

pogledi i mišljenja

*Prof. dr Vuksan Lakićević**

SVOJINSKI ODNOSI PREMA USTAVU IZ 2006. GODINE

Uvod

Napomene o svojini

Svojina je prvenstveno ekonomska kategorija. Njen osnovni, ekonomski sadržaj je prisvajanje predmeta prirode. Čitava proizvodnja zasniva se na opredmećavanju, prilagođavanju predmeta prirode čovekovim potrebama. To je uslov opstanka čoveka u njegovom prirodnom okruženju. Sa tog aspekta, osnovni sadržaj svojine, prisvajanje ekonomskih dobara, može se (ili mora) posmatrati i kao svojstvo čoveka kao biološkog bića, a to znači kao instinkt, kao prirodni nagon, deo nagona za održanje vrste. "U suštini ona (svojina) je produžetak našeg instinkta samoodržanja."¹ Pitanje svojine je dakle, fundamentalno egzistencijalno pitanje.

Zbog prisvajanja ljudi stupaju u različite međusobne odnose, koji su često protivurečni i suprotstavljeni. Javlja se imperativ njihovog uređivanja, nužnost regulative koja će isključiti evidentne rizike spontanog, neartikulisano (samovoljnog) reagovanja. **Pravo svojine** nastalo je, dakle, kao izraz ekonomskog odnosa među ljudima u procesu prisvajanja i tu svoju osnovnu karakteristiku, bez izuzetka, zadržalo je u svim fazama razvitka društvenih odnosa. Zato su pravne norme koje uređuju svojinske odnose (prisvajanje) oduvek, u svim političkim i pravnim sistemima, imale izuzetan značaj. One su umnogome bile, i danas jesu, osnova uspostavljanja i funkcionisanja celokupnog pravnog poretka. Dakle, svojina jeste prvenstveno ekonomska kategorija, **ali je istovremeno i fundamentalni pravni institut, čiji se osnovni koncept i sadržaj, po pravilu, uređuje najvišim pravnim aktom - Ustavom.**

Kroz istoriju, filozofska i politička misao u svim epohama bavi se svojinom kao značajnom (centralnom) kategorijom. U pristupu, mada sumarno i nepotpuno, ukazaćemo na **dva bitno različita shvatanja.**

Ideja slobode, osnovna je preokupacija Antičkog pogleda na svet. Antički mislioci shvataju slobodu kao izraz čovekovog dostojanstva. Platonova država treba da bude "mudra, hrabra, skromna i **pravična**". Platon ideju slobode vezuje za pojam pravičnosti a pravičnost za svojinu: "da pojedinci ne dobiju nešto što je tu-

* Privredna akademija, Novi Sad.

¹ A. Gams, "Svojina", Beograd, Centar za filozofiju i društvenu teoriju, 1987.

de, a da im se ne oduzima ono što je njihovo.”² Aristotel, svoj politički ideal, ideal skladne i pravične države, opredeljuje po osnovu svojine: “Najbolja državna zajednica je ona koju sačinjavaju građani srednjeg stanja...”³

Čovekova sloboda i putevi njenog ostvarivanja osnovna je Hegelova preokupacija. Ovaj centralni problem Hegel povezuje sa svojinom. Privatna svojina je “nužni oblik u kojem rad fundamentalno deluje”. **Čovekova sloboda je utemeljena u svojini. To je osnova na kojoj se grade svi osnovni instituti građanskog društva.**⁴ Ovu ideju, u našoj pravno-filozofskoj misli, prihvata i razrađuje Andrija Gams: “...kada se prilazi problemu slobode sa gledišta njenog pravno-normativnog izraza, **ona se utapa u svoju materijalnu osnovu – u svojinu.**”⁵

Škola prirodnog prava uključuje svojinu u prirodna prava čoveka. Svojina je jedan od četiri temelja na kojima se zasniva celokupni koncept: “Niko ne može ograničavati drugog u životu, dostojanstvu, slobodi i svojini”. Lock u svojini nalazi osnovni razlog udruživanja ljudi u zajednicu – državu: “veliki (glavni) cilj zbog koga se ljudi udružuju u zajednicu je **očuvanje svojine.**”

Sva izneta stanovišta imaju jedan zajednički imenitelj. Ona u svojini ne vide ograničenje čovekove slobode već naprotiv, osnov i uslov njenog ostvarivanja.

