

PRIVATIZACIJA I REŽIM GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA

Uvod

Osnovni i prvenstveni zadatak svih zemalja u tranziciji jeste promena društvenog, odnosno državnog kapitala u što kraćem vremenskom periodu. Privatizacija preduzeća u našoj zemlji otpočela je i pre njene tranzicije na osnovu Zakona o društvenom kapitalu¹, Zakona o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine² i Zakona o svojinskoj transformaciji³. Svojinska transformacija je ubrzana tek donošenjem Zakona o privatizaciji⁴.

Zakon o privatizaciji uređuje uslove i postupak promene vlasništva društvenog, odnosno državnog kapitala. Zakon određuje predmet privatizacije i utvrđuje njena načela, subjekte privatizacije i subjekte za sprovođenje postupka privatizacije kapitala. Utvrđeni su modeli i metodi privatizacije, sredstva za isplatu nacionalizovane imovine, rokovi za privatizaciju i niz drugih konkretnih mera za utvrđivanje vrednosti kapitala, namenu sredstava dobijenih od ostvarenih sredstava u postupku privatizacije, kao i kaznene odredbe u vezi sa privrednim prestupima i prekršajima u postupku privatizacije. Prema zakonskim odredbama u postupku privatizacije može se prodavati imovina ili deo imovine subjekta privatizacije, odnosno pojedini delovi subjekta privatizacije. Predmet privatizacije ne mogu biti prirodna bogatstva i dobra u opštoj upotrebi, kao i dobra od opšteg interesa. Zakonom je propisano da se privatizacija društvenog kapitala sprovodi najkasnije u roku od 4 godine od dana stupanja na snagu ovog Zakona (član 14. Zakona). Za razliku od privatizacije društvenog kapitala koja je oročena, iz odredbe člana 17. zakona proizlazi da privatizacija državnog kapitala nije vezana za rok. Naime, u članu 17. Zakona je propisano da inicijativu za privatizaciju u subjektima privatizacije sa većinskim državnim kapitalom ministarstvo nadležno za poslove privatizacije dostavlja Vladi Republike Srbije radi davanja saglasnosti. Ovakva odredba ne obavezuje, ali daje mogućnost privatizacije državnog kapitala i to na predlog Ministarstva za privatizaciju, a uz saglasnost Vlade.

Predmet privatizacije predstavlja društveni, odnosno državni kapital u preduzećima i drugim pravnim licima, a subjekti privatizacije su upravo preduzeća i druga pravna lica čija se imovina privatizuje.

Zakonom je u članu 15. propisano da kad postupak privatizacije obuhvata imovinu oduzetu od fizičkih i pravnih lica primenom propisa o oduzimanju imovine na teritoriji Republike Srbije, a koja je određena posebnim propisom kojim se

* Sudija Vrhovnog suda Srbije.

¹ "Službeni list SFRJ", br. 84/89 i 64/90

² "Službeni glasnik RS", br. 48/91, 75/91, 48/94 i 51/94.

³ "Službeni glasnik RS", br. 32/97 i 10/2001.

⁴ "Službeni glasnik RS", br. 38/2001, 18/2003, 45/2005.

uređuju pitanja vezana za vraćanje imovine (nacionalizovana imovina), vrednost te imovine biće nadoknađena bivšim vlasnicima isključivo iz novčanih sredstava koja za te namene obezbeđuje Republika Srbija. Zatim je članom 61. isti zakon opredelio izdvajanje 5% sredstava za isplaćivanje naknada licima čija je imovina nacionalizovana. Zakon ne propisuje kriterijume na osnovu kojih će se utvrđivati vrednost oduzete imovine, a ni rokove u kojima će se naknada isplaćivati. Prema sadržini zakonskih odredbi naturalna restitucija je u svim slučajevima isključena.

Načela na kojima se zasniva privatizacija po ovom Zakonu su: stvaranje uslova za razvoj privrede i socijalne stabilnosti, formiranje prodajne cene prema tržišnim uslovima, obezbeđenje javnosti i fleksibilnosti. Ovim Zakonom se žele privući strani investitori i obezbediti priliv svežeg novca u budžet Republike Srbije.

