

Република Србија

УСТАВНИ СУД

Број: IУз – 17/2011

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2013. године

Б е о г р а д

Уставни суд у саставу: председник др Драгиша Б. Слијепчевић и судије др Оливера Вучић, др Марија Драшкић, Братислав Ђокић, Весна Илић Прелић, др Горан Илић, др Агнеш Картаг Одри, Катарина Манојловић Андрић, мр Милан Марковић, др Боса Ненадић, Милан Станић, др Драган Стојановић, мр Томислав Стојковић, Сабахудин Тахировић и Предраг Ћетковић, на основу члана 167. став 1. тачка 1. Устава Републике Србије, на седници одржаној 23. маја 2013. године, донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 20. став 12. у делу који гласи: ''и сматра се да је достављено странкама у поступку даном објављивања'' и члана 20. став 13. у делу који гласи: ''односно објављивања у `Службеном гласнику Републике Србије`'' Закона о експропријацији (''Службени гласник РС'', бр. 53/95, 23/01 и 20/09), нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором.

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења Решења Владе 05 број 465-8638/2010 од 26. новембра 2010. године.

О б р а з л о ж е њ е

Решењем Уставног суда број IУз-17/2011 од 31. октобра 2012. године, поводом поднете иницијативе, покренут је поступак за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 20. ст. 12. и 13. Закона о експропријацији (''Службени гласник РС'', бр. 53/95, 23/01 и 20/09). Доносећи наведено решење, Уставни суд је оценио да има основа за покретање поступка нормативне контроле наведених одредаба оспореног акта и да се као спорна могу поставити следећа уставноправна питања:

- да ли се оспореном одредбом члана 20. став 12. Закона обезбеђује једнакост странака пред законом, тј. једнака заштита права странака у поступку, сагласно члану 36. став 1. Устава, имајући у виду да се поступак за утврђивање јавног интереса покреће на предлог корисника експропријације и да Влада може донети решење без претходног саслушања странака;

- да ли је оспорена одредба члана 20. став 12. Закона у сагласности са начелом јединства правног поретка, утврђеним чланом 4. став 1. Устава, имајући у виду да уставно начело јединства правног поретка налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду поштовани и у посебним законима, па и у случају када је системским законом изричито прописана могућност другачијег уређивања истих питања;

- да ли се оспореном одредбом Закона нарушава начело законитости управе из члана 198. став 2. Устава, имајући у виду да је власнику непокретности у поступку преиспитивања решења о утврђивању јавног интереса, због прописаног начина доставе акта, умногоме отежан приступ суду за вођење управног спора.

Поред наведених спорних уставноправних питања, Уставни суд је поставио и питање сагласности оспорене одредбе члана 20. став 12. Закона о експропријацији са одредбом члана 13. Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, којом је зајемчен делотворан правни лек пред националним судовима, јер предвиђени начин доставе акта отвара питање делотворности прописаног правног средства за заштиту права и интереса странака у поступку, предвиђеног одредбом члана 20. став 13. Закона.

Уставни суд је 28. новембра 2012. године доставио наведено решење Народној скупштини, на основу члана 107. став 1. Закона о Уставном суду (''Службени гласник РС'', бр. 109/07, 99/11 и 18/13-Одлука УС). Народна скупштина је доставила Уставном суду одговор 18. марта 2013. године.

У достављеном одговору се наводи да је одредбом члана 20. став 4. Закона прописано да се јавни интерес за експропријацију може утврдити ако је, у складу са законом, донет одговарајући плански акт, ако овим законом није друкчије одређено. Полазећи од наведеног, у одговору се истиче да се планска документа, пре доношења, излажу на јавни увид, после извршене стручне контроле и да се ово излагање оглашава у дневном и локалном листу, као и да траје 30 дана од дана оглашавања, из чега следи да је о изради и доношењу планских аката упозната јавност преко средстава јавног информисања. Сагласно наведеном, доносилац оспореног Закона сматра да су власници непокретности на наведени начин обавештени о предвиђеној намени њихове непокретности према планском акту и морају имати сазнања о покретању поступка за утврђивање јавног интереса, иако не учествују у том поступку.

У одговору се даље наводи да промене које су се десиле у друштву у приступању изградњи објеката саобраћајне, енергетске и комуналне инфраструктуре, које обухватају и по неколико стотина катастарских парцела и представљају објекте од стратешког значаја за државу, подразумевају да се у решењима Владе најчешће наводи само плански акт којим су обухваћене непокретности за које се утврђује јавни интерес, што је по наводима доносиоца оспореног Закона, у складу са начелом ефикасности, прописаним чланом 7. Закона о општем управном поступку, а што се правда и чињеницом да се решења Владе о утврђивању јавног интереса односе на изградњу објеката који се простиру на великом броју парцела, средствима добијеним кредитима банака којима се захтева орочена реализација планске изградње. Доносилац такође истиче да би, с обзиром на то да је Влада дужна да решење донесе у року од 90 дана, навођење имена свих власника непокретности и њихово саслушање пред надлежним органом, сигурно довело до пролонгирања наведеног рока.