Suprotno izloženim stanovištima, ali uporedo sa njima, razvijala su se stanovišta sa bitno drugačijim osnovnim pristupom. Prema ovim stanovištima, svojina (privatna) je osnova antagonističke (klasne) strukture društva, ona je uzrok trajnih društvenih protivurečnosti, sukoba, ratova, revolucija.⁶

Na analizi i kritici privatne svojine klasici marksizma su zasnovali svoju poznatu teoriju o otuđenju rada i otuđenju ličnosti: privatna svojina, kada je nastala, mogla je nastati jedino kao rezultat otuđenog rada. Otušeni rad je njen pravi društveni izvor, njeno pravo poreklo.⁷ Naime, kada je čovek postao sposoban da sopstvenim radom stvori “višak vredan pažnje”, njegov rad prestao je da bude “njegov”. Otkrivena je mogućnost korišćenja tuđeg rada, eksploatacija, kao oblik sticanja i uvećavanja bogatstva. Privatna svojina, “kao materijalni, rezimirajući izraz otuđenog rada”, odlučujuće utiče, određuje odnos čoveka prema čoveku i njegov odnos prema zajednici. Otušenost čoveka, njegove ličnosti i otušenost zajednice, postala je bitna karakteristika stanja i odnosa. Sloboda je, dakle, izgubljena ne samo za pripadnike podređenih društvenih grupa (koje su lišene svojine, nevlasničke), već isto tako, mada u drugačijim oblicima ispoljavanja i za pripadnike povlašćenih društvenih grupa, nosioce prava svojine, vlasnike sredstava za proizvodnju i

² Platon, *Država*, Beograd, Kultura, 1966

³ Aristotel, *Politika*, Beograd, Kultura, 1960: “...najbolja državna zajednica je ona koju sačinjavaju građani srednjeg stanja... u kojima je srednja klasa mnogobrojnija i što jača od druge dve, tj. od bogataša i siromaha zajedno...”

⁴ Hegel, *Osnovne crte filozofije prava*, Sarajevo, “Veselin Masleša”, 1964.

⁵ A. Gams, *Svojina*, Beograd, Centar za filozofiju i društvenu teoriju, 1987.

⁶ Ruso, *O poreklu i osnovama nejednakosti među ljudima*: “od kojih bi zločina, ratova, ubistava, nesreća i užasa sačuvao ljude onaj ko bi, iščupavši kočeve i zatrpavši jarak rekao sebi i drugima: ne slušajte ovog varalicu, propašćete ako zaboravite da plodovi pripadaju svima, a zemlja nikom.”

⁷ Engels, *Poreklo porodice privatnog vlasništva i države*: “...iako se privatno vlasništvo pojavljuje kao osnova, uzrok otuđenog rada, ono je naprotiv njegova konsekvencija, kao što ni bogovi nisu uzrok već posledica zablude ljudskog uma. Kasnije se taj odnos pretvara u uzajamno delovanje”.

sredstava rada. Oni su postali robovi svojine i podredili se neumitnim zakonima njenog razvitka.⁸ Dakle, prema ovom stanovištu, putevi ostvarivanja čovekove slobode, nužno vode kroz zamršeni lavirint svojinskih odnosa, pri čemu se bitno ograničenje ili pak potpuno ukidanje privatne svojine javlja kao nezaobilazan uslov, jer: ona nije osnov niti uslov ostvarivanja čovekove slobode, već naprotiv njena evidentna zapreka.

Na toj osnovi razvila se **teorija revolucije**, koja u svojoj osnovi ima nasilnu promenu u odnosima svojine⁹, sa “diktaturom proleterijata”, kao bitnim obeležjem u “prelaznom periodu”. Takva nasilna promena u odnosima svojine, a zatim njeno trajno konstituisanje u obliku novog ekonomskog i političkog uređenja, označena je kao jedan od osnovnih ciljeva revolucije i prvenstveni zadatak “diktature proleterijata”.¹⁰

Realizacija iznetog koncepta nije dala očekivane rezultate. Nasilnim oduzimanjem privatne svojine i njenim prenošenjem u svojinu države, državna svojina postala je dominantan, izrazito preovlađujući svojinski odnos. Njegova osnovna karakteristika je objedinjavanje, simbioza ekonomskih funkcija i državnog imperijuma.

Posledica svega je bio ekonomski neuspeh, zaostajanje umesto prosperiteta, zaostravanje protivurečnosti umesto njihovog prevladavanja. Objedinjavanje ekonomskih funkcija i političke moći, objektivno, nije moglo da stvori ambijent za prevladavanje “otuđenosti” i da otvori prostor za ostvarivanje čovekove slobode. Naprotiv, stvoreni su uslovi za koncentraciju moći kod nevelikih društvenih slojeva ili grupa, tj. za ostavljanje određenih oblika oligarhijske vladavine (na različitim nivoima). Nesloboda, potiskivanje prava i pravna nesigurnost, samo su posledica ovakvog stanja.

