

Антикорупциска проверка на легислативата -  
Извештај на Законот за експроприација

Снежана Камиловска Трповска



Проектот „Набљудување на успешноста на работата на Државната комисија за заштита од корупција“ е Финансиран од Фондацијата Отворено општество - Македонија. „Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот, и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество- Македонија“.

# Импресум

---

**Наслов:** Антикорупциска проверка на легислативата –  
Извештај на Законот за експропријација

**Автор:** Снежана Камиловска Трповска

**Издавач:** Институт за демократија  
„Социетас Цивилис“ – Скопје

**Лектор:** Валентина Јошевска

**Дизајн:** Матеа Лондза Шумковска

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:

<http://www.antikorupcija.mk>

Проектот „Набљудување на успешноста на работата на Државната комисија за заштита од корупција“ е финансиран од Фондација Отворено општество – Македонија.

„Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантот, и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондација Отворено општество – Македонија.

# Вовед

---

Основниот текст на Законот за експропријација е донесен во 2012 година (Службен весник на Република Македонија број: 95/2012 од 26.7.2012 година) и е менуван и/или дополнуван 7 пати (Службен весник на РМ: 131/2012, 24/2013, 27/2014, 104/2015, 192/2015, 23/2016 и 178/2016). Овој закон нема своја консолидирана верзија што доведува до тешкотии при анализа на одредбите. Актуелниот Закон за експропријација влегува во сила по престанокот на важење на Законот за експропријација чиј основен текст е донесен во 1995 година.

Дополнително, Уставот на Република Северна Македонија го утврдува правото на праведен надоместок кој не може да биде понизок од пазарната вредност во случај на експропријација со што овој институт е еден од основните постулати во креирањето демократски принципи на државата. Актуелниот Закон за експропријација не утврдува позначајни подзаконски акти,

но дополнително единиците на локалната самоуправа донесуваат индивидуални акти кои произлегуваат од овој закон.

Целта на законот е уредување на одземањето и ограничувањето на правото на сопственост и на имотните права на недвижности заради реализација на јавен интерес утврден со закон, а заради градење објекти и изведување други работи, утврдувањето на јавниот интерес, постапката за експропријација и постапката за определување на пазарниот надоместок.

За потребите на оваа анализа е искористена Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата на Државната комисија за спречување на корупцијата<sup>1</sup>, како и Компаративната анализа и методологија на Регионалниот совет за соработка на Југоисточна Европа и Регионалната антикорупциска иницијатива<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Државна комисија за спречување корупција, Методологија за антикорупциска проверка на легислативата, 27.11.2020 година, достапна на: [https://www.dksk.mk/fileadmin/PDF/Metodologija\\_za\\_antikorupciska\\_proverka\\_na\\_legislativata.pdf](https://www.dksk.mk/fileadmin/PDF/Metodologija_za_antikorupciska_proverka_na_legislativata.pdf)

<sup>2</sup> Regional Cooperation Council, Anti-Corruption Assessment of Laws (‘Corruption Proofing’) Comparative Study and Methodology, ноември 2014, достапна на: [https://www.rai-see.org/php\\_sets/uploads/2020/11/Comparative\\_Study-Methodology\\_on\\_Anti-corruption\\_Assessment\\_of\\_Laws.pdf](https://www.rai-see.org/php_sets/uploads/2020/11/Comparative_Study-Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf)

## Утврдени корупциски ризици во Законот за експропријација

Еден од основните предуслови за правна сигурност е постоење конзистентна правна рамка која не е предмет на чести измени и дополнувања и која претставува консолидиран документ. Во случајот на Законот за експропријација недостасува конзистентна правна рамка и освен неофицијален консолидиран текст објавен на интернет портал на едно од министерствата на друг начин не може да се обезбеди текстот. Дополнително, индивидуалните акти за утврдување на пазарната вредност на недвижности кои се предмет на експропријација не се јавно достапни за да може да се утврди дали утврдениот надоместок навистина кореспондира со пазарната вредност. Ова не претставува директен корупциски ризик, но создава правна несигурност и можност од идни злоупотреби на правата на лицата чија недвижност е предмет на експропријација.