Polazeći od predmeta i cilja privatizacije postavlja se pitanje kakav je status građevinskog zemljišta prema važećim propisima, te da li u ovoj oblasti treba izvršiti svojinsku transformaciju privatizacijom građevinskog zemljišta.

Pravni instituti nastanka društvene i državne svojine

U periodu od 1945-1963. godine primenom preko 40 zakona i drugih propisa privatna imovina je prelazila u opštenarodnu, odnosno društvenu i državnu svojinu po osnovu sekvestracije, konfiskacije, nacionalizacije i eksproprijacije bez naknade.

Danom stupanja na snagu Zakona o nacionalizaciji privatnih privrednih preduzeća (13. decembar 1946. godine) nacionalizovana su i prešla u državnu svojinu sva privatna privredna preduzeća opštedržavnog i republičkog značaja u 42 grane privrede (od rudarstva, preko svih industrijskih grana, preko bankarstva, osiguravanja, saobraćaja, trgovina na veliko, transporta do iskorišćavanja banja i lekovitih voda). Nacionalizacija preduzeća obuhvatila je svu pokretnu i nepokretnu imovinu, kao i sva imovinska prava koja su pripadala preduzećima ili služila njihovoj svrsi. Ovako sveobuhvatnom nacionalizacijom u celini je fizičkim i pravnim licima oduzeto pravo svojine na sredstvima za proizvodnju bez naknade.

Zakonom o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta⁵, nacionalizovane su i zgrade, poslovni prostor i građevinsko zemljište. Stupanjem na snagu ovog Zakona Država je postala vlasnik gradskog građevinskog zemljišta, a dotadašnji vlasnik je postao korisnik tog zemljišta.

Gradsko građevinsko zemljište nije bilo u prometu, pa je raniji vlasnik, a sada korisnik, ostao i bez prava raspolaganja. Pravo da daje gradsko građevinsko zemljište na korišćenje imala je samo opština. Opština je davala gradsko građevinsko zemljište na trajno korišćenje radi izgradnje građevinskih objekata i na privremeno korišćenje radi izgradnje objekata privremenog karaktera. Neizgrađivano gradsko građevinsko zemljište nije bilo u prometu. Legalnom izgradnjom trajnog objekta, gradsko građevinsko zemljište je bilo u prometu zajedno sa legalno izgrađenim objektom. Gradsko građevinsko zemljište na kome je bio izgrađen objekat privremenog karaktera smatralo se neizgrađenim, pa stoga nije moglo biti u prometu kao ni sam objekat privremenog karaktera.

Ustav Savezne Republike Jugoslavije⁶ je proglasio da su prirodna bogatstva, nepokretnosti i druga sredstva koja koriste savezni organi i organizacije, organi i

⁵ "Službeni list FNRJ", br. 52/58, 3/59, 24/59, 24/61.

⁶ "Službeni list SRJ", br. 1/92.

organizacije republika članica i jedinica lokalne samouprave i organizacije koje obavljaju javnu službu u državnoj svojini. Prema Ustavu, pojedina dobra u opštoj upotrebi i gradsko građevinsko zemljište mogu biti u privatnoj svojini i drugim oblicima svojine, u skladu sa zakonom. Međutim, odredbama Ustava Republike Srbije⁷, propisano je da prirodna bogatstva i dobra u opštoj upotrebi, kao i dobra od opšteg interesa i gradsko građevinsko zemljište u državnoj su ili društvenoj svojini, da se na dobrima od opšteg interesa i na gradskom građevinskom zemljištu može, pod uslovima utvrđenim zakonom, steći pravo korišćenja.

Donošenjem Zakona o sredstvima u svojini Republike Srbije⁸ izvršena je transformacija društvene u državnu svojinu i Republika je kao država postala isključivi vlasnik imovine taksativno navedene u članu 1. koja je ranije imala tretman društvene svojine.