Поводом образложења решења Владе о утврђивању јавног интереса, у одговору се истиче да оно садржи детаљно образложење на основу којих исправа се утврђује јавни интерес, без навођења разлога за утврђивање јавног интереса, јер његово доношење у ствари представља реализацију планског акта, којим су обухваћене парцеле власника и утврђена њихова имена. Ово решење се објављује у ''Службеном гласнику Републике Србије'' без образложења.

У погледу оспореног члана 20. став 12. Закона, у одговору се наводи да је предвиђени начин доставе из ове законске одредбе уведен 2009. године, па законодавац сматра да су све странке у поступку већ дуго упознате са оваквим начином доставе и да она нема за последицу пропуштање рокова за покретање управног спора.

У одговору се даље наводи да решења којим је регулисан поступак утврђивања јавног интереса и која садрже одступања од правила општег управног поступка, не доводе до слабљења положаја власника непокретности, већ обезбеђују једнаку заштиту свим странкама у поступку, јер се решењем Владе којим се усваја предлог за утврђивање јавног интереса не одлучује директно о одузимању непокретности и не дира у својинска права власника, већ се само ствара правна претпоставка, односно предуслов за другу фазу поступка експропријације, када се, по предлогу корисника експропријације, доноси решење којим се непокретност одузима од ранијег сопственика. У овој фази експропријације, власник непокретности мора бити обавезно саслушан, када му се пружа могућност да се изјасни да ли се саглашава са предлогом за експропријацију или не, као и да своје наводе образложи. На основу наведеног, у одговору се закључује да доношење решења о утврђивању јавног интереса не значи да ће експропријација бити извршена, јер уколико у року од годину дана од дана утврђивања јавног интереса корисник експропријације не поднесе предлог за експропријацију са доказима из чл. 27. и 28. Закона, неће се усвојити предлог за експропријацију, односно нема одузимања права својине.

Поводом оспорене одредбе члана 20. став 13. Закона, у одговору се наводи да прописани начин доставе Владиног решења не доводи у питање могућност вођења управног спора, већ напротив, њиме се омогућава свим власницима непокретности на територији Републике Србије да се на време упознају са актом у коме је одлучено да је у јавном интересу изградња конкретног објекта и да квалитетно и у року могу сачинити тужбу управном суду и заштити свој интерес, на начин предвиђен Законом о управним споровима. Стога је, према мишљењу законодавца, наведена правна заштита странака сагласна зајемченом праву на правно средство из члана 36. став 2. Устава и начелу законитости управе из члана 198. став 2. Устава и омогућава делотворну употребу предвиђеног правног средства заштите, у складу са одредбом члана 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Народна скупштина је на седници од 26. децембра 1995. године, донела Закон о експропријацији, који је објављен у "Службеном гласнику Републике Србије", број 53/95 и ступио на снагу 1. јануара 1996. године. Измене и допуне основног текста Закона извршене су доношењем Закона о изменама и допунама Закона о експропријацији на седници Народне скупштине од 18. марта 2009. године, који је ступио на снагу 27. марта 2009. године. Овим законом су извршене, поред осталог, и измене и допуне члана 20. основног текста Закона, од када оспорена решења из ст. 12. и 13. овог члана Закона постају саставни део Закона о експропријацији. Чланом 20. Закона о експропријацији уређен је поступак утврђивања јавног интереса од стране Владе, а оспореним одредбама ст. 12. и 13. овог члана Закона прописано је: да се решење Владе којим је усвојен предлог за утврђивање јавног интереса објављује у "Службеном гласнику Републике Србије" и да се сматра да је достављено странкама у поступку даном објављивања (став 12.); да се против решења Владе којим се одлучује о предлогу за утврђивање јавног интереса, може, у року од 30 дана од дана његовог достављања, односно објављивања у "Службеном гласнику Републике Србије", покренути управни спор код надлежног суда (став 13.).

Уставом Републике Србије утврђено је: да је правни поредак јединствен (члан 4. став 1.); да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе и да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36.); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне, да се законом може ограничити начин коришћења имовине и да је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом (члан 58.); да Република Србија уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана и уставност и законитост поступка пред судовима и другим државним органима, као и својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине (члан 97. тач. 2. и 7.); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити у сагласности са Уставом, да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194. ст. 3. и 5.); да појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити засновани на закону и да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита (члан 198.).

Чланом 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (''Службени лист СЦГ - Међународни уговори'', бр. 9/03, 5/05 и 7/05 и "Службени гласник РС - Међународни уговори", број 12/10) утврђено је да свако коме су повређена права и слободе предвиђени у овој конвенцији има право на делотворан правни лек пред националним властима, без обзира јесу ли повреду извршила лица која су поступала у службеном својству.

