

IZVLAŠTENJE - POVIJESNI POGLEDI

Pregledni naučni rad
UDK/UDC: 332.264.4

DOI 10.51558/2712-1178.2021.7.1.112

dr. sc. Dragan Šmit
e-mail: schdragan@yahoo.com

SAŽETAK

Izvlaštenje ili eksproprijacija kao ustavna kategorija i pravo državne vlasti da ograniči ili liši prava vlasništva pojedinca pravno je regulirani institut koji ima svoj evolucijski put od sporadično i dobrovoljno plaćene naknade preko ustavom zaštićenog prava na vlasništvo ravnopravnih građana, jednakosti stranaka u postupku i garancija obeštećenja. Ovaj dinamični pravni institut je u stalnoj evoluciji i do danas nije dovršen. Ključna pitanja evolucije izvlaštenja su preciznija i restriktivnija definicija javnog interesa, jednakost strana u postupku, zakonski propisani postupak za oduzimanje imovine i puna naknada njezine vrijednosti. Kao postupak, izvlaštenje mora pomiriti javni s privatnim interesom kada se širi društveni cilj ne može postići na bilo koji drugi način osim zadiranjem uprave u privatnu domenu. Proučavanjem instituta izvlaštenja moguće je sagledati ne samo odnos države prema razvojnim ciljevima i vlasništvu uopće, nego i prema temeljnim građanskim pravima pojedinca.

Ključne riječi: *izvlaštenje, zemljišno pravo, imovina, upravno pravo, posjed, javni interes, naknada*



1. UVOD

Eksproprijacija (ili izvlaštenje), koja je mnogo češće predmet proučavanja građanskog prava, nesumnjivo je i bitan aspekt upravnog prava kao jedna od najvažnijih ovlasti povjerenih upravnim tijelima, ali i šire: ustavnog prava i međunarodnog prava.

Svaki društveni sustav ima svoje specifičnosti pa je i izvlaštenje uvijek mjera koja odražava specifične poglede na društvo i njegov povijesni razvoj, pa baš stoga u različitom društvu ne može biti identično osmišljeno. Kroz njega se u svakom društvu mogu promatrati teorijski, praktični, pa čak i ideološki odnosi u državi. Tako se može odgovoriti na pitanje kako društvo doživljava ideju socijalne pravde, općeg interesa i dobrobiti.

Izvlaštenje se prečesto, onda kada se proučava u upravnom pravu, promatra isključivo kao tehnička mjera, što je ne samo preusko, već i neprimjereno njegovoj pravnoj prirodi. Suvremena država sve više širi djelokrug svojih ovlasti i prerasta u moćnu organizaciju, koja, ako joj ovo pravo povjerimo bez rezerve, orvelovski¹ u svijetu kao globalnom selu, putem svojih upravnih tijela i izvršne vlasti može izrasti u ekskluzivnog i apsolutnog vlasnika sve nepokretne imovine.

Suvremeni institut izvlaštenja nije statična kategorija, već dinamičan i moderan institut u stalnoj evoluciji. Polazeći od pretpostavke da teorijski doktrinarni razvoj ovog područja društvenih odnosa bez odgovarajućeg znanstvenog proučavanja ne može jamčiti učinkovitost uprave ili transparentnost i usporedivost upravne djelatnosti kao takve, došli smo do zaključka da bez proučavanja izvlaštenja povijesnom i usporednom metodom ne može biti ispravnog razumijevanja instituta, niti istinske zaštite ustavno garantiranog privatnog vlasništva.

Izvlaštenje je ustavom i zakonom dana mogućnost djelovanja državnim tijelima putem kojih država ili niži delegirani entitet ostvaruje javni interes, ali postavka je ovoga rada da je to i dalje ustavno-pravna iznimka. Iznimka koju, stoga, upravno tijelo mora koristiti krajnje oprezno, ne kršeći temeljne postulate kapitalizma, a to su zaštita privatnog vlasništva i jednakost privatne s javnom domenom.

1 Više u: Orwell, G. (2003.), 1984, Deckle Edge, Capetown

Izvlaštenje je nesumnjivo posve zanimljiv, specifičan i uzbudljiv pravni institut (izvan deliktne odgovornosti) kao jedan od najočitijih pravnih odnosa u kojem su građanin i njegova država na dvije suprotne strane.

Taj odnos, u kojem će se građanin naći na jednoj strani sa svojim imovinskim pravima, a država sa svojim pravom na izvlaštenje na drugoj, reguliran je pravnim normama i kao takav je pravni odnos u kojemu jedna strana već po naravi stvari nije jednaka drugoj. Međutim, niz zakonskih odredbi osigurava ravnopravnost vlasnika u ovom postupku pružanjem pravne zaštite imovinskom pravu pojedinca kao slabije strane sve do trenutka isplate pune materijalne naknade. Ova pravna zaštita zajamčena je na nekoliko razina normama pravne zaštite kao što su pravo na sudjelovanje u postupku, pravo na izvlaštenje preostalog dijela nekretnina, pravo na sve troškove uzrokovane postupkom, nezastarijevanje prava na naknadu, pravo na pravnu zaštitu, pravni lijek i slično.

Specifičnost izvlaštenja je da država jamči i štiti istovremeno čak dva prava, pravo države je u zakonom reguliranom postupku ograničiti privatnu imovinu, dok je pravo pojedinca da mu se ograniči ili oduzme imovina iznimno, samo u širem interesu zajednice, kada se pitanje stjecanja vlasništva ne može riješiti u domenu građanskog prava i kupoprodajnog odnosa, a i tada uz potpunu naknadu za oduzetu imovinu ili prava u kojima je ograničen.

Odluka u vidu pravomoćnog rješenja o izvlaštenju konstituirajući je upravni akt kojim tijelo državne uprave uvodi vlasničke promjene u privatno pravo, odnosno u pojedinačne pravne situacije. Kako te promjene nastaju voljom javne vlasti, to za sve radnje u postupku odgovara isključivo korisnik eksproprijacije: država, entitet, grad ili općina, ali u konačnici ipak država koja odgovara za rad upravnih službenika po načelu objektivne odgovornosti. Odluka o izvlaštenju izravno stvara javnopravni odnos u kojem, na temelju zakona države s jedne i prirodnog prava pojedinca s druge strane, obje strane imaju prava i dužnosti na određeno ponašanje, obje trpe najmanje po jednu pravnu posljednicu.

Izvlaštenje je i važan dio međunarodnog prava s obzirom na zadiranje u kategoriju vlasništva i suvremeni svijet isprepletenih složenih međunarodnih ekonomskih odnosa.



Rješenje iz postupka izvlaštenja pravni je akt s izvorom u ustavu jer se osnova za izvlaštenje temelji na ustavnoj normi, a postupak donošenja, oblik naknade i drugi elementi izvlaštenja regulirani su materijom zakona o općem upravnom postupku i zakona o eksproprijaciji. Rješenje o izvlaštenju kao upravni akt stječe ovršnost u obliku ovršnosti dispozitiva, a o ovrsi se brine donositelj akta. U određenim je slučajevima kod izvlaštenja moguće provesti i primijeniti upravnu prisilu, pa i prije izvršnosti dispozitiva u općem interesu. To je posebno slučaj s preuzimanjem posjeda na temelju odluke Vlade prije nego što odluka o izvlaštenju ili naknadi postane pravomoćna.

Izvlaštenje kao poseban upravni postupak ima određene specifičnosti u odnosu na druge upravne postupke. Sam postupak je dvostranački i donošenju rješenja prethodi potpuno utvrđivanje relevantnih činjenica. Osim toga, u postupku često sudjeluju i treće osobe, ne samo kao svjedoci, već i kao vještaci odgovarajuće struke da bi utvrdili vrijednost nekretnina, usjeva, šume, ali i činjenicu ostaje li izvlaštenjem, po prijedlogu korisnika, raniji vlasnik u bitno nepovoljnijem pravnom položaju zbog čega je nužno da se po njegovu zahtjevu izvlasti i njegova ostala nepokretna imovina. Jednom započet postupak vodi se po službenoj dužnosti i u skladu s načelom materijalne istine. Osim potpunog, izvlaštenje može biti i nepotpuno kada se konstituira služnost u općem interesu.

Odluka u postupku izvlaštenja može biti pojedinačni ili opći upravni akt (odnosi se na jednu ili više osoba) i može se donijeti po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke.

Rješenje o izvlaštenju mora sadržavati: uvod, dispozitiv, objašnjenje i uputu o dopuštenim pravnim lijekovima.

Pravila zakona o općem pravnom postupku odnose se i na rješenje o izvlaštenju, ali zbog svoje specifičnosti zakon o izvlaštenju predstavlja *lex specialis* koji derogira opće pravne norme u dijelu u kojem na drugačiji način uređuje pravne odnose.

2. POJAM I POVIJEST IZVLAŠTENJA

Eksproprijacija je riječ latinskog podrijetla (lat. *ex* = bivši + *proprius* = svoj), koja prema rječniku stranih riječi ima dva osnovna značenja:

- 1) pravno, u kojem se koristi za označavanje izvlaštenja, prisilnog otuđenja prava vlasništva od privatne osobe, koje provodi država u svrhu ostvarivanja nekog općeg interesa;
- 2) društveno-povijesno značenje, u kojem znači uskraćivanje sredstava za proizvodnju jedne društvene klase od strane druge društvene klase, bilo izravnim nasiljem ili ekonomski, u procesu stvaranja novih društvenih odnosa.²

Terminološki je eksproprijacija u početku bila povezana s bilo kojim oduzimanjem privatnog vlasništva, da bi se razvijala u smjeru isključivanja privatne u korist javne domene uz obveznu pravičnu naknadu u zakonski definiranom postupku i na taj je način odvojena od oduzimanja imovine kao kazne, konfiskacije.

Izvlaštenje je pravo tijela državne uprave da u upravnom postupku oduzmu pravo privatnog vlasništva, u pravilu na zemljištu, radi postizanja ciljeva koji su u interesu zajednice, javnom interesu, u skladu s ustavom i zakonom, i tako svojim djelovanjem konstituiraju pretvorbu privatnog u državno vlasništvo.

