



Br: 01-7914/2-2019

19.06.2019. godine

VLADA CRNE GORE
- Generalni sekretarijat -

U vezi Inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti čl. 1, 4 i 6 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona eksproprijaciji („Službeni list CG“, broj 75/18), koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnio Vladimir Čejović, advokat iz Podgorice, Ministarstvo finansija daje sljedeće

M I Š L J E N J E

Vladimir Čejović, advokat iz Podgorice, podnio je Ustavnom sudu Crne Gore Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti čl. 1, 4 i 6 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona eksproprijaciji („Službeni list CG“, broj 75/18).

Podnosilac Inicijative navodi da je odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji, čija se ocjena traži, propisano da se visina naknade utvrđuje prije utvrđivanja javnog interesa, prije pokretanja postupka eksproprijacije, čime se izmješta iz postupka eksproprijacije upravo ono što mora biti njegov najvažniji dio, a što u suštini znači i da vlasnik zemljišta nema mogućnost da učestvuje u postupku u kome se utvrđuje pravična naknada, odnosno tržišna vrijednost njegove nepokretnosti.

Nadalje se navodi da je ovim odredbama propisano da visinu pravične naknade utvrđuje „nadležni organ uprave, na predlog komisije“, čime se suštinski prava odlučivanja lišava i sam nadležni organ, koji je, po tom najvažnijem pitanju, vezan predlogom komisije, na koju se suštinski prenosi pravo odlučivanja, a nadležni organ u tom postupku služi samo da ostavi utisak neke zakonitosti i usaglašenosti sa Zakonom o upravnom postupku. Podnosilac Inicijative postavlja pitanje šta, u pravnom smislu, predstavlja „komisija“, da li je to samostalni organ uprave ili kolegijalni organ, u smislu člana 47 Zakon o upravnom postupku, ili grupa vještaka u smislu odgovarajućih procesnih normi istog zakona ili ništa od toga.

U Inicijativi se navodi da je predlagač ovog zakona možda imao namjeru da u ovu oblast uvede neki red i predvidljivost, ali će prouzrokovati pravni kaos, te da ukoliko Ustavni sud ne ukine predložene odredbe, desiće se da se sljedećih nekoliko godina gubi vrijeme u vođenju postupaka, koji nemaju nikakve šanse da prođu sudsku kontrolu. Ustavni sud i Sud u Strazburu, prema podnosiocu Inicijative, neće dozvoliti da se pravična naknada utvrđuje bez učešća vlasnika nepokretnosti i od strane „komisije“ kojoj se ne zna ni pravna priroda ni mjesto u pravnom sistemu, pa će se izmjene Zakona o eksproprijaciji pokazati kao uzaludan trud i izgubljeno vrijeme.

Podnosilac Inicijative u konačnom predlaže da Ustavni sud Crne Gore utvrdi da odredbe čl. 1, 4 i 6 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona eksproprijaciji („Službeni list CG“, broj 75/18) nijesu u skladu sa Ustavom.

Razmatrajući podnijeti Predlog za ocjenu ustavnosti, ukazujemo na sljedeće:

Pravni osnov za donošenje osporenih odredbi Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji sadržan je u članu 16 tačka 5 Ustava Crne Gore u kome je propisano da se zakonom u skladu sa Ustavom, uređuju pitanja koja su od interesa za

Crnu Goru, a osnovne intencije Zakona o eksproprijaciji su da se otklone određeni nedostaci koji su uočeni u dosadašnjoj primjeni Zakona o eksproprijaciji, koji stvaraju biznis barijere, a koji se prevashodno odnose na neopravdano dugo trajanje postupka eksproprijacije i postupka određivanja naknade za ekspropriisane nepokretnosti, počev od podnošenja predloga za eksproprijaciju, pa do konačnog upisa prava svojine ili drugih stvarnih prava korisnika eksproprijacije na ekspropriisanim nepokretnostima.

Podnijetom Inicijativom osporavaju se odredbe čl. 1, 4 i 6 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji, a koje se odnose na odredbe da visinu pravične naknade za nepokretnost za koju se predlaže eksproprijacija utvrđuje nadležni organ uprave, na predlog komisije. Članom 1 izmjena i dopuna zakona dopunjen je član 14 važećeg zakona, na način da se predlog za utvrđivanje javnog interesa podnosi Vladi preko nadležnog organa, a sadrži podatke o nepokretnostima za koje se predlaže utvrđivanje javnog interesa, svrhu eksproprijacije, visinu pravične naknade za nepokretnost za koju se predlaže eksproprijacija, utvrđenu od strane nadležnog organa uprave u skladu sa članom 22 ovog zakona i druge podatke od značaja za utvrđivanje javnog interesa.