Ради целовитијег сагледавања спорних уставноправних питања, Уставни суд је имао у виду и одредбе следећих закона:

Законом о експропријацији, поред већ наведених оспорених одредаба Закона, прописано је: да се непокретности могу експроприсати или се својина на њима може ограничити само у јавном интересу утврђеном на основу закона уз накнаду која не може бити нижа од тржишне (члан 1.); да се јавни интерес за експропријацију непокретности утврђује законом или одлуком Владе у складу са овим законом (члан 2.); да предлог за утврђивање јавног интереса за експропријацију може да поднесе лице које према одредбама овог закона може бити корисник експропријације (члан 20. став 5.); да предлог за утврђивање јавног интереса за експропријацију, који се подноси Влади преко министарства надлежног за послове финансија, садржи податке о непокретности за коју се предлаже утврђивање јавног интереса, врсту објекта, односно врсту радова, чија је изградња, односно извођење предвиђено на одређеном земљишту, као и податке о земљишту које се прибавља ради давања накнаде ранијим сопственицима експроприсаних непокретности који се расељавају због експлоатације минералних сировина, односно о земљишту које се прибавља ради обезбеђења неновчаног улога Републике Србије за оснивање привредног друштва у смислу става 3. овог члана и друге податке од значаја за утврђивање јавног интереса, да се уз предлог подноси и извод из одговарајућег планског акта, а у случају прибављања непокретности ради обезбеђења неновчаног улога Републике Србије из овог става - извод из уговора о заједничком улагању, односно заједничком оснивању привредног друштва, ако не постоји одговарајући плански акт (члан 20. став 6.); да је Влада дужна да по предлогу за утврђивање јавног интереса одлучи у року од 90 дана (члан 20. став 7.); да ако предлагач поступка за утврђивање јавног интереса не достави све доказе прописане ставом 6. овог члана, нити ове доказе не достави ни у накнадно остављеном року, услед чега се не може поступати по поднетом предлогу, министарство надлежно за послове финансија закључком ће одбацити такав предлог као непотпун (члан 20. став 8.); да ће актом о утврђивању јавног интереса у смислу овог члана Влада одредити и корисника експропријације (члан 20. став 9.); да се решење којим се одлучује о предлогу за утврђивање јавног интереса може донети и без претходног саслушања странака (члан 20. став 10.); да се у решењу Владе којим је усвојен предлог за утврђивање јавног интереса, непокретности за које је утврђен јавни интерес наводе појединачно или се наводи акт, укључујући и уговор из става 3. овог члана (назив акта, назив органа који је тај акт донео, односно назив уговорних страна и број и датум доношења акта, односно закључења уговора), на основу кога се са сигурношћу може утврдити које су непокретности обухваћене тим актом (члан 20. став 11.).

Законом о општем управном поступку (''Службени лист СРЈ'', бр. 33/97 и 31/01 и ''Службени гласник РС'', број 30/10) прописано је: да одредбе закона којима се, због специфичне природе управних ствари у појединим управним областима, прописују неопходна одступања од правила општег управног поступка, морају бити у сагласности са основним начелима утврђеним овим законом (члан 3.); да органи који поступају у управним стварима решавају на основу закона и других прописа, да се у управним стварима у којима је орган законом овлашћен да решава по слободној оцени решење мора донети у границама овлашћења и у складу са циљем у коме је овлашћење дато (члан 5.); да су при вођењу поступка и решавању у управним стварима, органи дужни да странкама омогуће да што лакше заштите и остваре своја права и правне интересе, водећи рачуна да остваривање њихових права и правних интереса не буде на штету права и правних интереса других лица, нити у супротности са законом утврђеним јавним интересима (члан 6. став 1.); да се пре доношења решења странци мора омогућити да се изјасни о чињеницама и околностима које су од значаја за доношење решења, да се решење може донети без претходног саслушања странке само у случајевима у којима је то законом допуштено (члан 9.); да се само законом може прописати да у појединим управним стварима жалба није допуштена, и то ако је на други начин обезбеђена заштита права и правних интереса странке, односно заштита законитости (члан 12. став 2.); да је странка лице по чијем је захтеву покренут поступак или против кога се води поступак, или које, ради заштите својих права или правних интереса, има право да учествује у поступку (члан 39.); да ће се достављање извршити јавним саопштењем на огласној табли органа који је писмено издао, ако се ради о већем броју лица која органу нису позната или која се не могу одредити, да се сматра да је достављање извршено по истеку 15 дана од дана истицања саопштења на огласној табли ако орган који је писмено издао не одреди дужи рок, да поред објављивања на огласној табли, орган може објавити саопштење и у дневној штампи, односно у другим средствима јавног обавештавања или на други уобичајени начин (члан 84.).

Законом о управним споровима (''Службени гласник РС'', број 111/09) прописано је: да се управни спор може покренути и против првостепеног управног акта против кога није дозвољена жалба у управном поступку (члан 14. став 2.); да се управни спор покреће тужбом (члан 17.); да се тужба подноси у року од 30 дана од дана достављања управног акта странци која је подноси или у законом прописаном краћем року (члан 18. став 1.).