Po Ivi Borkoviću (1933.-2005.) razvila su se tri teoretska pogleda na institut izvlaštenja. Po prvom je riječ o prinudnoj kupoprodaji pri čemu se ističe da izvlaštenje ima sva njezina obilježja - plaćanje cijene i predaju stvari, dok nedostatak suglasnosti volja nadomješta zakonska norma. Po drugom shvaćanju izvlaštenje je dvostrano obvezni *quasi ex contracto* odnos, koji je samo nalik kupoprodaji, ali ima vlastiti pravni identitet, dok je po trećem, publicističkom poimanju, izvlaštenje poseban javnopravni odnos u kom jednostrani akt javne vlasti djeluje konstitutivno.³

Walter Jellinek (1885.-1955.) definira izvlaštenje kao oduzimanje ili opterećivanje zemljišta ili drugih prava na istome, kada je takva mjera potrebna za provođenje određenog javnog pothvata, putem upravnog akta, uz naknadu.⁴

2 Klaić, B. (1962.), *Rječnik stranih riječi*, Zora, Zagreb, 126.

3 Više u : Borković, I. (1997.), *Upravno pravo*, Informator, Zagreb, 558.

4 Jellinek, W. (1934.), *Verwaltungsrecht*, Julius Springer Verlag, Berlin, 402.



Laza M. Kostić (1897.-1979.) izvlaštenje definira kao akt javne uprave kojim ona nalaže pojedincu da joj ustupi potreban dio svoga nepokretnog imanja u općem interesu, a uz pravilnu i prethodno utvrđenu naknadu⁵, a Ivo Krbek (1890.-1966.) kao oduzimanje ili ograničenje određenog imovinskog prava posebnim aktom državnog organa (obično upravnim aktom) radi opće svrhe uz jednovremeno davanje odgovarajućeg prava nekoj drugoj osobi, i to po pravilu uz naknadu (odštetu).⁶

Izvlaštenje je dopušteno samo ako je to prijeko potrebna mjera i u mjeri u kojoj je neizbježno ograničiti pravo privatnog vlasnika. Stoga je nužno zakonom strogo propisati u koje se svrhe može provesti izvlaštenje te precizno definirati sam upravni postupak, njegove sudionike, rokove i odgovornost za rad.

Izvlaštenjem država ostvaruje razvojne, infrastrukturne i druge važne projekte. Budući da država ima na raspolaganju tako važan instrument, građaninu se, koji u ovaj odnos stupa protivno svojoj volji, osiguravaju pravni mehanizmi kako bi postupak bio pošten i kako bi dobio naknadu za oduzeta stvarna prava. Građaninu se normom u upravnom postupku garantira status jednake strane. Sukladno tomu, sve troškove izvlaštenja uvijek snosi država, ona je odgovorna za zakonit i savjestan rad državnih službenika, a niz zakonskih odredbi, primjerice, pravo na poništavanje rješenja ako u određenom roku korisnik ne izvrši radove zbog kojih su nekretnine izvlaštene, ili ograničavanje prava korisnika da od jednom podnijetog prijedloga za izvlaštenje ne može odustati ako bi se time vlasnik ostavio u nepovoljnijem položaju, štiti vlasnika, omogućujući mu da ostane u istoj financijskoj situaciji u kojoj bi se nalazio da odluka o izvlaštenju nije donesena.

Izvlaštenje nije jeftina državna mjera, pa iako osigurava državi da će u svakom slučaju doći do prijenosa vlasništva, za realizaciju angažira veće državne resurse. Državi je obično jeftinije priskrbiti željenu nekretninu putem građanskog kupoprodajnog ugovora, ali po inerciji i dalje ju prečesto koristi u Bosni i Hercegovini, posebno zbog nesređenog stanja javnih evidencija o nekretninama.

5 Kostić, L. (1938.), *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije*, VI Izdavačko i knjižarsko preduzeće Geca Kon, Beograd, 41.

6 Krbek, I. (1958.), *Upravno pravo FNRJ*, III knjiga, Savremena administracija, Beograd, 36.

Povijesno gledano, prvi primjer izvlaštenja nalazimo u sumerskom pravu, kada je kralj Ahab ponudio Nabothu naknadu za oduzimanje njegovog vinograda.⁷ Međutim, ovo je izoliran i usamljen zabilježeni slučaj kada je apsolutistički vladar iz unutarnjih pobuda, a ne stoga što je bio vezan općim pravnim pravilima, odlučio podaniku kompenzirati oduzetu nekretninu, shvativši da je samo zadovoljan građanin jamac državne dobrobiti.

Nakon toga sporadično nailazimo na izvlaštenje u rimskom pravu putem dostupnih dokumenata, a kasnije i u srednjem vijeku. Tada to još nije opći institut, posebno zbog klasne podjele po kojoj je imovina kao pravo na nekretninama bila ograničena i partikularizirana te organizirana kao pravo malog broja ljudi. Izvlaštenje je moglo biti prakticirano iznimno, temeljem zakona.

U srednjem vijeku pod utjecajem doktrine patrimonijalne države i vladarevog vrhovnog vlasništva (*dominium eminens*) nad dobrima podložnika, koji su imali neposredno (*dominium directum*) i koristovno vlasništvo (*dominium utile*), izvlaštenje je bilo arbitrarno uz česte zloupotrebe. Partikularna prava statuta slobodnih gradova i općina pružaju nam primjere često mudrih uređenja ovih pitanja; međutim, uzaludno je tražiti njihov daljnji razvoj u kasnijem vremenu apsolutnih monarhija.⁸ Ideja o izvlaštenju pala je u zaborav jer apsolutizam i podijeljena imovina feudalnog sustava jednostavno nisu pružili prikladan društveni kontekst za pravno uređenje imovinskih odnosa društva.

Takvo stanje zadržalo se do protestantske reformacije, velikih društvenih revolucija, oživljavanja ideje opće jednakosti građana i ideje ustavnosti kao krajnjeg društvenog dosega prosvjetiteljstva, ograničavanja države i podvrgavanja iste općim pravnim pravilima.

Povijesno gledano, imovinska prava na nekretninama bila su ograničena samo u korist manjeg broja članova zajednice na takav način da se krug mogućih vlasnika širio samo pod izravnim pritiskom, uslijed čega je imovina bivala sve preciznije definirana i sve bolje šticiena, a u institut

7 Skupina autora, (2002.), *Short Encyclopedia Britannica*, Oxford-Edinburgh, 476.

8 Jelušić, M., Šarin D. (1991.), *Ustavno-pravni aspekti određivanja naknade za potpuno izvlaštenje*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 1991. Vol. 36. No. 2, Rijeka, 816.



vlasništva uključivane deprivilegirane skupine: žene, kmetovi, robovi, druge rase, oni koje ne pripadaju plemstvu ili kasti.

U 14. i 15. stoljeću dolazi do razvitka rudarstva te se pred državnom vlasti javlja potreba da omogući istraživanja, iskop i transport što se očituje u čitavom nizu parcijalnih regulativa u rudarskim područjima, gdje radi eksploatacije rastuća buržoazija ili carska vlast nastoje ograničiti pravo feudalca.⁹

Suvremena ideja o izvlaštenju kao ograničenom ovlaštenju suverene državne vlasti pojavljuje se u 17. stoljeću kroz ideje škole prirodnog prava, posebno u studijama Huga Grotiusa (1583.-1645.) i Samuela von Pufendorfa (1632.-1694.), koji posebnu pozornost posvećuju pravednoj naknadi.¹⁰

Otprilike u isto povijesno vrijeme u Engleskoj je postalo uobičajeno da Parlament može proglasiti oduzimanje imovine u javnom interesu i propisati iznos odštete koji će se za to platiti prethodnom vlasniku.¹¹

Prema Julianu Hopitu, moć i pravo despota da oduzimaju zemlju subjektima u pravnom sustavu Engleske je sve do 1688. godine postojala samo na mahove, no upravo definiranjem granice privatnog posjeda i prava na njegovo ograničavanje postalo je opće pravilo.¹²

Ono što je zajedničko za pojavu pravne regulative instituta je da je u početku uporaba izvlaštenja u smislu svrhe bila prilično neodređena, a najčešće se koristila vrlo usko za izgradnju rudnika, cesta i vodovoda, dok je pod korisnikom izvlaštenja podrazumijevana gotovo isključivo samo država, odnosno vladar kao njezin reprezent. Dok je danas minimalni preduvjet za izvlaštenje prethodno utvrđivanje javnih potreba na način utvrđen zakonom, u prošlosti to nije bilo moguće, sve dok nije zaživjela ideja građanske demokracije i predstavničkog tijela koje bi zauzelo stav o tome što je javni interes.

9 Milardović, D. (2015.), *Istorijski razvoj eksproprijacije s posebnim osvrtom na region zapadnog Balkana*, Sobomir, Bijeljina, 166.

10 Više u : Siedler, M. (2010.), *Pufendorf's Moral and Political Philosophy*, The Stanford Encyclopaedia of Philosophy, E.N. Zalta Ed., Metaphysics research, Stanford

11 Đerđa, D. (2005.), *Određivanje naknade za izvlaštene nekretnine*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Rijeci 26 (1) 478.

12 Hoppit, J. (2011.), (2011). *Compulsion, Compensation and Property Rights in Britain 1688-1883, Past & Present*, Oxford: Oxford University Press, Oxford 126.

Karakteristika prvih izvlaštenja o kojima postoji pisani trag jest davanje odštete u trenutku izuzeća.¹³

Može se reći da je institut izvlaštenja u suvremenom smislu riječi u zakonodavstvo uveden tek 1789. godine, kada je Francuska Deklaracijom o pravima čovjeka i građanina i službeno priznala pravo vlasnicima na naknadu štete za oduzetu imovinu, a sam institut izvlaštenja detaljno uredila u Napoleonovu Zakonu o izvlaštenju iz 1810. godine. To je prvi zakon koji je bio usvojen, a isključivo posvećen materiji izvlaštenja.

Ubrzo nakon Deklaracije i Sjedinjene Američke Države su 1791. godine Petim amandmanom na Ustav Sjedinjenih Država normirale institut upravnog oduzimanja imovine. Osamnaesto i devetnaesto stoljeće inspirirano je idejama prirodnih prava, prosvjetiteljstva i konstitucionalizma pa se upravo tada najvišim aktom države uređuje i njezino pravo da privatno vlasništvo izvlasti u širem interesu i uz naknadu.