Sredstva u svojini Republike Srbije (sredstva u državnoj svojini) su: prirodna bogatstva (zemljište, šume, vode, vodotoci, rudna blaga i druga prirodna bogatstva) i dobra u opštoj upotrebi, kao i dobra od opšteg interesa. Između ostalog, to su i sredstva koja su u skladu sa zakonom, stečena, odnosno koja steknu državni organi i organizacije, organi i organizacije jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javne službe (javna preduzeća, ustanove) i druge organizacije čiji je osnivač Republika, odnosno teritorijalna jedinica, osim sredstva koja koriste organizacije obaveznog socijalnog osiguranja i sredstva koja su prema posebnom zakonu u svojini drugih organizacija (tačka 2. Zakona). Država kao titular prava svojine na osnovu ovog Zakona ima pravo raspolaganja tim sredstvima, koje u smislu člana 5. stav 3. Zakona predstavlja otuđenje iz državne svojine, pribavljanje u državnu svojinu i davanje na korišćenje, odnosno zakup, kao i stavljanje hipoteke na nepokretnosti u državnoj svojini, o čemu saglasno članu 8. odlučuje Vlada Republike Srbije. Iz navedenih odredbi proizilazi da državni organi ili organizacije, organi teritorijalnih jedinica i drugih organizacija iz člana 1. tačka 2. Zakona imaju samo pravo pod uslovima iz člana 47. Zakona, da koriste imovinu koja je prešla u državnu svojinu i da njom raspolazu, a u smislu člana 7. Zakona imaju pravo upravljanja tim sredstvima. Odredbom člana 6. Zakona je propisano da nepokretnosti u državnoj svojini se pribavljaju i otuđuju javnim nadmetanjem ili na osnovu prikupljenih ponuda, ako zakonom nije drukčije određeno.

Zakon daje mogućnost (član 48. Zakona) utvrđivanja udela državne svojine u stvarima pravnog lica koje su izgrađene, odnosno pribavljene učešćem sredstava Republike, opštine ili grada, odnosno sredstava ostvarenih po osnovu ulaganja sredstava Republike, pokrajine, opštine ili grada u to pravno lice. Režim građevinskog zemljišta, poljoprivrednog zemljišta, šuma i šumskog zemljišta u državnoj svojini uređuju se posebnim zakonom.

Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije praktično je preuzeo bez naknade svu imovinu kojom su lokalne samouprave u Srbiji samostalno raspolagale do tada.

Donošenje ovog Zakona je u domaćoj političkoj i pravnoj javnosti ocenjeno kao "druga nacionalizacija" sa tvrdnjom da je ranija društvena svojina neustavno prešla u državnu svojinu sa samo jednim titularom i to bez naknade.

⁷ "Službeni glasnik RS", br. 1/90.

⁸ "Službeni glasnik RS", br. 53/95, 3/96, 54/96 i 32/97.

Svojinsko pravni status gradskog građevinskog zemljišta nakon donošenja Zakona o sredstvima u svojini Republike Srbije

Zakon o građevinskom zemljištu⁹ utvrđivao je da se opštim aktom opštine, odnosno grada, odnosno grada Beograda o određivanju gradskog građevinskog zemljišta ne menja oblik svojine na zemljištu koje je određeno za gradsko građevinsko zemljište. Prema zakonu građevinsko zemljište je moglo biti u svim oblicima svojine, pa i u privatnoj svojini.