Из наведеног следи да је право на имовину једно од Уставом зајемчених основних права и да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне. Сагласно наведеном, одредбом члана 1. Закона о експропријацији је прописано да се непокретности могу експроприсати или се својина на њима може ограничити само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне. То значи да постојање јавног интереса представља услов, без кога се поступак експропријације не може спровести. Јавни интерес за експропријацију непокретности се утврђује посебним законом или одлуком Владе, у складу са Законом о експропријацији (члан 2. Закона). Тек након утврђивања јавног интереса, корисник експропријације може поднети предлог за експропријацију одређене непокретности, што значи да се поступак експропријације, у ствари састоји из више фаза: у првој фази се доноси акт о утврђивању јавног интереса, а након тога акт о експропријацији, којим се из права својине ранијег власника изузима одређена непокретност и уступа кориснику експропријације, уз давање накнаде, која не може бити нижа од тржишне и која се одређује у посебном поступку. Поводом наведеног, Уставни суд указује да се решењем којим Влада усваја предлог за утврђивање јавног интереса формално-правно не врши одузимање, односно ограничавање права својине власника непокретности, али се ствара правна претпоставка да се одређена непокретност изузме из права својине ранијег власника, тако што се овим актом одређује скуп непокретности неопходних за реализацију одређеног пројекта који је од јавног интереса, како би се у другој фази поступка експропријације, актом о експропријацији извршило одузимање непокретности или ограничавање права својине уз накнаду, од одређеног, конкретног власника непокретности.

Дакле, сагласно наведеном, иако се у првој фази поступка експропријације директно не одлучује о одузимању непокретности од власника непокретности, ова фаза поступка је битна јер се донетим актом одлучује о постојању јавног интереса за експропријацију непокретности, што значи да се овим актом посредно одлучује и о правном интересу власника непокретности, који је заснован на закону и којим се ствара предуслов за одузимање или ограничавање права својине, које је непосредно зајемчено Уставом, па је, стога, Уставни суд оценио да се и у овој фази поступка власнику непокретности морају омогућити сва права како би ефективно и делотворно заштитио тај свој интерес. Наведени став Уставни суд истиче и поводом навода доносиоца Закона да тзв. вишефазност поступка експропријације омогућава власнику непокретности да, у другој фази поступка када се, на основу предлога корисника експропријације, врши одузимање непокретности, изнесе да ли се слаже са предлогом за експропријацију или не и да те своје наводе образложи.

Полазећи од наведеног, Уставни суд констатује да је утврђивање јавног интереса актом Владе прописано одредбама члана 20. Закона о експропирјацији, којима су одређене намене због којих се може утврдити јавни интерес, као и поступак у коме Влада утврђује постојање јавног интереса, на основу предлога који подноси корисник експропријације, а чија садржина је одређена ставом 6. овог члана Закона. Поступак за утврђивање јавног интереса садржи поједине специфичности, које представљају одређена одступања од правила општег управног поступка, а што је дозвољено чланом 3. Закона о општем управном поступку, под условом да сва предвиђена одступања буду у сагласности са основним начелима, која су прописана овим законом. Тако, једна од особености овог поступка јесте и овлашћење, односно право Владе, као доносиоца акта, да решење може донети и без претходног саслушања странака (члан 20. став 10. Закона). Поред тога, решење Владе о утврђивању јавног интереса, по правилу, не садржи посебно образложење, већ се њиме само одређује корисник експропријације (члан 20. став 9. Закона) и појединачно се наводе непокретности за које је утврђен јавни интерс, односно наводи се акт, односно уговор на основу кога се са сигурношћу може утврдити које су непокретности обухваћене тим актом (назив акта, назив органа који је тај акт донео, назив уговорних страна и број и датум доношења акта, односно закључења уговора) (члан 20. став 11. Закона). Посебна особеност овог поступка огледа се и у начину доставе Владиног решења којим је усвојен предлог за утврђивање јавног интереса, а који је предвиђен оспореним чланом 20. став 12. Закона. Наиме, овом одредбом Закона је прописано да се наведено Владино решење објављује у ''Службеном гласнику Републике Србије'' и да се сматра достављеним странкама у поступку даном објављивања, што представља одступање од свих до сада познатих начина доставе управног акта, а нарочито од општих правила доставе ових аката, који су уређени одредбама чл. 71. до 88. Закона о општем управном поступку. Наиме, дан објављивања овог решења у службеном гласилу Републике Србије представља истовремено и дан када се сматра да је уредна достава овог акта извршена странкама у поступку. Од тог дана почиње да тече рок од 30 дана у коме странка у поступку може покренути управни спор пред надлежним судом (оспорени члан 20. став 13. Закона).