3. ODNOS VLASNIŠTVA I IZVLAŠTENJA

Vlasništvo (*proprietas*) rimski zakon u Zakonu dvanaest ploča razumijeva kao potpunu i isključivu vlast nad tjelesnim stvarima i obvezu ostalih članova društva da poštuju takvo pravo. Tako shvaćeno pravo na nekretninu sastoji se od tri prava: *usus*, *fructus* i *abusus*.¹⁴ Pri tome je *abusus* najšire pravo koje može pripadati samo vlasniku stvari i znači pravo na otuđenje, prodaju ili uništenje. Izvlaštenje zadire u čak dva od tri imovinska prava - *usus* kao pravo korištenja i *abusus* kao pravo neograničenog raspolaganja. Ne utječe samo na treće pravo vlasništva - *fructus*, pa zakoni uobičajeno predviđaju pravo vlasnika da ubire usjeve i plodove prije nego što nekretnina postane državno vlasništvo.

Iako se u rimskom pravu vlasništvo pod pojmom načelno smatralo punom i apsolutnom vlašću nad stvarima - *plena in re potestas*, potrebe života u zajednici već su tada nametale određene granice izvan kojih se to pravo nije smjelo koristiti. Neke zabrane povezane s nekretninama već postoje u Zakoniku dvanaest pločica, dok su druge nastale u postklasičnom dobu

13 Smerdel, B. (1994.) *Ustav Sjedinjenih Američkih Država*, Panliber, Osijek, 298.

14 Romac, A. (1987.), *Rimsko pravo*. Pravni fakultet, Zagreb, 154.



zbog povećanih socijalnih, gospodarskih i društvenih potreba. Prvo je u javnom interesu uvedena mogućnost izvlaštenja u izgradnji važnih javnih objekata: vodoopskrbe i sustava za navodnjavanje, prometnica, važnih javnih zgrada, izgradnje riječnih pristupa za potrebe plovidbe, rudnika za potrebe eksploatacije ruda i slično.

Tvrđnja da pojedinci nad zemljištem imaju vlasnička prava kao he-reza se u srednjem vijeku javila kod francuskih protestanata hugenota, inspirirana rimskom pravnom teorijom u vjerskom ratu 1562.-1598. kao pobuna protiv vlasti kralja, a zatim kao antirojalistička ideja u Engleskoj u građanskom ratu 1642.-1651.

U Otomanskom carstvu, iako su postojala pravila u zakonima, običajnom i šerijatskom pravu, nije postojalo shvaćanje stvarnog prava u suvremenom smislu, već pravo i dužnost korištenja zemljišta i plaćanja poreza. Tako sultan Selim II. 1569. izvlašćuje zemljište većine pravoslavnih manastira, ali na isti je način Henry VIII. 1530. konfiscirao dvije trećine katoličkih manastira ili gotovo četvrtinu teritorija tadašnje Engleske.¹⁵

U socijalističkim i drugim totalitarnim koncepcijama javna je domena dominantna i izuzetno široko postavljena, a pojedinačnu domenu u velikoj mjeri kontrolira država, pa vlasništvo ni na koji način nije neograničeno, ni po opsegu ni po vrsti, i uvelike odgovara pravu korištenja. Socijalistička utopija, s polazištem u općoj jednakosti prava za sve, nije ni mogla bitno odstupiti od reduciranja prava vlasništva na pravo na nesmetan posjed. Da je socijalizam doživio potpuno ukidanje privatnog vlasništva, ne bi više bilo izvlaštenja, jer bi sve postalo državno ili društveno vlasništvo.

Cijelo 19. i 20. stoljeće u BiH se turbulentno mijenjao odnos javnog i privatnog sektora i vršilo izvlaštenje s ili bez naknade te vršila preraspodjela i privatizacija. Stoga se može reći da vlasništvo kao institut stvarnog prava kod nas nema svoj pravni kontinuitet, već je pretrpjelo brojne promjene, zbog čega je i institut izvlaštenja bio specifičan u odnosu na zemlje kapitalističke tradicije društvenih odnosa.

Izvlaštenje kroz razdoblje Jugoslavije ostalo je osnova (doduše samo jedna od njih) za ostvarivanje širih društvenih ciljeva i javnih interesa.

15 Baker, J. (2003.), *An Introduction to English Legal History*, 4ed Butterworths Lexis Nexis, London, 709.

Osim što je mogućnost izvlaštenja sadržana u Ustavu SFRJ, detaljnije su odrednice dane u obliku republičkih zakona bivših socijalističkih republika.

Dok je socijalistička država često i obimno koristila institut izvlaštenja putem svog razgranatog izvršnog aparata, u kapitalizmu je pojam izvlaštenja vezan uz apsolutno djelovanje stvarnih prava i imovinu kao jedno od osnovnih prava građana. Svrha postojanja demokratske države je zaštita sustava, a prije svega privatnog kapitala kao njegove okosnice, pa je fokus sustavnog uređenja eksproprijacije na naknadi kako kapital niti u jednom trenutku ne bi bio sputan u slobodnoj cirkulaciji. Stoga je isplata naknade fokalna točka izvlaštenja kao vida prinudne kupoprodaje. Obje su domene u načelu jednake i ne miješaju se, niti jednoj nije u cilju narušavanje druge, osim što javna ima pravo da izuzetno izvlasti privatnog vlasnika i proširi se na njegovu raniju domenu, istovremeno stvarajući pretpostavke da taj vlasnik nastavi svoju društvenu aktivnost u istom kapacitetu imovinskih prava i sloboda. Osobito nakon Konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama i radom Europskog suda za ljudska prava sužava se arbitrarnost svakog oduzimanja vlasništva, miješanja u korištenje i raspolaganje imovinom, a u izvlaštenje uvode opća načela međunarodnog prava¹⁶ i shvaćanje općeg interesa.

Kapitalistička država ima i raspolaže svježim kapitalom i u takvim situacijama i u stanju je građanima i pravnim osobama, čiju imovinu izuzima, isplatiti visoke naknade po tržišnim vrijednostima. Na taj način pravne osobe i građani ostaju i dalje ekonomski sposobni i mogu i dalje investirati u kapitalističku proizvodnju.¹⁷

Suprotno tome, prema objektivnom shvaćanju vlasništva, dominantnom u socijalizmu, imovina nije ništa drugo do svrha stvari, pravo koristiti određeni skup stvari ili stvar u neku dozvoljenu svrhu gdje država propisuje svrhu i cilj. Budući da socijalističko učenje polazi od potrebe za formiranjem besklasnog društva i opće jednakosti u pravima, dok zemljište shvaća kao javno dobro u općoj uporabi i koje se u načelu ne može

16 Više kod: Omejec, J. (2013.), *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Strassbourški acquis*, Novi informator, Zagreb, 952-953.

17 Keleštura, S. (1996.) *Oblici oduzimanja imovine građana i reprivatizacija (privatizacija) u Bosni i Hercegovini*, Geodetski glasnik No. 31 Vol. 30 Savez udruženja građana geodetskih inženjera i geometara, Sarajevo 5-15.



ograničiti privatnim vlasništvom i interesima, izvlaštenje je reducirano na naknadu za izgubljeno pravo korištenja, kompenzaciju posjeda. Socijalizam je samo prijelazni put u komunizam, društvo jednakih, a svrha države nisu prava građana, već kolektiviteta, pravo države je da transformira državu i građane, odredi opseg ljudskih prava, uključujući i pravo na privatnu imovinu. Domene su spojene, a javna domena je sveobuhvatan krug u kojem privatni interesi egzistiraju tek kao uski izolirani, privremeno dopušteni interesni krugovi. Zbog toga naknada ne mora biti potpuna niti pravična, nije zasnovana na objektivnim tržišnim mjerilima, ne mora biti istovremena s izvlaštenjem, pa je dozvoljeno i da ju utvrđuje uprava bez naknadne sudbene kontrole i zaštite ranijeg vlasnika.

Ni kapitalizam, čak ni u svojoj liberalnoj varijanti, nikada se nije u potpunosti odrekao ideje o izvlaštenju. Država je uvijek imala potrebu nekretnine u privatnom vlasništvu radi postizanja općih interesa, pod prijetnjom prisile, oduzeti od privatnih vlasnika. Teoretičari, koji su zagovarali povijesno shvaćanje vlasništva kao nepovredivog, apsolutnog i isključivog prava, prvo su pokazali netrpeljivost prema institutu izvlaštenja kao javnopravnom ograničenju osnovnih građanskih prava, a taj je stav posebno vidljiv u monografijama starijih pravnih autora iz doba liberalnog kapitalizma, ali su na kraju i ovi autori morali prihvatiti realnost potrebe državnog uplitanja u privatnu sferu pojedinaca i ograničenja vlasničkih prava u opsegu i načinu vršenja, posebice zbog stalnoga rasta infrastrukturnih potreba društva.¹⁸

Pravo vlasništva jedno je od osnovnih prava građana. Ovo je pravo toliko važno da se u demokraciji nalazi u ustavnoj materiji zajedno s pravom na život, osobnu slobodu, pravom pristupa državnim tijelima i sudovima, pravom na jednakost. U konstitucionalističkoj teoriji ta su prava označena izvornim, nezastarivim, neotuđivim, nepovredivim, a stečena su samim rođenjem. Ona pripadaju sferi građanskih sloboda, zajamčena su i zaštićena zakonom, a njihov sadržaj, barem u osnovi određen je ustavom. Jamčenje osnovnih prava i njihova zaštita smatraju se preduvjetom postojanja države kao političke zajednice, pa je, između ostalog, ustavna teorija pridonijela da pravo na imovinu bude općeprihvaćena ustavna kategorija,

18 Finer, H. (1946). *The Theory and Practice of Modern Government*, Vol 2., Methuen, London, 28.

čijom analizom unutar konkretnog ustavnog sustava možemo suditi i o njegovoj demokratičnosti.

Vlasništvo i imovina u BiH su ustavom uređene kategorije. Ustav BiH člankom 3. i konvencijama i paktovima iz Aneksa 1 garantira pravo na imovinu. Ustav FBiH člankom 2. garantira pravo na imovinu, dok Ustav RS člankom 56. izričito navodi da nema ne samo oduzimanja, nego ni ograničavanja prava vlasništva bez naknade.

Jamstva vlasničkih prava u Prvom protokolu uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koji kaže: “Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svog posjeda. Nitko neće biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uvjetima predviđenim zakonom i općim načelima međunarodnog prava“.