Napomene o društvenoj svojini

Jugoslovenska teorija i praksa, u periodu od 50-ih do 90-ih godina imala je značajne specifičnosti. Umesto državne uspostavljena je **društvena svojina**. Ovaj “novi” oblik svojine, prema odredbama najviših pravnih akata bio je izrazito dominantan, svi drugi oblici svojine, posebno privatna svojina, bili su ograničeni imperativnim pravnim normama;¹¹

Društvena svojina shvaćena je kao osnova “slobodno udruženog rada”. Vlasnik, nosilac prava svojine nije bio određen ni individualno ni grupno: “Niko nema pravo svojine nad društvenim sredstvima za proizvodnju, niko ne može ni po kom pravno-svojinskom osnovu prisvajati proizvode društvenog rada ni upravljati i raspolagati društvenim sredstvima za proizvodnju i rad... I dalje: rad čoveka je jedini osnov prisvajanja proizvoda društvenog rada i upravljanja društvenim sred-

⁸ Marks, ekonomsko-filozofski rukopisi iz 1844. god.: “ono što se kod radnika pojavljuje kao delatnost ospoljavanja, kod neradnika se pojavljuje kao stanje ospoljavanja, otuđenja.”

⁹ Engels, *Antidiring*: “Proleterijat zauzima javnu vlast i pomoću te vlasti pretvara u društvenu svojinu sredstva za proizvodnju, koja izmiču iz ruku buržoazije”.

¹⁰ Lenjin, *Izabrana dela*: Osnovni zadatak diktature proleterijata je “da se završi već započeta eksproprijacija... predaja svih fabrika, zavoda, železničkih pruga, banaka, flote i drugih sredstava za proizvodnju i promet u **vlasništvo Sovjetske Republike**”.

¹¹ “Sredstva za proizvodnju i druga sredstva udruženog rada, proizvodi udruženog rada i dohodak ostvaren udruženim radom, sredstva za zadovoljavanje zajedničkih i opštedruštvenih potreba, prirodna bogatstva i dobra u opštoj upotrebi, društvena su svojina”.

stvima.”¹² Društvena svojina, na način kako je data, jednostavno nije mogla da bude uređena pravom, a da pri tom sam koncept ne bude doveden u pitanje. Pravna regulativa je zato imala više karakter nejasnih opredeljenja nego pravnih normi. To je vodilo neshvatljivoj neobaveznosti u uspostavljanju odnosa između pravnih subjekata i velikom stepenu pravne nesigurnosti u oblasti ekonomskih odnosa. U takvoj situaciji objektivno je postojao širok prostor za “slobodno” tumačenje prava, za politički voluntarizam. Na taj način dati koncept društvene svojine postao je u osnovi jedan od osnovnih generatora ekonomske i ukupne društvene krize.

Svojinski odnosi po Ustavu iz 1990. i 2006. godine

Privatna svojina i napomene o privatizaciji

Dok su se, neopravdano dugo, vodile rasprave o neophodnosti donošenja novog Ustava¹³, kao jedan od najuverljivijih argumenata isticana je neophodna potreba suštinskih promena u postojećem konceptu svojinskih odnosa. Ne bez razloga isticano je da odredbe Ustava od 1990. godine, kojima se uređuju svojinski odnosi, predstavljaju smetnju procesu privatizacije, donošenju bitnih sistemskih zakona iz oblasti ekonomskih odnosa i uspešnom uključivanju u savremene ekonomske tokove. Zato smatramo neophodnim da se, u okviru teme, dajući osnovne elemente svojinskih odnosa po Ustavu od 2006. godine, istovremeno učini osvrt na svojske odnose iz 1990. godine.

Ustav od 1990. godine **prihvata i afirmiše pluralizam oblika svojine**: jemči se društvena, državna, privatna i zadružna svojina i drugi oblici svojine. Privatna svojina je, u osnovi, oslobođena ranije postojećih ograničenja. Praktično, sva sredstva za proizvodnju, sredstva rada i predmeti rada, poljoprivredno zemljište kao i druge “nepokretne i pokretne stvari”, mogu biti predmet privatne svojine bez ograničenja. Istovremeno, jednom nedovoljno eksplicitnom normom otvara se prostor za transformisanje društvene i državne svojine u “druge” oblike svojine. Ne postoji obaveznost. Ostavlja se samo mogućnost da se utvrde uslovi pod kojima se ta sredstva mogu pretvarati u druge oblike svojine. Termin privatizacija se ne pominje.

Proizilazi, dakle, da se pored drugih oblika svojine jemči i društvena svojina koja je, kao što je već rečeno, nekoliko decenija bila izrazito preovlađujući svojinski odnos i koja je, ne bez razloga, okarakterisana kao jedan od bitnih uzroka ekonomske neuspešnosti i ukupne društvene krize. Predviđa se samo **mogućnost njenog pretvaranja u druge oblike svojine**, ali bez utvrđivanja bilo kog stepena obaveznosti.

