana delovanjem prirodnih sila kao što su zemljotres, poplava, bujica, oluja, jaka kiša, atmosferska pražnjenja, grad, suša, odronjavanja ili klizanja zemljišta, snežni nanosi i lavina, ekstremne temperature vazduha, nagomilavanje leda na vodotoku, pandemija, epidemija zaraznih bolesti, epidemija stočnih zaraznih bolesti i pojava štetočina i druge prirodne pojave većih razmera koje mogu da ugroze bezbednost, život i zdravlje većeg broja ljudi, materijalna i kulturna dobra ili životnu sredinu u većem obimu.“

87/2018, čl. 32, st. 4). Način korišćenja nepokretnih stvari i način utvrđivanja naknade fizičkim i pravnim licima bliže uređuje Vlada (Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 87/2018, čl. 37).

Slične obaveze fizičkim i pravnim licima mogu da se nametnu i u vanrednom stanju, koje se proglašava onda kada elementarne nepogode predstavljaju javnu opasnost koja ugrožava opstanak države ili građana (Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 98/2006, čl. 200, st. 1). U okviru materijalne obaveze, fizička i pravna lica, kao vlasnici, imaju dužnost da nepokretne stvari kojima raspolažu, a koje su određene kao stvari posebne namene za potrebe odbrane, Vojske Srbije i civilne zaštite, ustupe na privremeno korišćenje državnim organima, Vojsci Srbije i civilnoj zaštiti, uz propisanu naknadu za njihovo privremeno korišćenje i naknadu štete (Zakon o vojnoj, radnoj i materijalnoj obavezi, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 88/2009, 95/2010 i 36/2018, čl. 95, 96 i 101).

Materijalna obaveza u vanrednim situacijama i vanrednom stanju nije eksproprijacija, u formalnom smislu reči. Po svojoj suštini, međutim, bliska je eksproprijaciji. Poput eksproprijacije, ona podrazumeva pojedinačnu meru, upravnog karaktera, kojom se, bez obzira na saglasnost vlasnika, ograničava pravo svojine na nepokretnostima. Ograničavanje prava svojine praćeno je naknadom, koja može da se objasni na isti način kao i kod eksproprijacije: odgovornošću države za štetu po osnovu principa jednakosti tereta.¹¹ Stepem ugroženosti javnog interesa, ipak, nalaže i osnovnu razliku – bržu i jednostavniju proceduru od one namenjene eksproprijaciji.

Bez obzira na opravdane razloge za uvođenje ove uprošćene procedure, njene specifičnosti morale bi da budu normirane zakonom. To je, međutim, slučaj samo sa ograničavanjem prava svojine u slučaju vanrednog stanja. Zakonska pravila o vanrednim situacijama prazna su u tom pogledu; upućuju jedino na propis Vlade, ali je pitanje u kojoj meri Vlada sme da uredi posebnosti postupka namenjenog sprovođenju upravnih mera. Shodna primena zakonskih pravila o

¹¹ „Pojedinci čije je pravo država povredila u opštem interesu nalaze se u jednoj naročitoj situaciji: oni su ti jedini čija su prava povređena, dok su prava sviju drugih ostala čitava. Po čemu bi samo izvesni pojedinci imali dužnosti da podnesu više štete nego ostali?“ (Tasić, 1996, str. 29)

vanrednom stanju takođe bi mogla da se uzme u obzir, ali ne bez daljih pitanja i dodatnih problema.

3.2. Rekvizicija

Kao mera upravnog ograničavanja prava svojine na pokretnim stvarima, rekvizicija i jeste namenjena vanrednim okolnostima. Zato i nije uređena celovito, u okviru opšteg pravnog režima. Pravila o rekviziciji deo su posebnih pravnih režima, namenjenih konkretnom obliku vanrednih okolnosti (Milkov, 2017, str. 352). U zavisnosti od stepena ugroženosti, izazvanog elementarnim nepogodama, propisi koji predviđaju mogućnost ograničavanja prava svojine na nepokretnim stvarima u vanrednim situacijama i vanrednom stanju, daju osnovu i za ograničavanje prava svojine na pokretnim stvarima.

U skladu sa pravilima o vanrednim situacijama, pravna lica, kao vlasnici i korisnici pokretnih stvari – zaliha vode, hrane, medicinskih sredstava i lekova, energenata, odeće, obuće, građevinskih i drugih proizvoda – dužna su da ih stave na raspolaganje za potrebe zaštite i spasavanja, po naredbi nadležnog štaba za vanredne situacije (Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 87/2018, čl. 32, st. 3). Fizička lica (građani), imaju sličnu obavezu: da za potrebe zaštite i spasavanja daju na korišćenje vozila, mašine, opremu, materijalno-tehnička i druga materijalna sredstva (voda, hrana, lekovi, odeća, obuća, građevinski i drugi proizvodi); naravno, uz pravo na naknadu koja se isplaćuje po tržišnim cenama. Način korišćenja pokretnih stvari i način utvrđivanja naknade propisuje Vlada (istim propisom kojim to čini i za korišćenje nepokretnih stvari) (Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 87/2018, čl. 37). Poseban postupak u kojem se vrši rekvizicija, dodajmo to i na ovom mestu, zakonskim normama o vanrednim situacijama nije uređen.

Na jedinstven način, uređena je i materijalna obaveza fizičkih i pravnih lica u vanrednom stanju – bez obzira na to da li se ona odnosi na nepokretne ili pokretne stvari. To znači da fizička i pravna lica, uz naknadu, za potrebe odbrane, Vojske Srbije i civilne zaštite, moraju da ustupe na korišćenje i pokretne stvari, pod istim uslovima i po istoj proceduri kao i nepokretnosti (Zakon o vojnoj, radnoj i materijalnoj

obavezi, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 88/2009, 95/2010 i 36/2018, čl. 95).