Izvlaštenje ima karakter javnog prava koje se provodi prema pravilima upravnog postupka kao aktivnosti države. Ograničenja su shvaćena kao bitan dio svakog prava, pa prema tome ni eksproprijacija nije povreda prava vlasništva od države zastupljene kroz organe državne uprave u postupku.¹⁹ Naprotiv, to jenačin na koji se ostvaruju državni interesi koji se ne bi mogli drukčije ostvariti, pa se ovo izuzetno državno pravo ne kosi sa samom suštinom vlasničkih prava.

Vlasništvo je, dakle, društveni odnos, a društveni se odnosi mijenjaju i razvijaju, odražavajući uvijek osnovne ciljeve društva. Privatno vlasništvo, kao odnos osobe prema stvarima, pokazalo se uspješnijim i dugotrajnim društvenim odnosom od državnog, tj. društvenog, jer bolje potiče proizvodnju i usklađenije je s ljudskom prirodom, ali ono ima i svoju društvenu funkciju: mora biti društveno korisno sa stajališta društva kao cjeline.

Zato privatno vlasništvo može biti ograničeno. Bez ovog pravila postalo bi prepreka potpunom iskorištavanju proizvodnih i drugih kapaciteta društva i postizanju socijalnih, ekonomskih, gospodarskih, kulturnih i svih ostalih ciljeva društva.

U svojoj Utopiji Thomas More kaže: “Gdje god postoji (samo) privatno vlasništvo i gdje je novac mjera svih vrijednosti, prosperitet i socijalna pravda ne mogu vladati.”²⁰ Sukladno tome, Ron Harris navodi da je pravno

19 Salma, J. (1987.), *Eksproprijacija: Instituti, sudska praksa i pravni propisi*, Informator, Zagreb, 14

20 More, T. (2003.), *Utopia*, Penguin Classics, London, 116.



ograničenje vlasničkih prava u Engleskoj nakon 1780. zapravo pridonijelo napretku, industrijskoj revoluciji i razvoju u osamnaestom stoljeću.²¹

„Ako se u dijelu naše literature smatra“, navodi Jožef Salma, „a smatra se, da je opšti interes domena diskrecione vlasti, to se može i mora osporiti argumentima pravnog shvaćanja pojma, koji se po nama može ispoljiti pravnim standardom. Taj pravni standard nije pravna praznina za diskreciju administracije, već je institucija zakona, odnosno građanskog prava, u kome, poput mnogih sličnih pravila, postoje i strogo utvrđena pravila tumačenja načelnih normi, čak i onda kada ne bi bilo pojedinačnih odredbi zakona ili normi operacionalizacije“.²²

4. NAKNADA

Jedan od dva bitna elementa izvlaštenja je naknada, a način njezina utvrđivanja i dinamika isplate uz utvrđivanje javnog interesa predstavlja najvažniji dio postupka izvlaštenja. Naknada predstavlja obeštećenje za izvlaštenu nekretninu i zbog svoje važnosti predstavlja jedno od temeljnih načela izvlaštenja kao pravnog instituta. Ustavno načelo davanja tržišne vrijednosti za izvlaštenu nekretninu i njegovo unošenje u zakon istovremeno predstavlja obvezu *ex constitutione* i *ex lege*.²³

Ako postoje slučajevi kada ustavne norme otvaraju mogućnost izvlaštenja bez naknade, one su iznimka od općeg pravila i više su odraz specifičnih okolnosti društvene sredine i vremena u kojem se događaju, nego trajna želja za odstupanjem od općeprihvaćenog prava na naknadu štete. Tako npr. njemački Weimarski ustav iz 1919. dopuštao je da zakon Reicha propisuje oduzimanje imovine bez naknade, kao što su to učinili Ustav Čehoslovačke iz 1920. i talijanski Ustav iz 1946. Pitanje naknade povijesno se pomjeralo od „kolektivističkog socijalnog koncepta“²⁴ u kome je javni interes toliko dominirao nad privatnim da se pravo na naknadu nije ni priznavalo, a sav teret općeg interesa prebacivan na polje privatnog vlasništva.

21 Harris, R. (2004.), *Government and the Economy 1688-1850* in Floud and Johnson Eds. "The Cambridge Economic History of Britain since 1700", Vol.1 Cambridge University Press, Cambridge 235.

22 Salma, J. *op.cit.* 93.

23 Jelušić, M., Šarin D. *op. cit.* 820.

24 Više kod Haerberle, P. (2002.), *Ustavna država, Politička kultura*, Zagreb 154.

Formalni uvjet za izvlaštenje je da se ono koristi onda kada prijenos vlasništva nije moguć kupoprodajnim građanskim ugovorom. Institucija sporazuma unutar upravnog postupka izvlaštenja osmišljena je kao ravnoteža prisilnog karaktera izvlaštenja i prava vlasnika u postupku.

Institut izvlaštenja, prema ranijim socijalističkim rješenjima, postavljen je na način da je moguće provesti postupak, bez pune i hitne naknade, pa čak i bez sredstava u proračunu. Naknada za izvlaštene nekretnine utvrđuje se nakon pravomoćnosti odluke o izvlaštenju, što je tijelu državne uprave omogućilo ulazak u posjed, početak i završetak radova, pa čak i upis vlasništva u javne knjige, bez plaćanja novčane protuvrijednosti.

Richard Rann kaže: „Ako bi vam netko rekao da vam vlada može oduzeti stvarna prava i ustupiti ih drugoj, preferiranoj pravnoj osobi, biste li bili više ili manje spremni investirati i poboljšati tu imovinu? To bi bio primjer lošeg gospodarstva. Ključ gospodarskog napretka je zaštita i jamstva privatnog vlasništva“.²⁵

Prema Mihailu Iliću, izvlaštenje je akt vlasti kojim je pojedinac prisiljen ustupiti nekretninu, s ciljem javne koristi i uz prethodnu pravičnu naknadu. Kao i kod prodaje, tako i kod izvlaštenja, dolazi do prijenosa vlasništva; jedina je razlika što je u slučaju prodaje prijenos imovine dobrovoljan, a u slučaju izvlaštenja nije dobrovoljan, već prisilan. Tada, u slučaju izvlaštenja, postoji cijena, ali ona se ne određuje dogovorom i slobodno s prodavateljem, već mu se nameće. Iz ovoga se vidi da izvlaštenje samo po sebi predstavlja veliko odstupanje od načela privatnog vlasništva, upravo njegovo kršenje. Stoga postoji tendencija da se sam postupak izvlaštenja regulira na takav način da pruža jamstva pojedincima, kako bi se izbjegle moguće zlouporabe. Nekada su sve radnje vezane uz izvlaštenje obavljale upravne vlasti, a danas je kao jamstvo pojedincima uvedena intervencija pravosuđa.²⁶

Prema nekim teorijama, eksproprijacija se ne odnosi na oduzimanje privatnog vlasništva u javne svrhe, već na jednostavnu zamjenu vrste imovine.²⁷ Bez obzira na vrijednost imovine koja se izuzima, smatra se da bivši

25 cit. pr. Mihelman, F. (1967.), *Property, Utility and Fairness: Comments on the Ethical Foundations of „Just Compensation“ Law*, Vol. 80 No. 6. 1165-1258. Harvard Law Review Association, Massachusetts, 1167.

26 Ilić, M. (1998.), *Upravno pravo i drugi radovi*, Službeni glasnik, Beograd. 112.

27 Đerđa, D., *op.cit.* 478.



vlasnik ima pravo na odgovarajuću naknadu kao naknadu za vrijednost oduzete imovine. Štoviše, u francuskoj teoriji postoji pravni stav da “u slučaju izvlaštenja uvijek mora postojati odšteta, čak i ako je simbolična, čak i kad izvlaštena imovina ne vrijedi, čak i ako vlasnik ne bi tražio ništa.” Zbog svoje političke težine, „ovo se načelo smatra jednim od osnovnih načela pravnog režima izvlaštenja u ovoj zemlji.”²⁸

Označimo li kao faze izvlaštenja:

- utvrđivanje javnog interesa
- upravni postupak za utvrđenje svih odlučujućih činjenica, uključujući i vrijednost nekretnine
- pokušaj postizanja mirne nagodbe u upravnom postupku
- donošenje i pravomoćnost odluke,

onda bi dosljedna primjena ustavne norme o ravnopravnosti javne i privatne imovine te naknadi za ograničena i oduzeta prava značila utvrđivanje i isplatu naknade prije donošenja rješenja uz odvajanje utvrđivanja naknade od utjecaja upravne vlasti. To bi trebao biti zadatak koji bi trebali izvoditi neovisni timovi stručnjaka, vještaci odgovarajuće struke. Na taj bi način bio zadovoljen javni interes, a za imovinu vlasnicima osigurana pravna sigurnost kao najveći interes države.

Da bi naknada bila poštena s aspekta privatne sfere, ona bi morala postati operativna najkasnije sljedeći dan od dana kada je odluka o izvlaštenju postala ovršna osnova za ulazak u posjed. Također se mora utvrditi uzrokuje li potpuno ili djelomično izvlaštenje gubitak ili smanjenje cijele, ostale ili dijela imovine koja nije izvlaštena, jer kad god vlasnik pretrpi financijski gubitak, temeljem izvlaštenja, država mu mora nadoknaditi štetu.

5. IZVLAŠTENJE U BIH DO DRŽAVNE SAMOSTALNOSTI

U vrijeme industrijalizacije, oživljavanja ideje građanskih prava i sloboda i reformacije Europe u XVIII. stoljeću, Bosna je sastavni dio Turske carevine. Sve do 6. lipnja 1858. godine Otomansko carstvo nema

28 Barnett, H. (2019.), *Constitutional and Administrative Law*, Routledge, New York, 85.

sveobuhvatan i univerzalno primjenjiv zakon o stvarnim pravima koji bi omogućio jedinstven sustav prometa registracije i poreza.²⁹ Sve do 19. stoljeća zemljište je osnovno sredstvo za proizvodnju i u pravilu je u državnom vlasništvu, država je poljoprivredna i zaostaje u utrci za industrijalizacijom. Zbog zasnovanosti na posjedovanju, a ne nasljedivom stvarnom pravu na zemljištu i zbog obrade zemljišta kao osnovnog izvora poreznih prihoda, carstvo nije ni razvilo dinamičku tržišnu ekonomiju.