Takvim pristupom, ako se pođe od doslednog poštovanja Ustavnih normi, unapred se ograničava domašaj privatizacije. Ona, jednostavno, ne može biti sveobuhvatna i ne može imati karakter obaveznosti. **Ustav “jemči” društvenu svojinu, a to znači da bi svaki zakonski ili drugi propis, koji bi utvrđivao obaveznu transformisanja društvene svojine, tačnije obaveznu privatizaciju, bio nesaglasan sa Ustavom.**

¹² Ustav SFRJ od 1974. godine, Osnovna načela, poglavlje III.

¹³ Neophodnost donošenja novog Ustava, niko nije dovodio u pitanje. Svi relevantni društveni faktori bili su saglasni oko nužnosti donošenja novog Ustava. Međutim, osnovni koncept i sadržaj novog Ustava, u mnogome su bili sporni i ostali su predmet ozbiljnog razmimoilaženja, To je razlog što se sa donošenjem novog Ustava evidentno kasnilo.

Ovakva Ustavna rešenja, pored ostalih činilaca, učinila su da se proces transformisanja svojine, kod nas, odvija sa ozbiljnim zastojeima i oscilacijama, i traje neopravdano dugo. Nameće se poređenje sa drugim zemljama u tranziciji, kod kojih je proces svojinskog transformisanja završen ili se nalazi u završnoj fazi. U momentu ulaska u tranzicione procese, posmatrano sa aspekta karaktera svojine, strukture kapitala, stepena samostalnosti privrednih subjekata, a posebno sa aspekta prisutnosti tržišnih elemenata i povezanosti, kompatibilnosti naše privrede sa razvijenim tržišnim privredama, imali smo evidentne prednosti i jasno izraženu povoljniju polaznu poziciju. Ove pogodnosti nisu iskorišćene, prednosti su izgubljene, a dugo trajanje tranzicionog procesa, vremenom se pretvorilo u faktor usporavanja ekonomskog i društvenog razvoja i izvor društvenih sukobljavanja.

Nakon donošenja Ustava od 1990. godine doneta su četiri zakona¹⁴, čiji je osnovni ili jedini sadržaj bio: transformisanje svojine, pretvaranje društvene svojine u druge oblike svojine, privatizacija, što su samo različiti nazivi za, u osnovi isti, društveni proces. Uz to, donet je veoma veliki broj podzakonskih akata, uredbi, uputstava, instrukcija koje su pratile svaki od postojećih zakona sa ciljem da omoguću, "ubrzaju" i obezbede njihovo sprovođenje. Nije predmet ovog priloga da analizira koncept ili rešenja sadržana u pojedinim od ovih zakona već da se izvedu neke karakteristične ocene koje se prvenstveno odnose na njihovu primenu:

a) svaki od donetih zakona trajao je relativno kratko (u proseku tri godine), svaki od njih predviđao je rokove za sprovođenje i nijedan nije dosledno sproveden;

b) uporedni pregled ovih zakona ukazuje na velike razlike u samom konceptu, u samom pristupu, u odnosu na pravno uređivanje u osnovi istog, temeljnog društvenog odnosa. Različiti interesi pojedinih društvenih grupa projektovani su se putem pravnih normi. Česte promene nisu bile uslovljene samo nespornom složenosti pitanja koje uređuju, već se prvenstveno odnosima relevantnih društvenih činilaca na društvenoj i političkoj sceni. U zavisnosti od odnosa snaga, raniji zakon proglašavan je "neadekvatnim", "neodgovarajućim", "nepravičnim", a zatim je odmah donošten drugi zakon koji je na drugačiji način uređivao ovu značajnu oblast, da bi i on u kratkom roku bio zamenjen novim. U takvim uslovima nije bilo realno očekivati efikasno funkcionisanje prava;

c) u većini privrednih subjekata transformisanje svojine vršeno je primenom nekoliko zakona, a Zakon o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine sadržavao je i odredbe sa retroaktivnom primenom (izmene i dopune od 1994. godine, čl. 34). Primena velikog broja različitih zakonskih i podzakonskih akata, velikog broja različitih pravnih normi, u kratkom periodu, u odnosu na iste pravne subjekte uslovljava je velike i lako uočljive nedostatke u oblasti primene prava. Nejasna svojinska struktura produkovala je teškoće u upravljanju. Sukobi oko organa upravljanja, štrajkovi, zauzimanja objekata i sl., samo su spoljni, manifestacioni oblici ovakvog stanja.

