



Br: 07-3162/3-2019

18.03.2019. godine

VLADA CRNE GORE
- Generalni sekretarijat -

U vezi Predloga za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti člana 1 stav 2, u dijelu koji glasi „ili na osnovu zakona“, člana 14, člana 22 stav 2, 3, 4, 5, 6 i 7 i člana 29 Zakona o eksproprijaciji („Službeni list RCG“, br. 55/00 i 28/06 i „Službeni list CG“, br. 21/08, 30/17 i 75/18), koji je Ustavnom sudu Crne Gore podnijelo pet poslanika Skupštine Crne Gore, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

Poslanici Demokratske Crne Gore u Skupštini Crne Gore, Zdenka Popović, Momo Koprivica, Danilo Šaranović, Valentina Minić i Dženan Kolić, podnijeli su Ustavnom sudu Crne Gore Predlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti člana 1 stav 2, u dijelu koji glasi „ili na osnovu zakona“, člana 14, člana 22 stav 2, 3, 4, 5, 6 i 7 i člana 29 Zakona o eksproprijaciji („Službeni list RCG“, br. 55/00 i 28/06 i „Službeni list CG“, br. 21/08, 30/17 i 75/18).

Podnosioci Predloga, u bitnom, navode da se osporenim odredbama Zakona o eksproprijaciji povređuju prava zagarantovana Ustavom Crne Gore i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, i to odredbe člana 1 stav 2, člana 9, člana 11 stav 3, člana 19, člana 24, člana 32, člana 58 i člana 145 Ustava Crne Gore, kao i odredbe člana 6 stav 1 tačka 1, člana 8 i člana 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, i odredbe člana 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

S tim u vezi, ukazuju da se članom 58 Ustava jemči pravo svojine i da niko ne može biti lišen ili ograničen prava svojine, osim kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu, kao i da je članom 24 Ustava propisano da se zajemčena ljudska prava i slobode mogu ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav, u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno.

Nadalje, u Predlogu se navodi da je eksproprijacija lišenje ili ograničenje Ustavom zajemčenog prava svojine na nepokretnostima kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu, pa je prvi uslov koji mora biti ispunjen kada je u pitanju lišenje ili ograničenje prava svojine, postojanje javnog interesa.

Saglasno citiranim ustavnim odredbama, postojanje javnog interesa kao uslova za lišenje ili ograničenje prava svojine, može se utvrditi samo zakonom, odnosno Ustav ne dopušta da postojanje javnog interesa, kao uslova za ograničenje prava svojine, može biti utvrđeno i na osnovu zakona (podzakonskim aktom, aktom Vlade ili aktom drugog organa, donesenih na osnovu ovlašćenja utvrđenih zakonom).

Takođe, podnosioci Predloga navode da član 1 Protokola 1 uz Evropsku konvenciju garantuje pravo na imovinu, na način da svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano pravo svoje imovine i da niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.

Podnosioci predloga ukazuju da, suprotno citiranim odredbama Ustava i Protokola 1 uz Evropsku konvenciju, članom 1 stav 2 osporenog zakona, propisano je alternativno rješenje da, pored zakonom, javni interes za eksproprijaciju može biti utvrđen „ili na osnovu zakona“, dok je članom 14 osporenog Zakona propisano da ako javni ninteres za eksproprijaciju nepokretnosti nije utvrđen posebnim zakonom, javni interes može utvrditi i Vlada Crne Gore, na osnovu posebnog elaborata, u skladu sa zakonom.

Prema podnosiocima predloga, na način predviđen članom 14 Zakona, suprotno Ustavu i potvrđenim međunarodnim dokumentima, Vladina odluka dobija snagu zakona, a njen elaborat značaj detaljnog urbanističkog plana, a da pri tom postojanje elaborata kao planskog dokumenta, uslova i kriterijuma za njegovo donošenje, nije predviđeno niti jednim propisom.

Iz ustavne definicije prava svojine nesumnjivo proizilazi da je lišenje prava svojine ili ograničenje tog prava neodvojivo povezano sa utvrđivanjem i isplatom pravične naknade.

Nadalje, podnosioci predloga navode da je osporenim odredbama člana 22 Zakona o eksproprijaciji propisano da visinu pravične naknade nepokretnosti, u skladu sa ovim zakonom, na zahtjev korisnika eksproprijacije, utvrđuje nadležni organ uprave, na predlog komisije; da Komisiju iz stava 2 ovog člana obrazuje nadležni organ uprave; da se pravična naknada utvrđuje u skladu sa propisom kojim se utvrđuje metodologija za procjenu vrijednosti imovine; da komisija iz stava 2 ovog člana ima pet članova, od kojih najmanje tri člana moraju biti sudski vještaci odgovarajuće struke; da troškove rada komisije iz stava 2 ovog člana snosi korisnik eksproprijacije i da će visinu i način isplate troškova rada komisije, utvrditi Vlada, posebnim aktom.