Zemljište se registrira u fiskalne registre (*Tahrir defter*), prometuje po tapijskom sustavu, njime se upravlja po islamskim principima Šerijata, zemljište smatra božjim, čiji administrator na zemlji, sultan, ima ovlasti na njegovu dodjelu ili oduzimanje. Samo mali dio zemljišta, i to okućnice u gradskim sredinama, mogu biti u privatnom vlasništvu (*mulk*), dok je gro zemljišta državno (*miri*) i vakufsko zemljište. Korištenje zemljišta zasniva se na vojnoj aristokraciji ili davanju poreza u vidu desetine prinosa (*ušur*). Zabilježeni su slučajevi izuzimanja zemljišta radi izgradnje puteva, javnih površina i građevina, vodovoda pa je po Ceamalu Biyiku turski sustav evidentno stavio javni ispred privatnog interesa i privatnih prava.³⁰ U svakom slučaju sultan je imao neograničeno i arbitrarno pravo da vrši eksproprijaciju.³¹

Od 1908. do 1918. godine u BiH kao sastavnom dijelu Austro-Ugarske Monarhije je na snazi Opći građanski zakonik (*Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch, ABGB*) koji je uredio institut općeg dobra, izvlaštenja i „primjere“ naknade.³² Posebni zakoni reguliraju izvlaštenje za posebne namjene npr. Rudarski zakon 1854. godine. Naknada je određivana u novcu ili drugoj nekretnini, a njezina visina određivala se prvenstveno dogovorom stranaka u upravnom postupku, a ako se stranke ne bi mogle dogovoriti, vrijednost bi utvrđivao vještak. Po kasnijim tumačenjima zakona, zemljište

29 AYTEKIN, A. (2009.), *Agrarian Relations, Property and Law: An Analysis of the Land Code of 1858 in the Ottoman Empire*, Middle Eastern Studies Vol. 45. No. 6. Routledge, Oxfordshire 935-951.

30 BIYIK, C., YAVUZ, A. (2003.) *The Importance of Property Ownership and Management System in the Ottoman Empire in Point of Today*, 2nd FIG regional Conference, Dec 2-5. Marrakech.

31 BOUCOYANNIS, D. (2010.), *Land, Property Rights, and „Sultanism“: The Neglected Similarities between Premodern English and Ottoman Land Law*, 17 dostupno na http://dboucoyannis.weebly.com/uploads/1/3/9/3/13938365/ottoman_english_land.pdf pristup 28.05.2021.

32 Više u: RUŠNOV, A. (1885.), *Tumač Obćemu austrijskom gradjanskom zakoniku*, 2. izdanje, Tisak L. Hartmana, Zagreb



se vlasniku moglo oduzeti tek nakon što je naknada isplaćena u potpunosti. Naknada je imala odgovarati prosječnoj prometnoj vrijednosti koju bi ona imala na dan procjene, pri čemu se nije u obzir uzimala izgubljena dobit ni posebna vrijednost koju bi imovina mogla imati za vlasnika (*pretium affectionis*), ni eventualne investicije i popravci koje je vlasnik izvršio nakon što je izvršena zabilježba izvlaštenja u zemljišnim knjigama.³³

Problem Austro-Ugarske nisu bili samo naslijeđeni društveni odnosi - feudalna podijeljena svojina i staro plemstvo, već i to što nakon uvođenja zemljišnih knjiga i premjera zemljišta, nije potrajala dovoljno dugo da bi stvarno pravo u potpunosti zaživjelo kao nepovredivo. Dokidanje feudalizma ova država pokušava postupno riješiti financiranjem otkupa veleposjeda iz državne kase i dodjelom zemljišta drugim kategorijama društva.

AGZ kao zakon nastavlja važiti i u Kraljevini SHS/Jugoslaviji nakon 1918. godine, ali je dopunjen nizom posebnih zakona prvenstveno radi provedbe agrarne reforme kao primarnog cilja nove države u kojoj neslavenski element treba integrirati ili raseliti³⁴ Osim AGZ-a na snazi su: Zakon o iskorištavanju vodnih snaga od 30 lipnja 1931., Zakon o državnim putovima i Zakon o međudržavnim putovima, Zakon o likvidaciji agrarne reforme na velikim posjedima 1931., Financijski zakon 1931./'32. i Zakon o eksproprijaciji za potrebe gradnje željeznice iz 1880. O potrebi izvlaštenja odlučivao je Državni savjet (vlada), a moglo se provesti radi ostvarenja zakonom definiranog općeg interesa.

Nakon Prvog svjetskog rata umjesto eksproprijacije za prijelaz zemljišta u državnu svojinu primarno se kao mjera koristi tzv. agrarna reforma. Njome Kraljevina SHS započinje, a Kraljevina Jugoslavija nastavlja, u cilju ukidanja feudalnih odnosa, provoditi vlasničko-pravnu reformu u kojoj prisilno oduzima zemljište veleposjednika i predaju ga onima koji ga obrađuju, kmetovima, beglučarima, beskućnicima, ratnicima i zaslužnim pojedincima.

Dok je po austrijskom građanskom zakonu, uz iznimku Rudarskog zakona, korisnik izvlaštenja mogla biti samo država, u Kraljevini Jugoslaviji dolazi do širenja kruga korisnika pa se tako pojavljuju: država, okrug, srez,

33 Više kod: Staničić F. (2008.), *Izvlaštenje u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji u razdoblju 1852.- 1918.*, Hrvatska javna uprava Vol 8 No. 3, Zagreb, 721-754.

34 Više u: Ilija Garašanin Vukičević Milenko Ed.(1906.), *Program spoljne politike Ilije Garašaninana na koncu 1844. godine*, Delo, Beograd

općina, selo, privatne i javne osobe kojima je zakonom dano pravo izvlaštenja nakon što se vlasniku privatnog dobra za to dobro isplati naknada.³⁵

Nakon Drugog svjetskog rata Jugoslavija ne samo što nije preuzela obveze bivše države po osnovu isplate naknade za izvlaštenu zemlju u prethodnoj državi, nego još 1945. nastavlja agrarnu reformu temeljem Zakona o agrarnoj reformi i kolonizaciji³⁶, čime bez naknade oduzima imovinu veleposjednicima, kapitalističkim institucijama i ustanovama, vjerskim zajednicama, pripadnicima njemačke manjine, narodnim neprijateljima i suradnicima okupatora. Istovremeno, od veljače 1942. revolucionarna vlast primjenjuje „Fočanske propise“ kojima se u cilju zaštite poretka nove države imovina bez naknade može oduzeti iz klasnih, ideoloških i političkih razloga svim osobama koje bi bile smatrane nepodobnim, opasnim po državu i narodnim neprijateljima. Djelovanje temeljem Fočanskih propisa potvrđeno je Odlukom Antifašističkog vijeća Nove Jugoslavije o prijelazu u državnu svojinu neprijateljske imovine i državnoj upravi nad imovinom neprisutnih osoba i sekvestru nad imovinom koju su neprijateljske vlasti prisilno otuđile od 21. studenog 1944.³⁷

Ustav FNRJ iz 1946.³⁸ propisuje da se vlasništvo može ograničiti ili oduzeti u općem interesu, a da se zakonom mogu odrediti slučajevi u kojima će se odrediti naknada te kriteriji za utvrđivanje njezine visine. Prvi poslijeratni propisi o izvlaštenju, temeljem toga, doneseni su 1947.³⁹ godine, Zakon o eksproprijaciji donesen je i 1957.⁴⁰, a vrijedili su za cijelu bivšu SFRJ do 1972.⁴¹ godine, kada je izvlaštenje prvo temeljem amandmana na ustav SFRJ iz 1971., a zatim i ustavom iz 1974., postalo predmetom zakonodavnog uređenja republika federacije u skladu s izvršenom decentralizacijom.

U vremenu socijalizma, u kome ne postoji ni tržišna naknada ni tržište nekretnina, naknada je bila ograničena, imala ideološki smisao i svrhu,

35 Staničić F. (2009.), *Izvlaštenje : sukob javnog i privatnog interesa*, Hrvatska javna uprava god. 9. br. 1, Zagreb 151.

36 Službeni list FNRJ 64/45

37 Keleštura, S., *op.cit.* 11.

38 Službeni list FNRJ 10/46

39 Osnovni zakon o eksproprijaciji Službeni list FNRJ 28/47

40 Zakon o eksproprijaciji Službeni list FNRJ 12/57

41 Ustav SFRJ Službeni list SFRJ 14/63



određivana je za građevinsko zemljište temeljem tarifa, a kod objekata temeljem građevinske vrijednosti.

Temeljni zakon o izvlaštenju iz 1947. bio je posebno nepovoljan za vlasnike jer je između ostalog propisao mogućnost izvlaštenja pokretnina, a kad je to zahtijevao “opći interes”, mogli su se izvlastiti predmeti od posebne kulturne, umjetničke i povijesne vrijednosti, kao što su i druga imovinska prava.⁴² Od pedesetih godina uvodi se umjesto državnog tzv. društveno vlasništvo i sustav samoupravljanja.

Upravo u to vrijeme izvlaštenje gubi svoj karakter izuzetne mjere jer se pravo vlasništva oduzima na više pravnih osnova, naknadu za oduzetu nekretninu tijelo državne uprave utvrđuje samo prema vlastitim podacima o njezinoj vrijednosti, a naknada za izgubljena imovinska prava daje se ne u novcu, nego u bezvrijednim državnim obveznicama Narodne banke Jugoslavije. Sam postupak izvlaštenja više je nalikovao prisilnom oduzimanju imovine, a vodile su ga okružne i gradske komisije za izvlaštenje. Propisano je 13 razloga za utvrđivanje općeg interesa, između ostalih, izgradnja silosa, javnih kupatila, izgradnja stočnih stanica, uspostava rasadnika, komasacija, melioracija, arondacija itd. Akt o eksproprijaciji može donijeti savezna, republička ili pokrajinska vlada, ministar narodne obrane, izvršni odbori svih razina, od sreskog i gradskog do oblasnog, pokrajinskog i republičkog. Sreske eksproprijacijske komisije, kao najniža razina, sastoje se od jednog suca nadležnog sreskog suda, jednog odbornika mjesnog odbora i jednog odbornika sreskog odbora, a kada se eksproprijacija vrši za potrebe višeg organa od sreskog odbora, u nju ulazi i jedan predstavnik tog organa. Prvi se put uvodi pravo komisija da u slučaju da katastarski planovi i zemljišne knjige ne postoje, utvrđuju vlasništvo čime se derogira načelo povjerenja u zemljišnu knjigu. Komisija utvrđuje naknadu vršeci popis i procjenu imovine. Rješenje o izvlaštenju sadrži izričito: korisnika eksproprijacije, predmet izvlaštenja, točan iznos utvrđene naknade, određivanja hoće li će se naknada dati u novcu, obveznicama ili zamjenskoj nekretnini. Protiv rješenja je dozvoljena žalba okružnom sudu.