Uglavnom je nesporno da odnosi svojine u velikoj meri opredeljuju karakteristike ukupnog, posebno pravnog sistema. Činjenica da se u ovoj oblasti, u krat-

¹⁴ Zakon o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine: 1991. godine, sa izmenama od 1991. i 1994. godine; Zakon o pretvaranju društvene svojine na poljoprivrednom zemljištu u druge oblike svojine, 1992. godine sa izmenama od 1996. godine; Zakon o svojinskoj transformaciji, 1997. godine; Zakon o privatizaciji od 2001. godine sa izmenama 2003. godine.

kom periodu sučeljavaju različiti koncepti rezultirala je u neprimeni ili u nedoslednoj primeni prava. Započeti proces privatizacije razvijao se po sopstvenoj logici. Poremećena je društvena stabilnost kao jedan od bitnih uslova za vladavinu prava. Otpočeo je proces grube, nekontrolisane “privatizacije”, koja se odvijala mimo zakonskih propisa i skoro nezavisno od njih. Faktički, u našim uslovima u čitavom tom periodu tekla su dva paralelna procesa privatizacije: jedan, primenom zakonskih propisa; drugi, putem raznovrsnih oblika nekontrolisanog zahvatanja i prelivanja društvenog kapitala.

Na taj način kontraverzni proces transformisanja društvene svojine, u našim uslovima, zbog načina na koji je vođen, produkovao je društvene odnose koji su se razvijali izvan prava i uslovljavali veliki i uočljiv raskorak između stvarnog stanja stvari i pravnih normi, između normativnog i stvarnog. Tranzicioni proces postao je jedan od izvora i uzroka nefunkcionisanja prava i neefikasnosti pravnog sistema u jednom njegovom značajnom segmentu.

Na kraju, rešenje je nađeno u odstupanju od principa legaliteta. Mnogi od donetih zakona, a prvenstveno Zakon o privatizaciji (donet 2001. sa izmenama i dopunama od 2003. i 2005. god.) čija se opravdanost ne dovodi u pitanje, ne bi bio donet da su se striktno poštovale odredbe Ustava od 1990. godine.

Ustav od 2006. godine (čl. 86. stav 1), jemči privatnu, zadružnu i javnu svojinu. Istovremeno, imperativnom odredbom (stav 2. istog člana) Ustav utvrđuje obavezu prema kojoj se “postojeća društvena svojina pretvara u privatnu svojinu, pod uslovom, na način i u rokovima predviđenim zakonom.” Proizilazi da su, citiranim odredbama Ustava, otklonjene sve dileme u pogledu definitivnog uklanjanja društvene svojine iz strukture svojinskih odnosa.

Kao što je već rečeno da je Zakon o privatizaciji, koji je donet još 2001. godine, utvrdio obaveznost pretvaranja društvene svojine u privatnu, to jest obaveznost privatizacije (čl. 1. i čl. 3. Zakona). Donošenjem novog Ustava, praktično, već postojeći zakonski propisi i na njima zasnovani akti državnih organa i privrednih subjekata dovode se u sklad sa Ustavom. Analiza ove neuobičajene pravne situacije izlazi iz okvira ove teme.

Državna svojina

Prema Ustavu od 1990. godine, a posebno prema Zakonu o sredstvima u svojini Republike Srbije, pravo svojine na sredstvima u državnoj svojini, kako to proizilazi iz samog naziva, pripadalo je isključivo državi Republici Srbiji. Autonomne pokrajine i sve lokalne zajednice, praktično, bile su lišene svojine. Drugim rečima, svi objekti, putevi, trgovi, ulice, gradsko građevinsko zemljište u svim gradovima i druga dobra, bili su svojina države.

Isključena je, dakle, mogućnost da pokrajine i lokalne zajednice budu subjekti, nosioci prava svojine. Svojina je neodvojivo povezana sa upravljanjem. Zato, ne ulazeći u podrobniju analizu može se, sa visokim stepenom sigurnosti, konstatovati da ovakav način uspostavljanja svojinskih odnosa vodi strogoj i sveobuhvatnoj centralizaciji u kojoj se lokalni organi javljaju jedino kao transmisija centralnih organa sa izrazito ograničenim mogućnostima odlučivanja. Takav sistem, zasnovan na Ustavu od 1990. godine, praktično još uvek egzistira i funkcioniše. Teorija i praksa su saglasne u oceni da sveobuhvatna centralizacija nije ni uspešan ni efikasan način upravljanja. Njen osnovni nedostatak ogleda se u menjanju ili

potpunom odsustvu motivacije kod područnih, lokalnih organa, a taj nedostatak ne može se nadoknaditi strogim propisivanjem pravila ponašanja.

Ustav od 2006. godine, kada je reč o državnoj svojini ima kvalitetno drugačiji pristup. Pored potpunog uklanjanja društvene svojine kao oblika svojine, najkrupnija promena u ustavnom konceptu uređivanja svojinskih odnosa, učinjena upravo u onom segmentu koji se odnosi na državnu svojinu.

Ustav jemči javnu svojinu, a pod javnom svojinom podrazumeva: državnu svojinu, dakle svojinu Republike Srbije; zatim svojinu Autonomne pokrajine i svojinu jedinica lokalne samouprave.