Сагледавајући све особености поступка у коме Влада утврђује јавни интерес на основу предлога корисника експропријације, Уставни суд констатује да се прописаним начином доставе Владиног решења о утврђивању јавног интереса на основу његовог објављивања у службеном гласилу Републике Србије, доводи у питање сазнање власника непокретности о спроведемом поступку у коме је посредно одлучено о његовом интересу заснованом на закону, нарочито имајући у виду да се овај поступак не покреће на његов захтев, већ на основу предлога корисника експропријације, да не постоји законска обавеза да власник непокретности буде обавештен о вођењу поступка и да се може искључити начело саслушања странака у поступку. Наиме, како све ове особености поступка о утврђивању јавног интереса могу искључити сазнање власника непокретности да се тај поступак уопште води, Уставни суд је оценио да је начин доставе овог акта власнику непокретности од изузетног значаја због заштите његовог правног интереса, јер управо достављање управних аката представља једну процесну радњу у поступку, којом се омогућава лицу којем је акт намењен да се упозна са његовом садржином, како би могло предузети све оно што је потребно, како за остваривање, тако и за заштиту својих права и правних интереса. Наиме, правило је да управни акт не производи никакво правно дејство све док не буде достављен странци у поступку. Зато је, према оцени Уставног суда, достављање Владиног решења о утврђивању јавног интереса од посебног значаја, имајући у виду да је као заштитно правно средство против овог Владиног акта предвиђена могућност покретања управног спора, а рок за његово покретање тече од дана доставе тог акта странама у поступку, који је у овом случају изједначен са даном његовог објављивања у службеном гласилу Републике Србије. При томе, Уставни суд истиче да заштита правног интереса власника непокретности у овој фази експропријације управо зависи од доступности и делотворности предвиђеног правног средства. Наиме, иако се prima facie прописано правно средство чини доступним у датом тренутку (30 дана од дана објављивања акта о утврђивању јавног интереса у ''Службеном гласнику Републике Србије''), Уставни суд је стао на становиште да принцип доступности правног средства не може егзистирати само на теоријском нивоу, већ да је много важније да законом прописано правно средство буде заиста доступно и у пракси у датом времену, односно да, у конкретном случају, буде приступачно власнику непокретности, како би он заштитио свој правни интерес и у овој фази поступка експропријације. Од доступности правног средства зависи и његова делотворност, под којом се подразумева да је његова правна природа таква да може пружити задовољење у погледу захтева стране у поступку, уз постојање разумног изгледа на успех. То конкретно значи да само формално постојање правних средстава заштите у једном правном систему није довољно, већ да је неопходно сагледати и све конкретне околности од којих зависи њихова доступност и делотворност. Тако је Уставни суд, полазећи од свих наведених особености поступка у коме се утврђује постојање јавног интереса за експропријацију одређене непокретности, оценио да предвиђено правно средство заштите против решења о утврђивању јавног интереса – покретање управног спора, у суштини представља једно ''илузорно правно средство'', нарочито имајући у виду прописани начин његове доставе, као и његову садржину, односно облик у коме се објављује.

Наиме, иако на први поглед изгледа да је достављање можда више практично, него правно питање, потребно је истаћи да се у основи ради о веома битном питању, којим се штити законитост управног и судског поступка, па самим тим обезбеђује и заштита људских права и слобода. Стога, и у овом конкретном случају, начин достављања Владиног решења о утврђивању јавног интереса у поступку експропријације непокретности, представља неоспорно радњу која је од битног утицаја на цео поступак експропријације, у коме се врши ограничавање права својине, које је Уставом заштићено као једно од основних људских права.

Одредбама чл. 71. до 88. Закона о општем управном поступку су уређени начини достављања управних аката. Достављање по овом закону може бити лично или посредно, с тим што су Законом одређени и посебни случајеви достављања, од којих је достављање јавним саопштењем регулисано одредбом члана 84. овог закона. Овај вид достављања писмена је дозвољен када се ради о већем броју лица која органу нису позната или која се не могу одредити, па стога орган достављање врши јавним саопштењем на својој огласној табли, с тим што се достављање сматра извршеним у року од 15 дана од дана његовог истицања на огласној табли. Поред објављивања на огласној табли, орган може објавити саопштење и у дневној штампи, односно у другим средствима јавног обавештавања или на други уобичајен начин.

У правној теорији преовладава схватање да би достављање писмена јавним саопштењем (огласна табла, службена гласила, средства јавног информисања) требало ограничити само на управне поступке покренуте по захтеву странке, а оне који су покренути по службеној дужности, само у случају када је странка учествовала у поступку, тј. имала сазнање да се поступак уопште води. Међутим, у поступку за утврђивање јавног интереса сагласно наведеним одредбама Закона о експропријацији, управо ова два услова нису, и по оцени Уставног суда, испуњена, јер власник непокретности не покреће овај поступак, а начело расправности може бити искључено, па стога Уставни суд налази да се прописивањем да се Владино решење о утврђивању јавног интереса сматра достављеним странкама у поступку даном његовог објављивања у ''Службеном гласнику Републике Србије'', власник непокретности доводи у ситуацију да нема сазнања да се поступак за утврђивање јавног интереса води пред надлежним органом, све док решење донето у том поступку не буде објављено у ''Службеном гласнику Републике Србије''. За достављање путем јавног саопштења такође је од значаја и питање како се опредељује рок у коме се достава има сматрати извршеном. Тај рок је најчешће 15 дана од дана истицања јавног саопштења, што је такође изостало у случају предвиђеног начина доставе у оспореном члану 20. став 12. Закона о експропријацији. Наиме, достава се у овом случају сматра извршеном самим даном објављивања Владиног решења у службеном гласилу Републике Србије, чиме је, према оцени Уставног суда, власнику непокретности ускраћен рок у коме се акт Владе има сматрати достављеним, већ се дан објављивања тог акта истовремено сматра и даном уредне доставе овог акта.