Zakon o eksproprijaciji iz 1957. (Službeni list FNRJ 12/57, 53/62, Službeni list SFRJ 13/65, 5/68, 7/68) predvidio je 17 dozvoljenih razloga za

42 Velić, L. (2000.), *Oduzimanje ili ograničenje imovinskih prava izvlaštenjem*, Pravni informator, Sarajevo.

eksproprijaciju, a ona se mogla izvršiti i za potrebe društveno-političke zajednice, radne i druge samoupravne organizacije, društveno-političke organizacije i udruženja građana. Opći interes mogli su utvrditi: skupština općine, gradsko ili izvršno vijeće općine, izvršno vijeće (vlada), državni sekretar za narodnu obranu, urbanistički ili prostorni plan ili druga odluka koja takav plan zamjenjuje. Rješenje u postupku moglo se donijeti i ako predlagač ne podnese dokaz o osiguranim sredstvima na ime naknade, ali se nekretnina u tom slučaju nije mogla korisniku predati u posjed prije osiguranja sredstava (čl.25.). Kao i u prethodnom zakonu, naknada nije formalni uvjet promjene vlasništva.

Pri određivanju naknade prvenstveno se cijeni korist koju je raniji vlasnik imao od redovnog korištenja nekretnine i njegova ulaganja, a tržišna cijena ako je izraz ovih okolnosti, zatim materijalna osnova egzistencije ranijeg vlasnika u vezi predmetne nekretnine i je li raniji vlasnik za iskorištavanje te nekretnine upotrebljavao samo svoj osobni rad i rad članova zajedničkog domaćinstva. Zakon izričito navodi da se pri određivanju naknade za građevinsko zemljište neće uzeti u obzir tržišna cijena koja se formira u prometu građevinskog zemljišta. Naknada se više ne određuje u obveznicama, nego primarno u novcu. U slučaju izvlaštenja zgrade korisnik je dužan svim nositeljima stanarskog prava osigurati odgovarajuće stanove. Za slučaj da stranke ne postignu sporazum o naknadi u upravnom postupku, o naknadi odlučuje općinski sud u vijeću jednog suca i dvojice sudaca porotnika. Svaka stranka snosi svoje troškove postupka, a pravo na njihovu naknadu razmjerno je uspjehu u sporu. Zakon izričito navodi i da korisnik eksproprijacije samo u slučaju da je nekretninu preuzeo u posjed prije pravomoćnosti odluke o eksproprijaciji plaća ranijem vlasniku kamatu od 6% godišnje od dana preuzimanja u posjed do pravomoćnosti odluke o naknadi, dok za slučaj preuzimanja posjeda po pravomoćnom rješenju nije predviđena naknada za period do odluke o naknadi.

Pojam „pravične naknade“ uveden je tek ustavom SFRJ iz 1963., a vezuje se za kolektivističko shvaćanje u društvu u kome kolektivno ima primat nad individualnim. Zakoni određivanja pravičnosti prepuštaju odlukama suda u vanparničnom postupku, čime institut stječe osobinu upravno-sudskog postupka, a sudska praksa kvantificira pravičnost naknade s obzirom na opću težnju za podruštvljavanjem nekretnina i pravičnost s aspekta socijalističke države jednakih.



Pravična naknada je s obzirom na način (utvrđivanja, op.a.) i dinamiku isplate bila vrlo prihvatljiva korisnicima eksproprijacije koji bi za tu naknadu dobivali mnogo veću vrijednost, a postajali bi vlasnicima izvlaštene imovine odmah. Pri tome bi naknadu, koja se određivala u posebnom postupku, isplaćivali tek nakon desetak godina, a ponekad i kasnije.⁴³

Uopćeno, u SFRJ se izvlaštenje moglo provesti u korist vrlo širokog kruga subjekata: društveno-političke zajednice, osnovnih organizacija udruženog rada, zadruga, organizacija radnog naroda, društveno-političkih organizacija, udruga građana, mjesnih zajednica ili drugih samoupravnih organizacija. Krug razloga za izvlaštenje i njegovih potencijalnih korisnika, pa i donositelja odluke, utemeljene na zakonu o izvlaštenju, bio je vrlo širok. U jugoslavenskom zakonodavstvu je postupak izvlaštenja karakterizirala simbolična i nepravedna naknada te je u osnovi izvlaštenje imalo nacionalizirajući karakter, ponajprije zato što se samo zemljište u socijalizmu podrazumijevalo za sredstvo rad koje ne smije biti u privatnom vlasništvu kako se ne bi javio kapitalistički višak vrijednosti.

Zbog toga se naknada za izvlaštenu imovinu često nije isplaćivala vlasnicima, dok je mnogo slučajeva izvlaštenja već nacionalizirane imovine, posebice gradskog građevinskog zemljišta u gradskim sredinama kao vid dvostrukog prijenosa u javnu domenu.

Ni autonomni zakoni o izvlaštenju SRBiH (1972. i 1977.⁴⁴) vlasnika nisu doveli u bitno povoljniji položaj, ali barem su prihvatili neke pravne standarde poput prava na sudjelovanje u postupku i potrebe da postupak vode službene osobe pravne struke. Dodali su i dva nova razloga za izvlaštenje - proizvodnja hrane za potrebe industrijskih farmi i potrebe savezne armije. U postupak je uključena i mjesna zajednica koja daje mišljenje o opravdanosti izvlaštenja poljoprivrednog zemljišta na svojem teritoriju.

Zakon iz 1977. bio je nešto više u skladu s građanskim pravima, jer je propisao obvezu pravične naknade⁴⁵, ali ne treba zaboraviti da je njegovim donošenjem proces punog podržavljanja privatnog vlasništva bio već gotovo u potpunosti dovršen, ne samo na temelju zakona, već i proglasa i

43 M. Jelušić, D. Šarin, *op. cit.* 828.

44 Službeni list SR BiH 35/72, Službeni list SR BiH 19/77

45 Fazlić, V. (2009.), *Eksproprijacija u pravu BiH*, Apeiron, Ilijaš, 9.

rezolucija, poput Rezolucije o osiguranju uvjeta za proširenje stambenog fonda po gradovima i gradskim općinama.⁴⁶

Člankom 45. zakona regulirano je izvlaštenje zemljišta u društvenom vlasništvu. Prvi put se uvodi (članak 55.) standard da se naknada u pravilu daje u drugoj nekretnini. Regulira se pravo na naknadu u razdoblju od preuzimanja u posjed do davanja druge nekretnine ili isplate novčane naknade. Za slučaj da raniji vlasnik ne prihvaća ponuđenu naknadu u upravnom postupku, ona mu se mogla deponirati u sudski depozit čime bi se obveza smatrala namirenom osim ako redovni sud u vanparničnom postupku utvrdi drugi iznos naknade, pri čemu je sud dužan uzeti u obzir visinu naknade, utvrđenu u upravnom postupku, osobito ako je većina vlasnika u upravnom postupku na nju pristala.

Zakon o eksproprijaciji⁴⁷ SRBiH iz 1977. je noveliran 1977. i 1986., da bi prečišćeni tekst iz 1987. godine bio 1993. preuzet i od novonastale Republike BiH, a 1995. se nastavio primjenjivati kao entitetski propis FBiH. No, zapravo je već 1978. godine nastala prekretnica u teorijskom pristupu prema imovinskim pravima budući da SR BiH usvaja Zakon o prometu nepokretnosti⁴⁸ kojim pod poseban režim stavlja zemljište koje je u društvenu svojину pribavljeno po jednom od zakona koji je omogućavao izvlaštenje bez naknade. Na taj način SR BiH formalno izražava spremnost da obešteti ranije vlasnike u naturi ili novcu te tako dosljedno poštuje nepovredivo pravo svojine.⁴⁹ Budući da zabranu otuđivanja do donošenja

46 Rezolucija o osiguranju uvjeta za širenje stambenog fonda po gradovima i gradskim općinama Službene novine FNRJ 3/53

47 Službeni list SRBiH 35/72, Službeni list 19/77 i 18/86, Službeni list SR BiH12/87, 39/89 i Službeni list RBiH 3/93 i 15/94

48 Zakon o prometu nepokretnosti Službeni list SR BiH 38/78

49 Zabranjen je promet nekretnina stečenih po odredbama: Zakona o agrarnoj reformi i kolonizaciji ("Službeni list DFJ", broj: 64/45, "Službeni list FNRJ", br. 16/46, 24/46, 99/46, 101/47, 105/48, 4/51, 19/51 i ("Službeni list SRBiH", broj: 41/67); Zakona o agrarnoj reformi i kolonizaciji u NR BiH ("Službeni list NRBiH", br. 2/46, 18/46, 20/47, 29/47, 14/51 i ("Službeni list SRBiH", broj: 41/67); Zakona o poljoprivrednom zemljišnom fondu društvene svojine i dodjeljivanju zemlje poljoprivrednim organizacijama "Službeni list FNRJ", broj: 23/53 i "Službeni list SFRJ", broj: 10/65); Zakona o postupanju s imovinom koju su sopstvenici morali napustiti u toku okupacije i imovinom koja im je oduzeta od strane okupatora i njegovih pomagača ("Službeni list DFJ" 36/45 i 52/45 i "Službeni list FNRJ", 64/46, 104/46, 88/47, 99/48 i 77/49); Zakona o na-



odgovarajućeg zakona o restituciji prihvaćaju i Zakoni o stvarnim pravima RS i FBiH⁵⁰, a da restitucija nije uređena državnim zakonom, odredbe o zabrani raspolaganja su još uvijek na snazi.

6. IZVLAŠTENJE U SAMOSTALNOJ DRŽAVI BIH

U pogledu prava na izvlaštenje, nakon razornog rata u BiH, entiteti su uvedeni u pravni sustav stvorene države s odvojenim, vlastitim sustavima izvlaštenja. Republika Srpska je zakon o eksproprijaciji donijela 1996. (Službeni list RS 8/96), Hrvatska Republika Herceg-Bosna 1995. (Narodni list HR H-B 29/95), Distrikt Brčko kao zasebna teritorijalna jedinica s federalnim obilježjima materiju izvlaštenja samostalno regulira 2004. godine (Sl. glasnik Brčko Distrikta 7/04) čime u Distriktu prestaju važiti propisi Republike Srpske, a Federacija BiH donijela je Zakon o izvlaštenju 2007. (Sl. novine FBiH 70/07).