Time se izričitim odredbama najvišeg pravnog akta stvaraju realni uslovi da se pristupi procesu decentralizacije vlasti. Autonomne pokrajine i lokalne zajednice postaju subjekti, nosioci prava svojine, stiču uslove za određeni stepen ekonomske samostalnosti i formiranje sopstvenih izvora prihoda. To su realne pretpostavke da se pristupi neophodnom i sveobuhvatnom procesu decentralizacije. Ipak, treba naglasiti da će oblici i stepen decentralizacije prvenstveno biti opredeljen sadržajem i karakterom zakonske regulative koja će uslediti u periodu nakon donošenja Ustava.

Kada je reč o konceptu svojinskih odnosa po Ustavu od 2006. godine, posebnu analizu zahtevaju odredbe čl. 87. Ustava sa podnaslovom: "državna imovina". Osnovano se postavlja pitanje da li u tom pogledu ima određenih protivurečnosti. Naime, svojina je stvarno pravo sa najširim ovlašćenjima, koje deluje "erga omnes". Imovina je, prevashodno, obligacionopravni pojam koji se, najkraće, može okarakterisati kao "skup imovinskih prava i obaveza koje pripadaju jednom subjektu".

Zbog izloženog, ne izgleda pravno korektna formulacija prema kojoj se "prirodna bogatstva, dobra za koje je zakonom određeno da su od opšteg interesa i imovina koju koriste organi Republike Srbije" nalazi u **državnoj imovini**. Bilo bi mnogo jasnije ako bi se umesto reči **imovina** upotrebio stvarnopravni izraz **svojina**. Prirodna bogatstva i dobra za koje je zakonom određeno da su od opšteg interesa mogu i treba da budu **"državna svojina"**. Po osnovu svojine, ugovorima ili drugim aktima mogu da se uspostavlja različita imovinska prava i obaveze, u kojima država, kao vlasnik, može da bude jedna od strana u obligacionom odnosu. Proizilazi konstatacija da se, upotrebom termina "imovina" ustavne odredbe kojima se uređuje koncept svojinskih odnosa, čine nejasnim. Naime, imovina i svojina nisu podudarni pravni instituti. **Uostalom, polazeći od datih formulacija, osnovano može da se postavi i pitanje: ako su prirodna bogatstva i dobra od opšteg interesa (samo) u državnoj imovini ko, na ovim sredstvima, ima pravo svojine?**

U vezi sa prethodnim razmatranjima treba napomenuti da je, pre usvajanja teksta Ustava od 2006. godine, u vremenskom periodu od 2001–2006. godine, sačinjeno pet nacrtu Ustava: a) Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2001.; b) Forum Iuris, Novi Sad, 2002; c) Radna grupa stručnjaka na poziv Predsednika republike, Beograd, januar 2005; d) Prof. dr Pavle Nikolić u ime Krunskog saveća, Beograd, 2001; i f) Osnovna načela za Novi Ustav Republike Srbije sačinjena od strane Demokratske stranke Srbije, Beograd, 2002. Ni u jednom od ovih nacrtu, kod utvrđivanja koncepta svojinskih odnosa, ne prepliću se instituti državne svojine i državne imovine.

Ima osnova da se otvori i pitanje: da li odredba Ustava (čl. 87. stav 4) prema kojoj se: "imovina Autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, način

njenog korišćenja i raspolaganja uređuju zakonom”, osetno odstupa od osnovnog svojinskog koncepta sadržanom u čl. 86. istog tog Ustava. Imovina je, kao što smo napomenuli, skup svih prava i obaveza jednog subjekta, što često uključuje veoma brojna prava i obaveze stvarnopravnog i obligacionopravnog karaktera. Pokrajine i lokalne zajednice, mada su vlasnici, nosioci prava svojine, ne mogu samostalno vršiti svojinske funkcije, ne mogu sopstvenim aktima uređivati način korišćenja i raspolaganja imovinom koja im pripada. Vraćamo se na ranije iznetu tezu: Ustavom treba urediti svojinu (čl. 46. Ustava), koja će zatim biti osnova za uspostavljanje brojnih i raznovrsnih stvarnopravnih i obligacionopravnih odnosa sa drugim subjektima u kojima AP i lokalne zajednice istupaju sa pozicije vlasnika, nosioca prava svojine.

Drugim rečima, ima osnova za ocenu da se citiranom odredbom Ustava (čl. 87. stav 4), kada je reč o državnoj svojini, primenom različitih pravnih instituta ponovo, u osnovi, uspostavlja svojinska struktura slična onoj iz ranijeg Ustava. Naime, može se postaviti pitanje da li odredba kojom se određuje svojina AP i lokalnih zajednica ostaje bez stvarnog sadržaja jer je, nezavisno od činjenice da su vlasnici nosioci prava svojine, država uspostavila kontrolu nad korišćenjem i raspolaganjem.