Osporavanim članom 4 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona eksproprijaciji („Službeni list CG“, broj 75/18) izmijenjen je i dopunjen član 22 važećeg Zakona o eksproprijaciji i propisano je da visinu pravične naknade nepokretnosti čija se eksproprijacija predlaže, na zahtjev korisnika eksproprijacije, utvrđuje nadležni organ uprave, na predlog komisije, kao i da komisiju obrazuje nadležni organ uprave; da se pravična naknada utvrđuje u skladu sa propisom kojim se utvrđuje metodologija za procjenu vrijednosti imovine.

Nadalje, osporavanim članom 6 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona eksproprijaciji („Službeni list CG“, broj 75/18), dopunjen je član 25 važećeg Zakona o eksproprijaciji, a u skladu sa izmjenama i dopunama člana 22, pa je isti dopunjen na način što je propisano da rješenje kojim se usvaja predlog za eksproprijaciju, pored ostalog, sadrži visinu pravične naknade za ekspropriisanu nepokretnost, utvrđenu od strane nadležnog organa uprave u skladu sa članom 22 ovog zakona.

U odnosu na osporavane odredbe ukazujemo da je njima propisano da visinu pravične naknade nepokretnosti čija se eksproprijacija predlaže, na zahtjev korisnika eksproprijacije, uređuje nadležni organ uprave, na predlog komisije, kao i da komisiju obrazuje nadležni organ uprave; da se pravična naknada utvrđuje u skladu sa propisom kojim se utvrđuje metodologija za procjenu vrijednosti imovine. S tim u vezi, Ministarstvo finansija je donijelo Pravilnik o metodologiji za procjenu vrijednosti imovine, koji je objavljen u „Službenom listu CG“, broj 64/18. Imajući u vidu da je ovako utvrđena visina pravične naknade obavezni sastavni dio rješenja o eksproprijaciji, na osnovu čega se, po pravosnažnosti tog rješenja, vrši isplata ranijem vlasniku, to je radi pravilnog i stručnog utvrđenja navedene naknade, te potpunog povjerenja stranaka u rad navedene komisije, utvrđeno da ova komisija ima pet članova, od kojih najmanje tri člana moraju biti sudski vještaci odgovarajuće struke. Dakle, ovakvim zakonskim rješenjem stvorene su pretpostavke da će utvrđena naknada biti pravična – tržišna i objektivna i da će rad komisije nadležne za njeno određivanje, koja je svojevrsni primjer konzorcijuma stručnih lica, zavrijediti povjerenje stranaka. Takođe je propisano da troškove rada ove komisije snosi korisnik eksproprijacije.

Takođe, imajući u vidu opredjeljenje da se visina pravične naknade za ekspropriisane nepokretnosti utvrđuje u postupku eksproprijacije, prije donošenja rješenja o eksproprijaciji i da ista čini obavezni sastavni dio tog rješenja, propisano je da rješenje o eksproprijaciji, pored ostalog, sadrži i visinu pravične naknade za ekspropriisanu

nepokretnost, utvrđenu od strane nadležnog organa uprave u skladu sa članom 22 ovog zakona. Kako je navedena naknada sastavni dio rješenja o eksproprijaciji, to je stvorena mogućnost da ista bude predmet preispitivanja pred drugostepenim organom – Ministarstvom finansija, a obezbijedena je i upravno-sudska zaštita pred Upravnim sudom Crne Gore, jer se protiv odluke drugostepenog organa donesene u upravnom postupku, u konkretnom slučaju, može pokrenuti upravni spor, dok se protiv odluke Upravnog suda može pokrenuti postupak pred Vrhovnim sudom, podnošenjem zahtjeva za ispitivanje sudske odluke, u skladu sa čl. 41 i 42 Zakona o upravnom sporu („Službeni list CG“, broj 54/16). Ako je sporazum o naknadi zaključen prije pravosnažnosti rješenja o eksproprijaciji, u tom slučaju će se obustaviti dalji postupak eksproprijacije.

S obzirom na navedena pravna sredstva koja bivši vlasnik može ulagati, ne stoje navodi da vlasnik zemljišta nema mogućnost da učestvuje u postupku u kome se utvrđuje pravična naknada, odnosno tržišna vrijednost njegove nepokretnosti.

S tim u vezi, ponovo naglašavamo da bivši vlasnik u svakoj fazi postupka eksproprijacije ima pravo da učestvuje u postupku, u skladu sa Zakonom o upravnom postupku.

Polazeći od navedenog, predlažemo da Ustavni sud Crne Gore **odbije** Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti čl. 1, 4 i 6 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona eksproprijaciji („Službeni list CG“, broj 75/18), koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnio Vladimir Čejović, advokat iz Podgorice.