Podnosioci predloga smatraju da osnovi utvrđivanja pravične naknade, kao uslova za lišenje ili ograničenje Ustavom zajemčenog prava svojine, saglasno članu 58 stav 1 i 2 i članu 24 Ustava, moraju biti uređeni zakonom, a ne podzakonskim aktom, kako je to propisano osporenim odredbama člana 22 stav 4 Zakona.

U odnosu na Pravilnik o Metodologiji za procjenu vrijednosti imovine („Službeni list CG“, broj 64/18), koji je Ministarstvo finansija donijelo 26. septembra 2018. godine, podnosioci Predloga ukazuju da se radi o krajnje nejasnoj metodologiji koja ne pruža nikakvu garanciju da će vlasnik ekspropisane nepokretnosti biti pravično obeštećen, a ovo posebno ako se ima u vidu da osporenim odredbama nije definisano koja će se od vrijednosti koju poznaje metodologija uzeti za određivanje pravične naknade.

Pored navedenog, podnosioci Predloga ukazuju da se ni u kom vidu ne utvrđuje na koji način komisija donosi odluku i što se dešava ako neko od članova komisije ima drugačiju procjenu pravične vrijednosti nepokretnosti, te ističu da se odredba Zakona koja dopušta neizvjesnost u pogledu krajnjeg efekta ne može smatrati odredbom koja se zasniva na načelu vladavine prava, niti odredbom kojom je ustanovljeno načelo pravne sigurnosti i predvodljivosti. Iz tog razloga, osporene odredbe člana 22 Zakona o eksproprijaciji nijesu u saglasnosti sa načelom vladavine prava, kao najvišom vrijednosti ustavnog poretka (član 1 stav 2 i član 145 Ustava).

Nadalje se Predlogom ukazuje da vlasnik nepokretnosti ni na koji način ne može uticati na određenje pravične naknade, jer mu se omogućava učešće u postupku kada je taj postupak već faktički završen, jer se osporenim rješenjem napušta dosadašnji način utvrđivanja pravične naknade pred redovnim sudom, a na štetu prava vlasnika nepokretnosti.

Stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji, kao se navodi u Predlogu, vlasnik nepokretnosti zaštitu svojih prava može pokušati da ostvari pokretanjem upravnog spora, gdje se pred Upravnim sudom i Vrhovnim sudom primjenjuju pravila postupka utvrđena Zakonom o upravnom sporu, gdje mogućnost vlasnika nepokretnosti da uspije u sporu u odnosu na prethodno komisijski utvrđenu vrijednost pravične naknade, praktično ne postoji, pa je na taj način, osporenim

odredbama, bivšem vlasniku nepokretnosti povrijeđeno i pravo na pravično i javno suđenje, zajemčeno članom 32 Ustava Crne Gore i članom 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Podnosioci Predloga, dalje, navode da je osporenim odredbama člana 29 Zakona uređeno pitanje stupanja u posjed korisnika eksproprijacije prije pravosnažnosti rješenja o eksproprijaciji, pa je odredbama tog člana propisano da nadležni organ uprave, na zahtjev korisnika eksproprijacije može donijeti odluku kojom odobrava stupanje u posjed nepokretnosti koja je predmet eksproprijacije prije pravosnažnosti rješenja o eksproprijaciji, ako je to neophodno zbog hitnosti izgradnje određenog objekta ili izvođenja radova ili sprječavanja nastupanja znatne štete. U tom slučaju, vlasnik nepokretnosti dužan je da omogući stupanje u posjed korisniku eksproprijacije, u roku utvrđenom odlukom nadležnog organa uprave, pri čemu žalba na odluku ne odlaže njeno izvršenje.

Međutim, osporenim odredbama člana 29 Zakona ni u kom vidu nije propisano u kojim slučajevima se ima smatrati da postoji potreba hitnosti izgradnje određenog objekta ili izvođenja radova, a u postupku donošenja naznačene odluke od strane nadležnog organa uprave vlasniku nepokretnosti nije pružena mogućnost učešća u postupku, što bi donesenu odluku, u smislu odredbi Zakona o upravnom postupku, činilo elementarno nezakonitom.

Predlogom se ukazuje da se na navedeni način vrši deposjedovanje nepokretnosti bivšeg vlasnika, a da mu pri tom nije pružena mogućnost da pred nadležnim organom štiti svoja prava na mirno uživanje imovine.

Zbog svega navedenog, podnosioci Predloga smatraju da osporene odredbe Zakona o eksproprijaciji nijesu saglasne sa Ustavom Crne Gore i potvrđenim i objavljenim međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima, pa u konačnom predlažu da Ustavni sud Crne Gore donese odluku kojom će utvrditi da odredbe člana 1 stav 2, u dijelu koji glasi „ili na osnovu zakona“, člana 14, člana 22 stav 2, 3, 4, 5, 6 i 7 i člana 29 Zakona o eksproprijaciji („Službeni list RCG“, br. 55/00 i 28/06 i „Službeni list CG“, br. 21/08, 30/17 i 75/18) nijesu saglasne sa Ustavom Crne Gore i da prestaju da važe danom objavljivanja Odluke Ustavnog suda u „Službenom listu Crne Gore“.