Zakon o izvlaštenju RS iz 1996. predstavljao je postupni prijelaz iz društvenog ka privatnom vlasništvu, jer nominalno garantira pravičnu naknadu, ali poznaje i procentualnu naknadu i njezino utvrđivanje od same uprave (čl. 43.), izvlaštenje za potrebe stanogradnje i poljoprivredne obrade, stanarska prava, administrativni prijenos i društvenu svojinu.

cionalizaciji privatnih privrednih preduzeća ("Službeni list FNRJ" 98/46, 99/46, 35/48, 68/48 i 27/53); Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta ("Službeni list FNRJ" 52/58, 3/59, 24/61 i 1/63); Osnovnog zakona o eksproprijaciji ("Službeni list FNRJ" 28/47), ako raniji vlasnici nisu na ime naknade dobili druge nekretnine; Osnovnog zakona o postupanju s izvlaštenim i konfisciranim šumskim posjedima ("Službeni list FNRJ" 61/46, 88/47, 106/49 i 4/51); Zakona o prijelazu u državnu svojinu neprijateljske imovine i sekvestraciji nad imovinom odsutnih osoba ("Službeni list FNRJ" 63/46 i 105/46); Zakona o prometu zemljišta i zgrada ("Službeni list SFRJ" 43/65, 67/65 i 17/69); Zakona o pravu svojine na poslovnim zgradama i poslovnim prostorijama ("Službeni list SFRJ" 23/79, i 26/86); Zakona o konfiskaciji imovine i o izvršenju konfiskacije ("Službeni list FNRJ" 40/45); Zakona o potvrdi i izmjenama i dopunama Zakona o konfiskaciji imovine i o izvršenju konfiskacije ("Službeni list FNRJ" 61/46) i Zakona o iskorištavanju poljoprivrednog zemljišta ("Službeni list FNRJ" 43/59).

50 Službene novine FBiH 66/13, 100/13 i 32/19, Službeni list RS 124/08, 3/09, 58/09, 95/11, 60/15, 18/16, odluke US 107/19 i 1/21.

Država BiH međunarodnim mirovnim sporazumom iz 1995. godine ustrojena je kao visoko decentralizirana federalna zajednica, bez mnogih osnovnih državnih značajki, pa tako nije ni predviđena mogućnost izvlaštenja u korist države. Tek naknadnom uspostavom sustava i državnih obilježja BiH je dobila nadležnost nad pravosuđem, graničnom službom, vojskom, upravom za neizravno oporezivanje, agencijom za istrage i zaštitu i drugim javnim službama, što otvara pitanje uređenja izvlaštenja na državnoj razini. Za sada izvlaštenje i knjiženje u korist države BiH nije moguće, već se u slučaju potrebe provodi u korist subrazina i imovina ugovorima prenosi na korištenje državi.

Dok je u Brčkom donošenje rješenja na razini distrikta, u FBiH općinske uprave, u Republici Srpskoj rješenje donosi republička uprava kao entitetsko tijelo. U Brčkom senekretnina ne može izvlástiti niti kad bi za to postojao javni interes BiH kao države, niti kada bi postojao javni interes jednog od dva entiteta.

Iako su entitetski zakoni u većoj mjeri usklađeni, Zakon o izvlaštenju Republike Srpske zadržao je terminološke odrednice o pravičnoj naknadi (koja ne može biti niža od tržišne) i općem (a ne javnom interesu).

U entitetima javni interes utvrđuju entitetske vlade (na razini kantona u FBiH vlada, a na razini općina općinska vijeća), a postupak provodi u FBiH općinski organ, a u RS entitetski organ za imovinske poslove. U Distriktu javni interes utvrđuje skupština kao predstavničko tijelo. Prije utvrđivanja odluke o javnom interesu obvezno se traži mišljenje niže teritorijalne jedinice - kantona ili općine. Zakon o izvlaštenju FBiH odražava pluralnost potreba i aktera izvlaštenja zbog složenog karaktera entiteta koji se sastoji od entitetske, razine kantona/županija, gradova i općina. Stoga se kao akteri izvlaštenja mogu pojaviti svi oni, kao i javna poduzeća i ustanove, dok u RS zakon poznaje samo izvlaštenje u korist entiteta i grada/općine.

Oba zakona propisuju da pravomoćnošću rješenja prestaje vlasništvo, ali i da uknjižba nije moguća bez dokaza o isplati naknade. Prema tomu, zakoni entiteta su nominalno prihvatili konstituirajući učinak rješenja o izvlaštenju, ali ne dosljedno jer bi to predstavljalo povredu ustavnog prava privatnog vlasništva i jednakosti oblika vlasništva. Za razliku od FBiH, zakon RS ne poznaje administrativni prijenos bez naknade (prijenos s jedne razine javne domene na drugu npr. općina-entitet), već dosljedno



provodi ustavnu odredbu o jednakosti svih oblika vlasništva i ustavnom pravu na naknadu. Oba zakona dozvoljavaju stupanje u posjed izvlaštenih nekretnina prije isplate naknade, ali ne osiguravaju pravo vlasnika na kompenzaciju za nekorištenje nekretnine od preuzimanja posjeda do pravomoćnosti odluke o naknadi. Izuzetak predstavlja jedino slučaj kada korisnik izvlaštenja stupi u posjed, a naknadno prijedlog za izvlaštenja bude pravomoćno odbijen.

Oba entitetska zakona daju mogućnost ranijem vlasniku da se na njegov zahtjev rješenje o izvlaštenju poništi ako u određenom roku (3, odnosno 5 godina) korisnik na izvlaštenim nekretninama ne izvede znatnije radove. Zakon o izvlaštenju Distrikta⁵¹ neusklađen je s entitetskim zakonima, pa primjerice kod poništenja pravomoćnog rješenja nameće granicu od osam godina kao gornju granicu u kojoj raniji vlasnik nakon tri godine može tražiti poništenje rješenja o izvlaštenju u slučaju neizvršenja znatnih građevinskih radova, tržišnu vrijednost ne utvrđuju neovisni vještaci, već Direkcija za financije Distrikta na osnovu podzakonskog akta koji donosi Vlada Distrikta na prijedlog Direkcije za financije, a uknjižbu izričito dozvoljava temeljem rješenja o izvlaštenju, bez dokaza o isplati. Postupak provodi Odjel za prostorno planiranje i imovinsko-pravne poslove, a rješenje se može donijeti i bez saslušanja stranaka temeljem održane javne rasprave na licu mjesta.

Potpuno je neuređeno i pitanje izvlaštenja za slučaj vanrednih okolnosti, neposredne opće opasnosti ili rata, a koji se mogu proglasiti na razini države.

Prava na nekretninama, tj. stvarna prava, nisu, barem ne još uvijek, u fokusu razvoja europskog privatnog prava. Na taj način institut izvlaštenja zadržao je svoj nacionalni karakter do danas. Članak 295. Ugovora o pristupanju Europske komisije navodi: "Unija ni na koji način neće prejudicirati pravila u državama članicama koja se odnose na upravljanje i samo funkcioniranje sustava privatnog vlasništva." Unija se ograničava na zaštitu građanskih sloboda i prava povrijeđenih radom uprave, uključujući nezakonite postupke izvlaštenja. Stoga se ni od pridruživanja BiH EU ne može očekivati unificiranje izvlaštenja niti univerzalna rješenja.

51 Službeni glasnik Distrikta Brčko 18/2018

ZAKLJUČAK

Povijesni razvoj instituta izvlaštenja kretao se od razdoblja kada se ovo ograničenje imovine u javnom interesu provodilo u neformalnom postupku, često bez ikakve nadoknade, do suvremenog shvaćanja da se ono može poduzeti samo u slučajevima predviđenim zakonom, u zakonski reguliranom postupku uz pravičnu naknadu i uz jamstvaosobnih prava. Odluka o izvlaštenju upravni je akt i kao takva mora biti i legalna i legitimna.

Vlasništvom podrazumijevamo prirodno ljudsko pravo čiji sadržaj ovisi o shvaćanjima i realnim potrebama društva, pa ono kao juridički entitet nije pošteđeno promjena svoje biti. U srednjem vijeku i sve do kasnog sedamnaestog stoljeća i industrijske revolucije, pojam privatnog vlasništva nad zemljištem praktički nije postojao. Sam temelj osmanlijskog despotizma po Perry Andersonu je potpuno odsustvo privatnog vlasništva nad zemljištem.⁵²

Osim što je izvlaštenje sredstvo za ostvarivanje ciljeva društvenoga i ekonomskog razvoja zajednice, ono mora vlasnicima pružiti punu naknadu, ne samo za oduzeta, nego i za ona prava u kojima se vlasnik ograničava. Kroz osiguravanje imovinskih prava pojedinca država štiti privatnu imovinu kao društveni, ustavom i zakonima zaštićeni odnos.

Danas prevladava mišljenje da je vlasništvo nad nekretninama u funkciji općih interesa, pa javni interes dominira privatnim.

Kroz institut izvlaštenja moguće je promatrati društvene ciljeve, funkcioniranje poretka te garancije ljudskih prava. Interesi, koje država definira kao javne, mogu se ticati različitih potreba: socijalne redistribucije, zemljišne reforme, urbanizacije, izgradnje objekata, izvanrednih okolnosti, racionalnog korištenja zemljišta, revitalizacije gradskih jezgri itd. Što šire zakonodavac propisuje javni interes, to je više izvlaštenje pravilo, a manje iznimka, ali tada je uprava obvezana prirodnim pravima. Izvlaštenje je iznimka, a nepovredivost imovine pravilo, samo kada je to jedini način podržavljanje privatne imovine.

Između 1878. i 1946. godine državni cilj, koji se može uočiti u zakonu o izvlaštenju, je bio ukidanje feudalnih gospodarskih odnosa i nasljedne

52 Anderson, P. (1979.) *Lineages of the Absolut State*, Verso, London, 365.



aristokracije radi uspostave tržišnog gospodarstva. Od 1946. do državne samostalnosti izvlaštenje je u funkciji kreiranja društva imovinski jednakih, urbanizacije industrijalizacije, edukacije i emancipacije. Danas je državni cilj minimalna i u entitetima i distriktu slabo vidljiva država, bez prava centralne razine na izravno miješanje gdje je primarna komunikacija pojedinaca sa subrazinama. Javna domena je minimalna i po obimu onoga što joj je u javnom interesu: prometnice, dalekovodi, plinovodi, vodoprivredni objekti, rudarstvo, zdravstvo, obrazovanje, kultura i slično.