Karakter mere kojom se ograničava pravo svojine na pokretnim stvarima – a to isto važi i za nepokretne stvari – ne proizlazi iz naziva akta kojim se ona nameće i njegovog donosioca (naredba štaba za vanredne situacije, poziv nadležnog teritorijalnog organa Ministarstva odbrane). Proizlazi iz karaktera same situacije, u kojoj se, radi zaštite javnog interesa, ograničava pravo svojine određenih ili odredivih lica (na individualni ili generalni način).¹²Pravna kvalifikacija ovih mera kao upravnih od presudnog je značaja za zaštitu javnog interesa, s obzirom na to da upravne mere mogu da se izvrše i putem prinude. Prirodu ovih javnih dužnosti fizičkih i pravnih lica ne menja ni to što je za njihovu povredu propisana mogućnost izricanja prekršajnih sankcija (Vid. Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, čl. 113, tač. 7 i 8, čl. 114, tač. 12 i 13; Zakon o vojnoj, radnoj i materijalnoj obavezi, čl. 132).Prekršajna odgovornost u ovim situacijama nije dovoljna, ona ne omogućava da se javni interes ostvari i zaštititi. Javni interes može da se zaštititi i ostvari samo izvršenjem osnovne obaveze, onako kako je to uobičajeno kod svih upravno-pravnih odnosa.

4. Zaključak

Mere upravnog ograničavanja prava svojine uobičajeno se razlikuju s obzirom na to da li se odnose na nepokretne ili pokretne stvari. Nepokretnosti se eksproprišu, a pokretne stvari predstavljaju predmet rekvizicije. Izraženo u ovim klasičnim oblicima, upravno ograničavanje prava svojine javlja se i u slučaju elementarnih nepogoda.

Kada je javni interes ugrožen elementarnim nepogodama većeg obima, postoji pravna osnova za eksproprijaciju nepokretnih stvari. Štaviše, postoji osnova da se sprovede poseban postupakeksproprijacije, ubrzanog karaktera, bar kada je u pitanju mogućnost izvršenja donetih odluka.

¹²„Izdavanje generalnih upravnih akata je uzrokovano ili pojačanom efikasnošću i ekonomičnošću upravnog rada u situacijama kada se u javnom interesu nalaže hitno postupanje, ili/i brojnošću adresata.“ (Tomić, 2010, str. 220); „Generalni upravni akti se odnose na veći broj lica koja nisu poimenično navedena, ali se na osnovu elemenata koje akt sadrži lako može utvrditi koja su to lica (npr. poziv svim vlasnicima kamiona da se jave na određeno mesto zbog opasnosti od poplave [...]).“ (Milkov, 2017, str. 38)

Vanredne okolnosti, izazvane elementarnim nepogodama, osnova su za rekviziciju, u skladu da posebnim propisima o vanrednim situacijama i vanrednom stanju. Uvažavajući posebnost ovakvih situacija i stepen ugroženosti javnog interesa, zakonodavac je za njih obezbedio neformalan i hitan postupak.

Na isti, neformalan i hitan način, u skladu sa propisima o vanrednim situacijama i vanrednom stanju, zakonodavac je omogućio da se ograniči i pravo svojine na nepokretnim stvarima, van postupka eksproprijacije, shvaćene u formalnom smislu reči. Po svom predmetu i dejstvu ona je suštinski bliska eksproprijaciji; po svom pravnom režimu, međutim, bliža je rekviziciji. Zato je uz eksproprijaciju i smeštamo samo uslovno, uvažavajući i sličnosti i razlike između ovih mera.

Bez obzira na razlike, zajedničko obeležje svih ovih mera morao bi da bude njihov upravnopravni karakter i mogućnost da budu, zarad zaštite i ostvarivanja javnog interesa, sprovedene prinudnim putem. Naravno, uz obavezu obeštećenja, koja u svim ovim situacijama može da se objasni na isti način: posebnim teretom, odnosno posebnom žrtvom koju pojedinci snose u cilju zaštite i ostvarivanja javnog interesa, ispoljenog u obliku zaštite od elementarnih nepogoda.

Reference

1. Mrđenović, D. (prir.) (2011). Temelji moderne demokratije: izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima (1215-1990). Beograd: Zavod za udžbenike; Dosije studio.
2. Milkov, D. (2017). Upravno pravo II: upravna delatnost. Novi Sad: Univerzitet u Novom Sadu – Pravni fakultet, Centar za izdavačku delatnost.
3. Dimitrijević, P. (1983). Osnovi upravnog prava, Beograd: Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Beogradu.
4. Milkov, D. (2011). Eksproprijacija – između privatnog i javnog. Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 2, 43-62.
5. Prica, M. (2016). Eksproprijacija kao pravni institut (doktorska disertacija). Niš: Univerzitet u Nišu, Pravni fakultet.

6. Tasić, Đ. (1996). Odgovornost države po principu jednakosti tereta, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

7. Tomić, Z. (2010). Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu; Službeni glasnik.

ADMINISTRATIVE RESTRICTION OF PROPERTY RIGHTS IN CASE OF NATURAL DISASTERS

Ratko Radošević

The Faculty of Law, University in Novi Sad,
r.radosevic@pf.uns.ac.rs

Abstract: Natural disasters can lead to various types of restrictions on citizens' property rights to immovable and movable property. The aim of this paper is to determine the legal regime of restriction of property rights in these extraordinary circumstances and to single out those measures that have an administrative character - which is carried out with the use of administrative powers. These are measures that could, conditionally, be subsumed under expropriation and requisition, as classic types of administrative restriction of property rights.

Keywords: natural disasters, administrative restriction of property rights, expropriation, requisition.