Posle donošenja Zakona o sredstvima u svojini Republike Srbije, Zakon o građevinskom zemljištu je izmenjen i dopunjen¹⁰ tako što je usaglašen sa navedenim Zakonom, a kojim je propisano da o davanju na korišćenje nepokretnosti u državnoj svojini, koje koriste organi teritorijalnih jedinica, odlučuje organ utvrđen zakonom, uz saglasnost Republičke Vlade. Naime, odredbom člana 33. Zakona o građevinskom zemljištu propisano je da zemljište koje je do dana stupanja na snagu ovog Zakona (5. novembra 1995. godine) određeno kao gradsko građevinsko zemljište, u državnoj je svojini. Gradsko građevinsko zemljište u državnoj svojini ne može se otuđiti iz državne svojine. Promet prava korišćenja na neizgrađenom gradskom građevinskom zemljištu u državnoj svojini nije dozvoljen sem za određeni krug lica. Gradsko građevinsko zemljište koristi se po osnovu prava svojine na tom zemljištu, po osnovu svojine na objektu sagrađenom na tom zemljištu, po osnovu korišćenja objekta izgrađenog na tom zemljištu ili na osnovu akta o dodeljivanju na korišćenje tog zemljišta. Gradsko građevinsko zemljište u državnoj svojini daje se na korišćenje uz prethodnu saglasnost Vlade Republike Srbije, a o davanju na korišćenje tog zemljišta zaključuje se ugovor između opštine, odnosno preduzeća i druge organizacije, koje je osnovala opština i lica kome se zemljište daje na korišćenje.

Režim građevinskog zemljišta prema važećem Zakonu o planiranju i izgradnji

Zakon o planiranju i izgradnji¹¹ građevinsko zemljište definiše kao zemljište na kojem su izgrađeni objekti i zemljište koje služi redovnoj upotrebi tih objekata, kao i zemljište koje je odgovarajućim planom predviđeno za izgradnju i redovno korišćenje objekata.

Građevinsko zemljište po zakonu može biti **javno građevinsko zemljište i ostalo građevinsko zemljište**.

– Javno građevinsko zemljište je zemljište na kojem su izgrađeni javni objekti od opšteg interesa i javne površine i koje je u državnoj svojini.

Druga vrsta ovog zemljišta je zemljište na kome nisu izgrađeni objekti, ali koje je planom, donetim na osnovu Zakona, namenjeno za izgradnju javnih objekata od opšteg interesa i za javne površine. Ovo zemljište je, takođe, u državnoj svojini.

Javno građevinsko zemljište se ne može **otuđiti** iz državne svojine.

– **Ostalo građevinsko zemljište** je izgrađeno zemljište, kao i zemljište namenjeno za izgradnju objekata, u skladu sa Zakonom, a koje nije određeno za jav-

⁹ “Službeni glasnik RS”, br. 6/90.

¹⁰ “Službeni glasnik RS”, br. 16/97.

¹¹ “Službeni glasnik RS”, br. 47/2003, 34/2006.

no građevinsko zemljište. Bitna karakteristika ovog zemljišta je **da je ono u prometu i može biti u svim oblicima svojine.**

Ostalo građevinsko zemljište koje je do dana stupanja na snagu ovog Zakona, na osnovu Zakona određeno kao gradsko građevinsko zemljište u državnoj svojini, ostaje i dalje u državnoj svojini, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.

Zakon u članu 79. stav 4. predviđa poseban slučaj denacionalizacije. Za deo zemljišta koje je kao gradsko građevinsko zemljište određeno odlukom skupštine opštine, odnosno grada, odnosno grada Beograda koje, do dana stupanja na snagu Zakona, nije privedeno nameni u celini ili većim delom, a ne čini urbanističku i funkcionalnu celinu sa javnim građevinskim zemljištem, na zahtev ranijeg sopstvenika, odnosno njegovog pravnog sledbenika, uspostavlja se režim svojine koji je bio pre stupanja na snagu odluke o određivanju tog zemljišta kao gradskog građevinskog zemljišta, pod uslovima iz zakona.