Razmatrajući podnijeti Predlog za ocjenu ustavnosti, sa aspekta nadležnosti Ministarstva finansija, ukazujemo na sljedeće:

Pravni osnov za donošenje osporenih odredbi 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 eksproprijisane nepokretnosti, počev od podnošenja predloga za eksproprijaciju, pa do konačnog upisa prava svojine ili drugih stvarnih prava korisnika eksproprijacije na eksproprijisanim nepokretnostima.

U odnosu na osporavane odredbe člana 1 stav 2 Zakona o eksproprijaciji u dijelu „ili na osnovu zakona“ i člana 14 koji se odnosi na utvrđivanje javnog interesa za eksproprijaciju od strane Vlade Crne Gore, ukazujemo da ove odredbe egzistiraju u Zakonu o eksproprijaciji od njegovog donošenja 2000. godine. S tim u vezi, ukoliko javni interes za eksproprijaciju nije utvrđen posebnim zakonom, javni interes može utvrditi i Vlada Crne Gore, na osnovu posebnog elaborata, u skladu sa zakonom. Postupak utvrđivanja javnog interesa od strane Vlade propisan je Zakonom o eksproprijaciji, a protiv akta Vlade o utvrđivanju javnog interesa može se pokrenuti upravni spor.

Iz navedenog proizilazi da osporavanim odredbama člana 1 stav 2 i člana 14 Zakona o eksproprijaciji, nijesu povrijeđene odredbe člana 24 i 58 Ustav Crne Gore, kao i člana 1

Protokola 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, imajući u vidu da se utvrđivanje javnog interesa za eksproprijaciju utvrđuje posebnim zakonom ili Zakonom o eksproprijaciji, a što je saglasno članu 58 Ustava, kojim je propisano da niko ne može biti lišen ili ograničen prava svojine, osim kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu.

Nadalje, u odnosu na osporavane odredbe člana 22 stav 2 do 7 ukazujemo da je istima 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. Troškove rada ove komisije snosi korisnik eksproprijacije.

Takođe, imajući u vidu opredjeljenje da se visina pravične naknade za eksproprijaciju nepokretnosti utvrđuje u postupku eksproprijacije, prije donošenja rješenja o eksproprijaciji i da ista čini obavezni sastavni dio tog rješenja, to je propisano da rješenje o eksproprijaciji, pored ostalog, sadrži i visinu pravične naknade za eksproprijaciju 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. 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 nepokretnosti ne može uticati na određenje pravične naknade, a cijenimo da je u postupku određivanja naknade obezbijedeno pravo iz člana 32 Ustava Crne Gore da svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom.

Takođe, u odnosu na osporenu odredbu člana 29 Zakona o eksproprijaciji, koja se odnosi na stupanje u posjed prije pravosnažnosti rješenja o eksproprijaciji, ukazujemo da se ovakav zahtjev može podnijeti prije pravosnažnosti, ali ne i prije izvršnosti rješenja o eksproprijaciji, i to samo ako je to neophodno zbog hitnosti izgradnje određenog objekta ili izvođenja radova ili sprječavanja nastupanja znatne štete. Navedeni zahtjev podnosi se nadležnom organu uprave, koji je dužan da o zahtjevu odluči bez odlaganja.

U svakom slučaju, stupanje u posjed prije pravosnažnosti rješenja o eksproprijaciji neće se dozvoliti ako korisnik eksproprijacije nije na poseban račun Ministarstva finansija uplatio sredstva u visini pravične naknade.

Takođe, ako je korisniku eksproprijacije nepokretnost predata prije pravosnažnosti rješenja o eksproprijaciji, a predlog za eksproprijaciju bude u daljem postupku pravosnažno odbijen, korisnik eksproprijacije je dužan da vlasniku vrati nepokretnost i nadoknadi štetu.

Citiranim zakonskim određenjima obezbijedena zaštita bivšeg vlasnika na način što sredstva u visini pravične naknade moraju biti uplaćena na poseban račun Ministarstva finansija, kao i time što će mu korisnik eksproprijacije vraćiti nepokretnost i nadoknaditi prouzrokovanu štetu ako predlog za eksproprijaciju bude odbijen, a sa druge strane zaštićen je i javni interes koji se ogleda u hitnosti izgradnje objekta ili izvođenja radova ili sprječavanja nastupanja znatne štete, a koji slučajevi se cijene u skladu sa pozitivnim pravnim propisima.

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** Predlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti člana 1 stav 2, u dijelu koji glasi „ili na osnovu zakona“, člana 14, člana 22 stav 2, 3, 4, 5, 6 i 7 i člana 29 Zakona o eksproprijaciji („Službeni list RCG“, br. 55/00 i 28/06 i „Službeni list CG“, br. 21/08, 30/17 i 75/18), koji je Ustavnom sudu Crne Gore podnijelo pet poslanika Skupštine Crne Gore.