Поводом предвиђеног начина достављања Владиног решења о утврђеном јавном интересу, објављивањем у ''Службеном гласнику Републике Србије'', Уставни суд истиче да се под правним појмом објављивања, пре свега подразумева право грађана да се упознају са донетим правним актом, како би исти могао да ступи на снагу. Наиме, да би правна норма могла бити поштована, она мора прво да дође до свести субјеката, тј. да буде сазната. Ово се обезбеђује објављивањем прописа, што представља завршни део њихове израде, односно доношења, јер се за објављивање везује почетак важења усвојене правне норме, односно њен почетак примене у пракси. Стога, према оцени Уставног суда, између објављивања и достављања не може постојати знак једнакости, јер се објављивањем обавештавају сва лица о постојању неке правне норме, односно врши се њено ''обнародовање'', док је достављање у управном поступку, како је већ наведено, процесна радња у поступку, којом се омогућава лицу којем је акт намењен да се упозна са његовом садржином, како би могло предузети све оно што је потребно, како за остваривање, тако и за заштиту својих права и правних интереса.

У односу на достављање писмена у управном поступку, Уставни суд истиче да је неспорно да оно треба и мора да трпи промене које су наметнуте динамичним темпом савременог живота, новим технолошким могућностима и потребом да вођење поступка буде ефикасно и економично. Сагласно наведеном, у појединим законима у Републици Србији је већ предвиђено одступање од начина доставе какве познаје Закон о општем управном поступку. Тако је одредбама члана 36. Закона о пореском поступку и пореској администрацији прописано да се порески акти у писменом облику достављају на начин уређен овим законом (став 1.), док је ставом 5. овог члана предвиђена могућност доставе пореских аката и електронским путем преко и-мејла. Законом о планирању и изградњи је, такође, предвиђена могућност доставе појединих управних аката, поред прибијања на огласну таблу надлежног органа, и прибијањем на објекат који се гради, односно употребљава (члан 182. Закона).

Међутим, увођењем промена у начину достављања писмена у појединим управним поступцима, према схватању Уставног суда, не могу се довести у питање основна начела управног поступка, као што су заштита странака у поступку, односно заштита права појединаца, с једне стране и заштита јавног интереса, са друге стране, нарочито у случајевима када понашање странке онемогућава уредно достављање управног акта. Наиме, чланом 6. Закона о општем управном поступку прописано је да су органи дужни да при вођењу поступка и решавању у управним стварима, странкама омогуће да што лакше заштите и остваре своја права и правне интересе, водећи рачуна да остваривање њихових права и правних интереса не буде на штету права и правних интереса других лица, нити у супротности са законом утврђеним јавним интересима.

Имајући у виду да се решењем Владе управо утврђује јавни интерес за експропријацију одређене непокретности, која се налази у својини физичког или правног лица, Уставни суд је оценио да предвиђеним правилима поступка није обезбеђено једнако поступање према странама у поступку, зајемчено чланом 36. став 1. Устава, односно да је пропорционалност у заштити интереса страна у поступку нарушена на штету једне стране у поступку – власника непокретности, који о постојању јавног интереса за експропријацију своје непокретности може стећи сазнање тек након спроведеног поступка, и то објављивањем Владиног решења у ''Службеном гласнику Републике Србије''. Штавише, Уставни суд истиче и чињеницу да, имајући у виду да су власници непокретности најчешће физичка лица, то се скоро редовно дешава да ова лица зато што нису у могућности да дођу у посед ''Службеног гласника Републике Србије'', с обзиром на начин његове дистрибуције, практично и не сазнају да је утврђен јавни интерес за експропријацију њихове непокретности, све док надлежни орган управе не донесе решење о експропријацији непокретности.

Даље, у погледу начела јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава, Уставни суд најпре указује да правни поредак одражава своје јединство регулисањем друштвених односа тако што се обезбеђује да сви акти и све норме које га чине буду у складу и да дејствују у истом правцу, испуњавајући одговарајућу друштвену функцију - заштиту основних права и интереса појединаца, са једне стране, односно друштва као целине, са друге стране. Сагласно наведеном, Уставни суд сматра да заштита јавног интереса не може бити обезбеђена на штету начела законитости (тј. неоснованог одступања од системских решења), које такође мора бити заштићено, не само на основу одредаба Закона о општем управном поступку, као системског закона из ове области, већ и на основу сваког посебног закона којим су регулисана питања управног поступка у областима друштвеног живота, која су предмет тог закона, у конкретном случају Закона о експропријацији.

Дакле, ако се посебним законом, односно у овом случају Законом о експропријацији, уводе специфичности којима се одступа од општих правила управног поступка, Уставни суд је оценио да се таквим решењима не може слабити (угрозити) положај једне стране у поступку и тиме довести у питање остварење заштите њених права у поступку, односно уводити неједнако поступање према странкама у поступку. Наиме, Уставни суд сматра да уколико се у одређеном управном поступку предвиде сва наведена одступања из Закона о општем управном поступку, тада се одређеним правним решењима мора обезбедити баланс којим би се предвиђена заштита правног интереса појединца, односно, у конкретном случају, власника непокретности и фактички могла остварити. С тим у вези, Уставни суд истиче да предвиђени начин доставе Владиног решења из оспорене одредбе Закона о експропријацији, не омогућава власнику непокретности да се на примерен начин фактички (стварно) упозна са актом којим је посредно одлучено и о његовом правном интересу, како би квалитетно и у року могао сачинити поднесак, тј. тужбу, којом ће покренути управни спор и тако заштити свој интерес, на начин утврђен Уставом. Ово је, по оцени Суда, посебно битно и због тога што једном утврђен јавни интерес за експропријацију одређене непокретности, који није оспорен вођењем управног спора, представља неспорну чињеницу, која се не може побијати у другој фази поступка експропријације, када надлежни орган управе доноси решење о експропријацији конкретне непокретности и на које странка у поступку може уложити жалбу министарству надлежном за послове финансија.