Ostalo neizgrađeno građevinsko zemljište koje je u državnoj svojini može se dati u zakup. Ako je namena tog zemljišta za izgradnju, davanje u zakup se može izvršiti isključivo na osnovu javnog nadmetanja ili prikupljanjem ponuda javnim oglasom. Postupak, uslove, način kao i program davanja u zakup ostalog neizgrađenog građevinskog zemljišta u državnoj svojini uređuje opština. O davanju ostalog neizgrađenog građevinskog zemljišta u državnoj svojini u dugoročni zakup zaključuje se ugovor između opštine, kao zakupodavca i lica kome se zemljište daje u zakup. Učesnik javnog nadmetanja, odnosno prikupljanja ponuda koji smatra da mu je u postupku davanja zemljišta u zakup povređeno pravo, može podneti tužbu za poništaj ugovora nadležnom sudu. Dakle, sudska zaštita se ne obezbeđuje u upravno sudskom postupku, već u postupku kod suda opšte nadležnosti. Zakon ne definiše ugovor o zakupu ostalog građevinskog zemljišta, iz čega proizilazi da se na ovu vrstu ugovora o zakupu primenjuju i odredbe Zakona o obligacionim odnosima i Zakona o osnovama svojinsko-pravnih odnosa.

Na izgrađenom javnom građevinskom zemljištu pod objektom i koje služi za njegovu redovnu upotrebu, vlasnik objekta ima trajno pravo korišćenja dok taj objekat postoji. Vlasnici, čiji su objekti do dana stupanja na snagu Zakona izgrađeni u skladu sa zakonom na izgrađenom ostalom građevinskom zemljištu u državnoj svojini, imaju pravo trajnog korišćenja postojeće građevinske parcele dok taj objekat postoji.

Kada je u pitanju ostalo neizgrađeno zemljište u državnoj svojini prema Zakonu postoje dve kategorije korisnika zemljišta u državnoj svojini:

- **Prva kategorija korisnika** građevinskog zemljišta su raniji sopstvenici ili zakonski naslednici gradskog građevinskog zemljišta koje je izuzeto iz poseda na osnovu Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta¹², Zakona o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera¹³, odnosno Zakona o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera¹⁴. Ranijim sopstvenicima koji su na osnovu navedenih zakona prestali biti vlasnici građevinskog zemljišta utvrđeno je pravo korišćenja tog zemljišta do njegovog privođenja planiranoj nameni. Tim je licima dato pravo

¹² "Službeni list FNRJ", br. 52/58, 3/59 – ispr., 24/59, 24/61, 1/63 i "Službeni list SFRJ", br. 30/67 – odluka USJ i 32/68 – dr. zakon.

¹³ "Službeni list SFRJ", br. 5/68.

¹⁴ "Službeni glasnik SRS", br. 32/68, 17/69, 29/69, 19/71, 16/72, 24/73, 39/73.

da im se na osnovu člana 84. Zakona utvrdi pravo korišćenja, pod uslovom da se radi o neizgrađenom zemljištu, kao i pravo da na osnovu člana 86. stav 7. Zakona pokrenu postupak za poništaj pravnosnažnog rešenja o izuzimanju gradskog građevinskog zemljišta iz njegovog poseda, po isteku roka propisanog zakonom.

- Druga kategorija korisnika građevinskog zemljišta u državnoj svojini su lica koja su postala korisnici ne u svojstvu ranijih sopstvenika ili njihovih zakonskih naslednika, već su postali korisnici po nekom drugom zakonskom osnovu, prema propisima koji su bili na snazi u vreme kada im je zemljište dato na korišćenje (na osnovu konkursa, javne licitacije neposrednom pogodbom).

Navedena norma, kako iz njene formulacije proističe, odnosi se na sve korisnike građevinskog zemljišta, nezavisno od osnova po kome je stečeno pravo korišćenja.

Strana fizička i pravna lica mogu sticati pravo svojine na ostalom građevinskom zemljištu pod uslovom da obavljaju delatnost u Srbiji, da im je zemljište neophodno za obavljanje te delatnosti i da postoji uzajamnost odnosno da i država stranog fizičkog ili pravnog lica dozvoljava našim državljanima da pod istim uslovima stiču to zemljište, a u skladu sa odredbom člana 82.a Zakona o osnovama svojinsko pravnih odnosa. Strana fizička i pravna lica mogu pravnim poslom prenositi pravo svojine na domaće lica, kao i na strano lice koje može sticati pravo svojine na domaće lica, kao i na strano lice koje može sticati pravo svojine na osnovu člana 82.d istog zakona.