Покрај утврдената правна несигурност, корупциски ризици се согледуваат во повеќе сегменти кои се однесуваат на основата на експропријацијата како и на постапката за експропријација. Подетално, корупциски ризици се утврдуваат во следните одредби од законот:

1. Член 6, став 2 утврдува дека јавен интерес од значење за државата се утврдува и за експропријација на објекти, постројки и водови за производство, пренос и дистрибуција на електрична енергија или пренос и

дистрибуција на природен гас, постројки и системи за производство и дистрибуција на топлинска енергија, како и водостопански објекти и постројки, заради обезбедување на јавна услуга.

Преку вака утврдена норма државата може да одземе имот на лица кои се занимаваат со производство на струја што, пак, може да доведе до тешки последици како на лицето така и на економијата. Овој принцип е еден од повеќекритикуваните пристапи и е пример за функционирање на недемократски општества.

2. Член 6 и член 7 ја утврдуваат основата врз која државата/единицата на локалната самоуправа може да спроведе експропријација и еден од основните услови е градење објект од јавен интерес по различни основи.

Имајќи предвид дека предмет на експропријација може да биде и земјоделско земјиште (чл. 3, став 1 алинеа 2) за да се спроведе одредената градба треба да се пренамени земјиштето од земјоделско во градежно. Тоа што останува нејасно читајќи го целиот закон е зошто, ако државата направи пренамена на земјиштето од земјоделско во градежно, експропријацијата на имотот се спроведува како на земјоделско земјиште. На овој начин, имателот на имотот кој

е предмет на експропријација се доведува во понеповолна положба и пазарната вредност на неговиот имот е многу помала од реалната за целите на експропријацијата.

### 3. Член 18

#### Надоместок

Оваа одредба утврдува дека за експроприраната недвижност следува праведен надоместок кој не може да биде понизок од пазарната вредност на недвижноста. Дополнително, одредбата посочува дека пазарната вредност се утврдува според методологија, правила и стандарди согласно со Законот за процена<sup>3</sup>. Најголемиот ризик во оваа одредба е што методологијата утврдува пазарната вредност да се воспостави согласно вредноста која е наведена за соодветната област во надлежниот катастар. Имајќи предвид дека катастарските вредности не ја поседуваат реалната вредност на имотот и цените се депресирани во однос на пазарните<sup>4</sup> се доведува во прашање функционалноста на оваа методологија. Во пресметка на пазарната вредност не се земаат предвид, видот на земјата, местоположбата и нејзината функционалност. Дополнително, овие методологии не се јавно достапни и законот не посочува дали и на кој период тие се предмет на ажурирање. Оваа состојба ја потврдуваат и големиот број судски спорови пред Управниот суд на РСМ каде што најчесто лицата ја оспоруваат утврдената цена во процесот на експропријација.<sup>5</sup>

### 4. Член 20

#### Експропријација на преостанат дел од недвижноста

Оваа одредба утврдува дека ако со експропријацијата на еден дел од недвижноста преостанатиот дел од таа недвижност е значително намален, а со тоа се намалил економскиот интерес на сопственикот да го користи преостанатиот дел од недвижноста, може да се експроприра и тој преостанат дел по барање на сопственикот. Со вака утврдена одредба му се овозможува на органот кој ја спроведува експропријацијата дискреционо да одлучи дали ќе го експроприра и преостанатиот дел од имотот за кој сопственикот констатирал дека му е намален економскиот интерес. На овој начин, сопственикот се става во понеповолна положба и дополнително не се посочува кои критериуми треба да бидат исполнети за органот што ја врши експропријацијата да може да одлучи мериторно и за останатиот дел од имотот. Поставувањето дискрециони овластувања во закони кои се од основно значење за заштитата на приватната сопственост преставуваат висок ризик од корупција или злоупотреба на влијание.