Уставни суд, такође, констатује да се чак и у случају када је лично достављање решења о утврђивању јавног интереса немогуће у потпуности извршити, јер Влади, у тренутку доношења решења, нису позната имена свих власника непокретности или зато што их не може са сигурношћу утврдити, Уставни суд налази да се као начин доставе овог решења, поред јавног оглашавања у службеном гласилу Републике Србије, могло предвидети достављање и на друге начине (објављивањем у јавним гласилима локалног карактера, средствима јавног информисања, истицањем на огласним таблама у месним заједницама или јединицама локалне самоуправе и др.), како би се обезбедила непосреднија доступност донетог акта и тиме остварила реална могућност да странка у поступку сазна за његову садржину не само из јавног гласила Републике Србије, које је по правилу, најмање доступно и коришћено у свакодневном животу грађана.

Поводом навода доносиоца оспореног Закона да власник непокретности мора имати сазнање о покретању поступка за утврђивање јавног интереса и пре његовог отпочињања, јер је обавештен о предвиђеној намени своје непокретности на основу излагања одговарајућег планског документа на јавни увид и обавезе његовог објављивања у средствима јавног информисања, Уставни суд најпре указује да се поступак експропријације не спроводи само на основу утврђених планских докумената. Наведено следи из одредбе члана 20. став 4. Закона, којом је прописано да се јавни интерес за експропријацију може утврдити ако је, у складу са законом, донет одговарајући плански акт, уколико Законом о експропријацији није другачије одређено, чиме се дозвољава да се овим законом уреде и ситуације у којима ће се спровести поступак експропријације уколико плански акт није донет. Сагласно наведеном, у члану 20. став 6. Закона, којим се одређује шта предлог за утврђивање јавног интереса, који подноси корисник експропријације, мора да садржи, прописано је да се уз предлог подноси и извод из одговарајућег планског акта, а у случају прибављања непокретности ради обезбеђења неновчаног улога Републике Србије – извод из уговора о заједничком улагању, односно заједничком оснивању привредног друштва, ако не постоји одговарајући плански акт. Из наведеног следи да плански акт није обавезан елемент за спровођење поступка експропријације. Уставни суд такође указује да се могућност сазнања о вођењу поступка за утврђивање јавног интереса не може везивати за сазнање о постојању одговарајућег планског документа, чак и тамо где плански документ постоји, најпре имајући у виду саму природу планског документа, којим се врши уређење прецизно дефинисаног простора и из кога се не може неоспорно закључити да постоји потреба за спровођењем поступка експропријације ради остварења неког јавног интереса, нарочито имајући у виду сложеност и обимност планских докумената који се доносе на различитим степенима територијалне организације Републике Србије, као и немогућност да се предвиди у ком року ће се евентуално покренути поступак за утврђивање јавног интереса за експропријацију неке непокретности у односу на тренутак објављивања планског документа у неком од средстава јавног информисања.

У односу на истицање начела ефикасности у поступку доношења Владиног решења о утврђивању јавног интереса (члан 7. Закона о општем управном поступку), као веома важног начела, нарочито због великог броја непокретности над којима се овај интерес утврђује (изградња инфраструктурних мрежа), као и обавезе Владе да ово решење донесе у року од 90 дана од дана подношења предлога, Уставни суд истиче да ово начело не подразумева ефикасност у раду надлежног органа на штету странака у поступку, већ напротив, обавезу органа да у управном поступку обезбеде успешно и квалитетно остваривање и заштиту права и правних интереса физичких лица, правних лица или других странака. Не спорећи потребу да се поступак утврђивања јавног интереса спроводи што ефикасније и да се спрече могуће опструкције власника непокретности приликом доставе акта којим се утврђује јавни интерес, и на тај начин онемогући одуговлачење овог поступак, Уставни суд истиче да у области заштите права својине постоји позитивна обавеза државе да створи законски оквир путем којег ће се обезбедити ефективно остваривање заштите права појединаца, који се у овом случају налазе наспрам државе као носиоца власти. Наиме, правни интерес власника непокретности често не кореспондира интересу државе, која, преко надлежних органа утврђује да је општи интерес друштва да се одређена непокретност изузме из права својине власника непокретности. Законодавац је слободан да утврди када постоји јавни интерес за експропријацију непокретности, па је стога, у јуриспруденцији Европског суда за људска права заузет став да ће суд поштовати оцену законодавца о томе шта је у јавном интересу, осим уколико је ''очигледно без разумног основа'' или се појам ''јавног интереса узима прешироко''. Међутим, у поступку утврђивања јавног интереса, према схватању Уставног суда, мора постојати практична и делотворна правна заштита појединца, а не чисто формални принцип доступности те заштите. У супротном се може поставити питање чему прописивање једног поступка, односно давање права власнику непокретности да против решења о утврђивању јавног интереса може покренути управни спор, уколико он не може практично да ужива (оствари) ово законом прописано право.