Pravo korišćenja je u prometu, a promet se obavlja po odredbama Zakona o prometu nepokretnosti. Promet se vrši na osnovu pisanog ugovora kod koga su potpisi saugovarača overeni kod suda, s tim da se overa potpisa ugovora može izvršiti samo na osnovu konačnog rešenja donetog u upravnom postupku. Pošto je uslov za overu takvog ugovora pravnosnažno rešenje o priznatom pravu ranijeg sopstvenika, zahtev za utvrđivanje prava korišćenja mora da podnese sama stranka. Odredbom člana 14. navedenog Zakona je propisano da otuđenje nepokretnosti iz državne i društvene svojine vrši se javnim nadmetanjem ili prikupljanjem pismenih ponuda. Otudeenje nepokretnosti vrši se neposrednom pogodbom samo kad se otuđenje nije moglo postići javnim nadmetanjem, odnosno kad je putem pribavljanja pismenih ponuda ostalo bezuspešno, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.

Ustavnom sudu Republike Srbije podneto je više predloga i inicijativa za ocenu ustavnosti odredaba Zakona o planiranju i izgradnji.

Odlukom od 3. februara 2005. godine¹⁵ Ustavni sud Republike Srbije odbio je predloge i nije prihvatio inicijativu za ocenjivanje ustavnosti podele građevinskog zemljišta na javno građevinsko i ostalo građevinsko zemljište. U obrazloženju odluke se navodi: "Polazeći od toga da ustavni pojam 'gradsko građevinsko zemljište' predstavlja građevinsko zemljište u državnoj svojini i rukovodeći se ustavnim načelima o jednakopravnoj zaštiti svih oblika svojine, zakonodavac je podelom građevinskog zemljišta na javno i ostalo građevinsko zemljište napravio podelu prema kojoj je razdvojio građevinsko zemljište u državnoj svojini na građevinsko zemljište kojim država raspolaže kao javnopravni subjekt i na građevinsko zemljište kojim država raspolaže kao vlasnik zemljišta, čime je ograničena

¹⁵ Odluka Ustavnog suda Republike Srbije, IU broj 187/2003 od 3. februara 2005. godine, objavljena u "Službenom glasniku RS", br. 28/2005 od 29. marta 2005. godine.

moгуćnost da se општим aktom stiče државна svojina na грађевинском земљишту, што је у складу са имовинскоправним карактером svojine на том земљишту, не нарушава се принцип државне svojine и не доводи се у питање претварање осталих облика svojine на земљишту у државну svojinu aktom државе, јер је та могућност сведена на оно земљиште које је држава у svojstvu јавноправног субјекта дужна да уреди у општем интересу”.

Zakonska rešenja privatizacije

Zakonom o privatizaciji одређено је да су субјекти надлежни за sprovođenje privatizacije **Agencija za privatizaciju, Akcijski fond i Centralni registar za hartije od vrednosti**. Postoji такође i Privatizacioni registar. Postupak privatizacije се pokreće inicijativom nadležnog organa subjekta privatizacije i pripremom prospekta za privatizaciju. Postupak се може pokrenuti i inicijativom ministarstva nadležnog za poslove privatizacije i zainteresovanih kupaca. U subjektima sa većinskim државним kapitalom, ministarstvo pokrenutu inicijativu dostavlja Vladi Republike Srbije, radi davanja saglasnosti.

Zakonom predviđeni modeli privatizacije су prodaja kapitala i prenos kapitala bez naknade. Metodi prodaje kapitala subjekta privatizacije су javni tender i javna aukcija.

Metod javnog tendera odnosi се na privatizaciju prikupljanjem ponuda potencijalnih kupaca. Pored pripreme, javni tender podrazumeva javni poziv za podnošenje ponuda, podnošenje i prijem ponuda, otvaranje i ocenjivanje ponuda, zaključivanje ugovora i druge radnje od značaja za sprovođenje javnog tendera. Prodaja kapitala putem javnog tendera vrši се pod nadzorom tenderske komisije koju obrazuje nadležno ministarstvo. Zadatak tenderske komisije i Agencije za privatizaciju је da odobri rezultate javnog tendera.