### 5. Член 25

#### Предлог за експропријација

Овој член ја утврдува формата на експропријација и кои се задолжителните елементи во предлогот за експропријација. Од наведеното

<sup>3</sup> Закон за процена, Службен весник на Република Македонија бр.115/10, 158/11, 185/11 и 64/12, неофицијален пречистен текст достапен на: [http://komoranaprocenuvaci.mk/wp-content/uploads/2013/04/zakon\\_za\\_procena.pdf](http://komoranaprocenuvaci.mk/wp-content/uploads/2013/04/zakon_za_procena.pdf)

<sup>4</sup> Институт за човекови права, ИСПЛАТЕНИ НАД 15 МИЛИОНИ ЕВРА ПО СУДСКИ РЕШЕНИЈА ЗА ЕКСПРОПРИЈАЦИЈА НА ЗЕМЈИШТЕТО ЗА АВТОПАТОТ КИЧЕВО – ОХРИД, ОД КОИ 5 МИЛИОНИ ЕВРА ЗА ТРОШОЦИ од автор Саше Димовски, достапно на: <https://www.ihr.org.mk/storage/app/media/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8/2018%20-%20%D0%97%D0%B0%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%BE%20%D0%B2%D0%BE%20%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B1%D0%B0%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8%D0%B2%20%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0/%D0%98%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%B6%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%87%D0%BA%D0%B8%20%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%B8/15-Final-version-story-mk.pdf>

<sup>5</sup> Трет мониторинг извештај за работата на Државното правобранителство на РСМ, Институт за човекови права, декември 2019, достапен на: [https://www.ihr.org.mk/storage/app/media/Publications/%D0%A2%D1%80%D0%B5%D1%82%20%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3%20%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98\\_%D0%9C%D0%9A.pdf](https://www.ihr.org.mk/storage/app/media/Publications/%D0%A2%D1%80%D0%B5%D1%82%20%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3%20%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98_%D0%9C%D0%9A.pdf)

во законот останува нејасно зошто основата за експропријација не е задолжителен елемент кон тоа, туку е само избран механизам на органот кој ја предлага експропријацијата. Со вака утврдената норма се коси основното начело на овој закон во член 6 и член 7 каде што децидно се утврдуваат основите за експропријација. Имено, лицето чија сопственост е предмет на експропријација не може да знае дали органот излегол од своите надлежности и дали постапката е во согласност со основните начела на овој закон, доколку основата за експропријација не е содржана во предлогот.

#### 6. Член 27

Предлог по иницијатива за експропријација

Оваа одредба се однесува на состојбата во која експропријацијата се врши заради изградба на објект од јавен интерес или објект за вршење дејност од јавен интерес или обезбедување јавна услуга од областа на енергетиката, минералните суровини и телекомуникациите. Предлогот за експропријација го поднесува државниот правобранител на Република Северна Македонија или единицата на локалната самоуправа и градот Скопје, по претходна иницијатива на правно лице кое има намера да го реализира јавниот интерес. На овој начин се оневозможува сопственикот на имотот да пристапи кон директно преговарање со правното лице кое има намера да реализира јавен интерес.

#### 7. Член 34

Откажување од предлог за експропријација

Овој член утврдува дека предлагачот на експропријацијата може до правосилноста на

решението за експропријација да се откаже од предлогот за експропријација. Имајќи предвид дека од моментот на поднесување на предлог за експропријација до негово евентуално откажување може да помине и подолг временски период, останува ризик за сопственикот на имотот чиј имот бил предмет на експропријација за временскиот период во кој тој му бил замрзнат за користење и немал можност за негово користење во правниот промет. Дополнително, законодавецот не предвидува надомест за користењето на имотот во тој период со што се создава ризик од корупција.