И на крају, Уставни суд указује да наводи доносиоца Закона да је предвиђени начин доставе из члана 20. став 12. Закона уведен 2009. године и да су странке у поступку већ дуго упознате са оваквим начином доставе, не представља правни аргумент у корист предвиђеног законског решења.

У погледу члана 13. Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, којим је утврђено право појединаца на делотворан правни лек пред националним властима, Уставни суд указује на став Европског суда за људска права заузет поводом одређивања критеријума које мора да задовољи правни лек да би се сматрао адекватним и ефикасним средством заштите пред националним властима. Један од тих критеријума је и доступност прописаног правног лека, јер то је први услов за остваривање његове делотворности, односно без доступности правног лека не може се ни говорити о његовој делоторности. Доступност правног лека мора постојати како у теорији, тако и у пракси. Наиме, тај суд је у више својих предмета заузео став да ''постојање оваквих правних лекова мора бити у довољној мери извесно не само у теорији, већ и у пракси, јер без тога не би постојала њихова потребна доступност и делотворност'' (пресуда ''Vernillo против Француске'' од 20. фебруара 1991. године, став 27; пресуда ''Dalia против Француске'' од 19. фебруара 1998. године, став 38.), односно да је ''правни лек био делотворан и на располагању у теорији и у пракси у одговарајућем тренутку, тј. да је био приступачан'' (пресуда ''Сејдовић против Италије'' од 1. марта 2006. године, став 46; пресуда ''Лепојић против Србије'' од 6. новембра 2007. године, став 51.). Полазећи од наведеног, Уставни суд је стао на становиште да предвиђено правно средство заштите правног интереса власника непокретности приликом утврђивања јавног интереса за експропријацију његове непокретности – покретање управног спора представља правно средство које му, фактички, није доступно у пракси, због предвиђеног начина достављања акта о утврђивању јавног интереса, те стога представља неделотворно правно средство пред судским органима, а што је у супротности са наведеним чланом 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

На основу свега наведеног, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 20. став 12. Закона, у делу који гласи: ''и сматра се да је достављено странкама у поступку даном објављивања'', није у сагласности са одредбама члана 4. став 1, члана 36. став 1. и члана 198. став 2. Устава, због нарушавања јединства правног поретка у области уређења управног поступка, због необезбеђивања једнаке заштита права странака у поступку и због повреде начела законитости управе, имајући у виду да је власнику непокретности у поступку преиспитивања решења о утврђивању јавног интереса, због прописаног начина доставе акта, умногоме отежан приступ суду за вођење управног спора. Уставни суд је такође оценио да прописани начин достављања Владиног решења из члана 20. став 12. Закона, није у сагласности ни са чланом 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, јер се на прописани начин доводи у питање покретање управног спора, као дозвољеног начина правне заштите против Владиног акта о утврђивању јавног интереса.

У погледу одредбе члана 20. став 13. Закона, којим је дозвољено вођење управног спора против решења Владе којим се одлучује о предлогу за утврђивање јавног интереса, Уставни суд најпре констатује да је наведена правна заштита странака сагласна зајемченом праву на правно средство из члана 36. став 2. Устава и начелу законитости управе из члана 198. став 2. Устава. Међутим, имајући у виду да је оспореном одредбом члана 20. став 13. Закона предвиђено рачунање рока за покретање управног спора не само од дана достављања Владиног решења, већ и од дана његовог објављивања у ''Службеном гласнику Републике Србије'', то је због међусобне повезаности одредаба ст. 12. и 13. члана 20. Закона о експропријацији, Уставни суд оценио да из истих разлога наведених за оцену уставности и сагласности са потврђени међународним уговором одредбе члана 20. став 12. Закона, није сагласна са Уставом и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода ни одредба члана 20. став 13. Закона, у делу који гласи: ''односно објављивања у `Службеном гласнику Републике Србије`''.

Имајући у виду да је донео коначну одлуку у овој уставноправној ствари, Уставни суд је одбацио захтев за обуставу извршења Решења Владе 05 број 465-8638/2010 од 26. новембра 2010. године донетог на основу оспорених одредаба Закона о експропријацији, сагласно члану 56. став 3. Закона о Уставном суду.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 1) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда (''Службени гласник РС'', бр. 24/08, 27/08 и 76/11), донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 20. став 12. у делу који гласи: ''и сматра се да је достављено странкама у поступку даном објављивања'' и члана 20. став 13. у делу који гласи: ''односно објављивања у `Службеном гласнику Републике Србије`'' Закона о експропријацији наведеног у тачки 1. изреке, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у ''Службеном гласнику Републике Србије''.

|  |  |
| --- | --- |
|  | ПРЕДСЕДНИК  УСТАВНОГ СУДА  др Драгиша Б. Слијепчевић |

см