Christopher Knight naglašava individualni koncept prema kojem su privatni interes i njegova zaštita osnova modernih društvenih odnosa.⁵³ Međutim, teško je ostvarenje rastućih državnih potreba zasnivati na pojedinačnom konceptu kada se potrebe društva iz dana u dan multipliciraju.

Pred državu se u suvremeno doba postavljaju novi izazovi: da na smanjenom poljoprivrednom zemljištu u uvjetima zagađene vode i zraka, narušene klime i proklamirane obveze države općeg blagostanja osigura racionalnu uporabu prirodnih resursa. Istovremeno u suvremenom kapitalizmu, u vremenimaperiodičnih gospodarskih kriza dolazi do ozbiljnih poremećaja tržišta nekretnina.

Upravno pravo kao znanost i pravna disciplina u prošlosti je prečesto predstavljalo zatvoreni unutarnji sustav pojedinih država. I pored dosegnutog evolutivnog napretka ka punoj zaštiti vlasničkih prava, do danas sustav nije u cijelosti izgrađen. Neusklađenošću entitetskih i osobito propisa na razini Distrikta Brčko, glomaznošću i sporošću aparata se ugrožavaju osnovni demokratski principi, bilo da se radi o konfiskatorskim rješenjima u zakonu, bilo da se primjenom odredbi uskraćuje praktični smisao zakonu i ustavnim odredbama. Važan element izvlaštenja nesumnjivo je moment plaćanja naknade ranijem vlasniku kao naknada za njegov narušeni finansijski položaj. To je, međutim, očito najspornije pitanje ovog pravnog instituta.

Zbog toga se može očekivati dalja evolucija instituta izvlaštenja u BiH.

53 Bradley, A.; Ewing, K.; Knight, C. (2014.). *Constitutional and Administrative Law*, Pearson, London 118.

KORIŠTENA LITERATURA

1. Aytekin, E. Atilla (2009.), *Agrarian Relations, Property and Law: An Analysis of the Land Code of 1858 in the Ottoman Empire*, Middle Eastern Studies Vol 45 No 6. Routledge Oxfordshire.
2. Anderson, Perry (1979.), *Lineages of the Absolut State*, Verso, London.
3. Baker, J. Hamilton (2003.), *An Introduction to English Legal History*, 4th Ed. Butterworths Lexis Nexis London.
4. Barnett, Hilaire (2019.), *Constitutional and Administrative Law*, Routledge London.
5. Biyik, Cemal (2003.), Yavuz, Ayse (2003.) *The Importance of Property Ownership and Management System in the Ottoman Empire in Point of Today*, 2nd FIG regional Conference, Dec 2-5 Morocco- Marrakech.
6. Borković, Ivo (1997.), *Upravno pravo*, Informator Zagreb.
7. Boucoyannis, Deborah A. *Land, Property Rights, and „Sultanism“: The Neglected Similarities between Premodern English and Ottoman Land Law*, dostupno na http://dboucoyannis.weebly.com/uploads/1/3/9/3/13938365/ottoman_english_land.pdf
8. Bradley, A.; Ewing, K.; Knight C. (2014.), *Constitutional and Administrative Law*, Pearson, London.
9. Đerđa, Dario (2005.), *Određivanje naknade za izvlaštene nekretnine*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Rijeci 26 (1) 473-493, Rijeka.
10. Fazlić, Velid (2009.), *Eksproprijacija u pravu BiH*, Panevropski univerzitet Apeiron, Ilijaš.
11. Finer, Herman (1946.), *The Theory and Practice of Modern Government*, Vol 2.,Methuen, London.
12. Garašanin, Ilija; Vukičević Milenko Ed.(1906.), *Program spoljnje politike Ilije Garašaninana na koncu 1844. godine*, Delo Beograd 1906.
13. Haeberle, Peter (2002.), *Ustavna država*, Politička kultura Zagreb.
14. Harris, Ron (2004.), *Government and the Economy 1688-1850 in Roderick Fluod and Paul Johnson Eds.”The Cambridge Economic*



- History of Britain since 1700*“, Vol.1 Cambridge University Press, Cambridge.
15. Hoppit, Julian (2011.), *Compulsion, Compensation and Property Rights in Britain 1688-1883, Past & Present*, Oxford University Press, Oxford.
 16. Ilić, Mihailo (1998.), *Upravno pravo i drugi radovi*, Službeni glasnik, Beograd.
 17. Jelinek, Walter (1934.), *Verwaltungsrecht*, Julius Springer Verlag, Berlin.
 18. Jelušić M., Šarin D. (1991.), Ustavnoopravi aspekti određivanja naknade za potpuno izvlaštenje, Rijeka Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka.
 19. Keleštura, Selver. (1996.), *Oblici oduzimanja imovine građana i reprivatizacija (privatizacija) u Bosni i Hercegovini*, Geodetski glasnik No. 31 Vol 30 Savez udruženja građana geodetskih inženjera i geometara, Sarajevo.
 20. Klaić, Bratoljub (1962.), *Rječnik stranih riječi*, Zora, Zagreb.
 21. Kostić, Laza (1938.), *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije*, VI Izdavačko i knjižarsko preduzeće Geca Kon Beograd.
 22. Krbek, Ivo (1958.), *Upravno pravo FNRJ*, III Knjiga, Savremena administracija Beograd.
 23. Milardović, Davor (2015.), *Istorijski razvoj eksproprijacije s posebnim osvrtom na region zapadnog Balkana*, Slobomir Bijeljina.
 24. Michelman, Frank (1967). *Property, Utility and Fairness: Comments on the Ethical Foundations of „Just Compensation“ Law*, Vol. 80 No. 6. 1165-1258. The Harvard Law Review Association, Massachusetts.
 25. More, Thomas (2003). (1516). *Utopia*, Penguin Classics, London.
 26. Omejec, Jasna (2013.), *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Strassbourški acquis*, Novi informator, Zagreb.
 27. Orwell, George (2003.), *1984.*, Deckle Edge, Capetown.

28. Osnovni zakon o eksproprijaciji, Službeni list FNRJ 28/47.
29. Rezolucija o osiguravanju uvjeta za širenje stambenog fonda po gradovima i gradskim općinama Službene novine FNRJ br. 3/53.
30. Romac, Ante (1987.). *Rimsko pravo*, Pravni fakultet, Zagreb.
31. Rušnov, Adolfo(1885.), *Tumač Obćemu austrijskom građanskom zakoniku*, 2. izdanje, Tisak L. Hartmana, Zagreb.
32. Salma, Jožef (1987.). *Eksproprijacija: Instituti, sudska praksa i pravni propisi*, Informator, Zagreb.
33. Siedler, Michael (2010.), *Pufendorf's Moral and Political Philosophy*, The Stanford Encyclopaedia of Philosophy, E.N. Zalta Ed., Metaphysics research, Stanford.
34. Skupina autora (2002.), *Short Encyclopaedia Britannica*, Britannica Oxford-Edinburgh.
35. Skupina autora (1998.), *Opća deklaracija o pravima čovjeka i građanina*, Zbornik Pravnog fakulteta Zagreb 48/1998, br. 6, 739-743. Zagreb.
36. Smerdel, Branko (1994.), *Ustav Sjedinjenih Američkih Država*, Panliber, Osijek.
37. Staničić Frane (2008.), *Izvlaštenje u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji u razdoblju 1852.- 1918.*, Hrvatska javna uprava Vol. 8 No. 3. 721-754., Zagreb.
38. Staničić Frane (2009.), *Izvlaštenje: sukob javnog i privatnog interesa*, Hrvatska javna uprava god. 9. br. 1, Zagreb.
39. Ustav FNRJ 1946, Službeni list FNRJ 10/46.
40. Ustav SFRJ Službeni list SFRJ 14/63.
41. Velić, Larisa. (2000.), *Oduzimanje ili ograničenje imovinskih prava izvlaštenjem*, Pravni informator, Sarajevo.
42. Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji, Službeni list FNRJ 64/45.
43. Zakon o eksproprijaciji, (Službeni list FNRJ 12/57)
44. Zakon o eksproprijaciji, (Službeni list FNRJ 11/68 i 30/68)
45. Zakon o eksproprijaciji, Službeni list SR BiH 35/72,



46. Zakon o eksproprijaciji, Službeni list SR BiH 19/77, 12/87, 38/89, Službeni list RBiH 3/93, 15/94.
47. Zakon o prometu nepokretnosti, Službeni list SR BiH 38/78.
48. Zakon o izvlaštenju, Narodni list Hrvatske Republike Herceg-Bosne 29/95
49. Zakon o izvlaštenju, Službene novine FBiH 70/07 i 25/2012
50. Zakon o eksproprijaciji, Službeni list Republike Srpske 8/96, 15/96, 16/04.
51. Zakon o izvlaštenju Federacije BiH, Službene novine FBiH 70/07, 36/10, 25/12, 8/2015, odluka US 34/16.
52. Zakon o izvlaštenju u Brčko distriktu BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta 7/04, prečišćeni tekst 18/18.
53. Zakon o stvarnim pravima, Službene novine FBiH 66/13, 100/13 i 32/19, Službeni list RS 124/08, 3/09, 58/09, 95/11, 60/15, 18/16, odluke US 107/19 i 1/21.



Dragan Šmit

EXPROPRIATION – HISTORIC VIEWS

Dragan Šmit, PhD

e-mail: schdragan@yahoo.com

SUMMARY

Expropriation is the exclusive, constitutionally based, state right to take away or limit the private property right, when in the public interest. It has evolved from voluntary and arbitrary decided compensation to a legally defined institute in which the two parties are presumably equal. As a dynamic and unfinished entity in permanent evolution, expropriation must reconcile the public with the private interest when the wider social goal cannot be achieved in any other way than encroachment of the property in the private domain. Expropriation is a constitutional, civil law and administrative relationship of an individual with the state, whose studying can help us understand social relations and natural human rights in a state.

Key words: expropriation, land ownership, property, administrative law, possession, public necessity, compensation