#### 8. Член 35

Поништување правосилно решение за експропријација

Законодавецот остава рок од 10 години, ако не ја реализира целта на експропријацијата да може поранешниот сопственик да поднесе барање за поништување на решението на експропријација. Рокот од 10 години е предлог-рок за да се дозволи неползување на имотот од страна на државата/единицата на локалната самоуправа особено што се доведува во прашање и користењето средства од буџетот за да ја изврши експропријацијата. За несовесно и недомаќинско однесување во конкретниот случај не се предвидени санкции со што можните злоупотреби не се регулирани.

9. Законот е доста ригиден во делот на расправата за спогодување

Имено, членовите 30 и 31 ја утврдуваат постапката на расправата за спогодување. Сепак за сопствениците чиј имот е предмет на експропријација, доколку не се согласат со цената,



преостанува можноста за тужба пред суд, но тоа не ја одлага експропријацијата на имотите. На овој начин директно се злоупотребува позицијата на моќ од страна на органот за експропријација.

10. Законот речиси и да не нуди никаква заштита за погрешно водена постапка за експропријација

Прекршочните одредби во законот се сведуваат на една одредба која се однесува за постапување или непостапување на службено лице во постапката за експропријација. На овој начин се оневозможуваат санкции за нецелисходни постапки за експропријација што доведува до ризик од корупција и креирање правна несигурност.

## Заклучок

---

Еден од основните заклучоци кои произлегуваат од анализата на Законот за експропријација е дека намерата на законодавецот е да ја заштити државата наместо сопствениците на приватниот имот, кој е предмет на експропријација.

Законот креира дискрециони овластувања за органите кои ја спроведуваат експропријацијата со што се креира можност за злоупотреба на влијание и корупција.

Надоместокот во процесот на експропријација останува да биде најголема слабост во

спроведувањето на овој закон. И покрај тоа што Уставот и законот се водат од паролата на реалната пазарна вредност, во пракса ова недостасува и најголемиот број судски спорови се водат токму за висината на надоместокот и енорно пониските цени кои ги нудат органите за експропријација.

Правните празнини во прекршочните одредби, пак, овозможуваат за злоупотреби во постапките и неказниност во погрешното водење на постапките за експропријација.

## Препораки

---

Потребно е да се изработи официјална пречистена верзија на Законот за експропријација како последица на многуте измени или да биде изготвен целосно нов закон во кој соодветно би се имплементирале следните препораки:

- Да се избрише одредбата во член 6, став 2 со кој се нарушува заштитата на приватната сопственост како уставен концепт. Недозовливо е да се овозможи со закон експропријација на објекти, постројки и водови за производство, пренос и дистрибуција на електрична енергија или пренос и дистрибуција на природен гас, постројки и системи за производство и дистрибуција на топлинска енергија, како и водостопански објекти и постројки, заради обезбедување јавна услуга.
- Да се утврди соодветна казнена политика за погрешно водење на постапката за експропријација. Основен механизам за да се спречи корупција, односно злоупотреба на дискрециони овластувања, е да постои репресивен механизам за сите учесници во процесот. Законот тоа го оневозможува и потребно е: да се имплементира структурирана казнена политика за

сите учесници во процесот; да се утврди одговорност за органот што ја спроведува експропријацијата ако не е целисходна; да се утврди одговорност ако целта на експропријацијата не се реализира во одреден временски период и сл.

- Да се креира постапка која ќе биде во корист на сопственикот на имотот кој е предмет на експропријација. Расправата за спогодување е уредена на ригиден начин со дискрециони овластувања на органот *ad-hoc* да го одбие барањето на сопственикот на имотот. Нема второстепена постапка доколку органот го одбие предлогот туку веднаш се преминува на судска постапка, додека, пак, оваа постапка не го одлага решението за експропријација.

- Пазарната цена, како надоместок, треба да биде предмет на измени и дополнување, согласно реалните пазарни околности. Понудените надоместоци не соодветствуваат со пазарната вредност што се потврдува и од судските пресуди кои се на линија на ова стојалиште. Потребна е итна измена на методологијата за утврдување на пазарната цена која ќе кореспондира со реалната цена и ќе биде јавно достапна.