Zemljište

Prema Ustavu od 1990. godine, gradsko-građevinsko zemljište nalazilo se isključivo u državnoj ili društvenoj svojini, s tim što se na tom zemljištu, pod uslovima utvrđenim zakonom moglo steći pravo korišćenja (čl. 60. stav 1. i 3. Ustava od 1990. god.)

Istovremeno, odredbama Ustava, građaninu se jemči svojina na poljoprivrednom zemljištu bez ograničenja, a na šumama i šumskom zemljištu, u “zakonom utvrđenim granicama” (čl. 61. Ustava od 1990).

Ustavom od 2006. godine i u ovoj oblasti učinjene su značajne promene. Gradsko-građevinsko zemljište može biti u privatnoj svojini. Ustav ne sadrži odredbu kojom bi se na bilo koji način ograničavala svojina na šumama i šumskom zemljištu. Naprotiv, prema izričitoj odredbi Ustava “korišćenje i raspolaganje poljoprivrednim zemljištem, šumskim zemljištem i građevinskim zemljištem u privatnoj svojini je slobodno”.

Ustav od 1990. godine (čl. 63) predviđao je mogućnost eksproprijacije nepokretnosti, ako to zahteva opšti interes utvrđen na osnovu zakona i to “uz pravičnu naknadu koja ne može biti niža od tržišne cene”.

Novi Ustav ne pominje termin eksproprijacija. Bavi se samo funkcijom i utvrđuje da se “zakonom mogu ograničiti oblici korišćenja i raspolaganja, odnosno propisati uslovi za korišćenje i raspolaganje da bi se otklonila opasnost od nanošenja štete životnoj sredini i da bi se sprečila povreda prava i na zakonu zasnovanih interesa drugih lica (čl. 88. stav 2. Ustava od 2006. god)”.

Iz citirane odredbe ne može se sa sigurnošću zaključiti da je mogućnost eksproprijacije u opštem interesu u potpunosti isključena. Naime, tumačenjem norme, moglo bi se doći do zaključka da takva mogućnost ipak postoji, jer se zakonom mogu propisati uslovi za “korišćenje i raspolaganje”. Ipak, bilo bi korisno ako bi ova odredba bila, koliko je to moguće konkretnija i jasnija. Savremeni razvoj upućuje na potrebu razmatranja ovog pitanja. Jednostavno ne mogu se isključiti situ-

acije u kojima se eksproprijacija neće moći isključiti, naravno prema propisanom postupku i uz pravičnu naknadu.

Zadružna svojina

Ustav od 1990. god i Ustav od 2006. godine, izričitom pravnom normom jemče zadružnu svojinu kao poseban oblik svojine. Dakle, sa ustavnopravnog polazišta, u tom pogledu ne može biti nedoumica: Ustav jemči zadružnu svojinu kao poseban oblik svojine. Međutim, time nisu završene rasprave o pravnoj prirodi zadružne svojine, koja je u kontinuitetu bila predmet teorijskih rasprava. Stanovišta su različita.

Prema jednom stanovištu, zadružna svojina ne postoji kao poseban svojinski oblik. Reč je uvek samo o privatnoj svojini, svojini zadrugara, a zadruga je samo organizacioni oblik putem koga se realizuju određene funkcije privatne svojine. Ovakvim pristupom zadruga bi se, prema organizaciji i funkcionisanju, približile akcionarskim društvima.

Prema drugom stanovištu zadružna svojina je poseban oblik svojine. Međutim, kod ovakvog stanovišta ostaje sporno šta je predmet zadružne svojine: a) da li u zadružnu svojinu ulaze i udeli zadrugara, ili je zadruga samo ono što je zadruga stekla svojim poslovanjem.

Sada važeći Zakon o zadrugama (donet 1998. god. sa izmenama od 2005. i 2006. god.) ne daje odgovor na postavljeno pitanje.

Nacrt Zakona o zadrugama, koji je pripremljen i nalazi se u proceduri, (čl. 58. Nacrta) afirmiše zadružnu svojinu kao poseban oblik svojine. Utvrđuje da “imovinu u svojini zadruga, odnosno zadružnu svojinu, čine stvari, prava i hartije od vrednosti **koje je zadruga stekla poslovanjem ili na drugi način**”. Uz to, Nacrt zakona sadrži izričitu normu, prema kojoj se “zadružna svojina upisuje u zemljišnu ili drugu odgovarajuću javnu knjigu”. Na prvi pogled, moglo bi se postaviti pitanje opravdanosti ovakve odredbe, jer bi ona mogla da izgleda suvišna, jer: ako je neki subjekt nosilac prava svojine tada njemu pripada i pravo da tu svojinu upiše u zvanične evidencije. Nacrt Zakona citiranjem odredbom želi da razreši problem sa kojim su se, u praksi, zadruga susretale u dugom vremenskom periodu. Naime, dugo su postojali formalno-pravni problemi da se zadružna svojina u zvaničnim evidencijama upisuje kao poseban oblik svojine, a zadruga kao nosilac prava svojine.

Zasluhuje pažnju odredba Nacrta (čl. 59. stav 2) prema kojoj zadrugar odgovara za obaveze zadruga do visine svog uloga. Primenjuje se princip iz Zakona o privrednim društvima koji se odnosi na društvo sa ograničenom odgovornošću. Isti karakter ima i odredba Nacrta da “zadrugar stiće udeo u osnovnom kapitalu srazmerno vrednosti njegovog uloga”. Različit je samo princip odlučivanja jer se zadržava princip da svaki zadrugar, nezavisno od visine uloga, prilikom odlučivanja u skupštini zadrugara ima samo jedan glas.

Odredbe Nacrta u okviru ove teme poslužile su samo kao osnov da se iskažu određene specifičnosti, pa i protivurečnosti u sadržaju i načinu funkcionisanja zadružne svojine, kao posebnog oblika svojine, koji je zajemčen Ustavom. Sasvim izvesno da otvorena pitanja zasluhuju dalju i temeljniju razradu, što izlazi iz okvira ove teme.

Rezime

1. Pravne norme koje uređuju svojinske odnose, oduvek, u svim pravnim sistemima, imale su izuzetan značaj. One su umnogome bile, i danas jesu, osnova uspostavljanja i funkcionisanja celokupnog pravnog poretka. Dakle, svojina jeste prvenstveno ekonomska kategorija, **ali je istovremeno i centralni pravni institut, čiji se osnovni koncept i sadržaj, po pravilu, uređuje najvišim pravnim aktom - Ustavom.**

2. Ustavom od 1990. godine, otvara se prostor za transformisanje društvene i državne svojine u “druge oblike svojine”. Ostavlja se samo mogućnost da se utvrde uslovi pod kojima se ta sredstva mogu pretvarati u druge oblike svojine. Termin privatizacija se ne pominje. Pored drugih oblika svojine jemči i **društvena svojina**. Predviđa se samo **mogućnost njenog pretvaranja u druge oblike svojine**, ali bez utvrđivanja bilo kog stepena obaveznosti.

Ovakva Ustavna rešenja, pored ostalih činilaca, učinila su da se proces transformisanja svojine, kod nas, odvija sa ozbiljnim zastojećima i oscilacijama, i traje neopravdano dugo.

3. Ustav od 2006. godine (čl. 86. stav 1), jemči privatnu, zadružnu i javnu svojinu. Istovremeno, imperativnom odredbom (stav 2. istog člana) Ustav utvrđuje obavezu prema kojoj se “postojeća društvena svojina pretvara u privatnu svojinu, pod uslovom, na način i u rokovima predviđenim zakonom.” **Proizilazi da su, odredbama Ustava, otklonjene sve dileme u pogledu definitivnog uklanjanja društvene svojine iz strukture svojinskih odnosa.**

4. Ustav od 2006. godine, kada je reč o državnoj svojini, ima kvalitetno drugačiji pristup. Pored potpunog uklanjanja društvene svojine kao oblika svojine, najkrupnija promena u ustavnom konceptu uređivanja svojinskih odnosa, učinjena je upravo u onom segmentu koji se odnosi na državnu svojinu.

Ustav jemči javnu svojinu, a pod javnom svojinom podrazumeva: državnu svojinu, dakle svojinu Republike Srbije; zatim svojinu Autonomne pokrajine i svojinu jedinica lokalne samouprave. Autonomne pokrajine i lokalne zajednice postaju subjekti, nosioci prava svojine, stiču uslove za određeni stepen ekonomske samostalnosti i formiranje sopstvenih izvora prihoda. To su realne pretpostavke da se pristupi neophodnom i sveobuhvatnom procesu decentralizacije. Ipak, treba naglasiti da će oblici i stepen decentralizacije prvenstveno biti opredeljen sadržajem i karakterom zakonske regulative koja će uslediti u periodu nakon donošenja Ustava.

5. Odredbama Ustava od 2006. godine, uklonjen je monopol države na gradskom građevinskom zemljištu. Gradsko građevinsko zemljište može biti i u privatnoj svojini. Ustav ne sadrži odredbu kojom bi se na bilo koji način ograničavala svojina na poljoprivrednom zemljištu, šumama i šumskom zemljištu. Naprotiv, prema izričitoj odredbi Ustava “korišćenje i raspolaganje poljoprivrednim zemljištem, šumskim zemljištem i građevinskim zemljištem u privatnoj svojini je slobodno”.