Metod javne aukcije odnosi се na javno nadmetanje potencijalnih kupaca. Organizator javne aukcije је Agencija za privatizaciju. Agencija obrazuje komisiju koja sprovodi prodaju putem aukcije. Pored pripreme, javna aukcija podrazumeva i prijavu za učešće i registraciju učesnika, sprovođenje javne aukcije kao i druge radnje od značaja za sprovođenje aukcije.

Ugovor o prodaji kapitala, odnosno imovine, sadrži odredbe o: ugovornim stranama, predmetu prodaje, ugovornoj ceni, roku plaćanja, **korišćenju zemljišta**, načinu, oblicima i roku investiranja kupca u subjekt privatizacije radi obavljanja registrovane delatnosti, načinu rešavanja pitanja zaposlenih i druge odredbe o kojima се sporazumevaju ugovorne strane. Novina је da ugovor o prodaji kupac zaključuje sa Agencijom za privatizaciju, a ne i sa subjektom privatizacije.

Model prenosa kapitala bez naknade obavlja се posle sprovedene prodaje kapitala prenosom akcija zaposlenima ili prenosom akcija građanima.

Privatizacija preduzeća i prava na izgrađenom građevinskom zemljištu u državnoj svojini koja се stiču kupovinom objekta

Predmet privatizacije prema Zakonu o privatizaciji је, kako društveni i државni kapital, tako i imovina u preduzećima i svim drugim правним licima, ako drugim propisima nije drukčije uređeno. Imovina, kao predmet prodaje, predviđena је za sve slučajeve kada је imovina manja od ukupnih obaveza subjekta privatizacije, što је slučaj sa velikim brojem preduzeća.

Subjekti privatizacije nisu samo pravna lica koja obavljaju delatnost, odnosno preduzeća, već to mogu biti ustanove i sva druga pravna lica.

Jedini uslov da pravno lice bude subjekt privatizacije je da raspolaze društvenim ili državnim kapitalom, kao i da drugim zakonima nije zabranjena njihova privatizacija.

Zakon samo načelno definiše dva metoda privatizacije i to javni tender i javnu aukciju, a podzakonskim aktima bliže se određuju postupak i način prodaje kapitala ovim metodama.

Uredba o prodaji kapitala i imovine javnom aukcijom¹⁶ reguliše sadržinu programa privatizacije, koju je subjekt privatizacije dužan da dostavi Agenciji za privatizaciju.

Program privatizacije sadrži između ostalog i podatke o proceni vrednosti kapitala. Podaci o procenjenoj vrednosti kapitala sadrže ukupnu procenjenu vrednost kapitala, procenjenu vrednost kapitala, vrednost privatnog kapitala i procenjenu vrednost kapitala koji se privatizuje u rasponu od najniže do najviše vrednosti. Uz program privatizacije subjekt privatizacije obavezno prilaže dokumentaciju koja čini sastavni deo programa privatizacije. Od dokumentacije pobrojane u članu 59. Uredbe, obaveza subjekta privatizacije je da dostavi i overenu fotokopiju iz zemljišnih knjiga, odnosno imovinsko-pravnu dokumentaciju za nepokretnosti na kojima subjekt privatizacije ima pravo svojine ili trajno pravo korišćenja.

U praksi ova procena uključuje i građevinsko zemljište po dva osnova: prava korišćenja i vlasništva. Prenos prava korišćenja na novog vlasnika se vrši bez procene njene vrednosti. Na ovaj način u procesu aukcije (ili tendera) potencijalni kupci mogu jeftino da dođu do atraktivnih i dobrih lokacija zemljišta, pa je, stoga, motiv kupovine preduzeća pogodnost lokacije na kojoj se nalazi preduzeće koje se privatizuje. Kupuju se npr. preduzeća sa starim objektima ili neuspešna preduzeća, koja u formi investicionog programa mogu da se modernizuju ili izgrade, a zatim nakon isteka kupoprodajnog ugovora prodaju po tržišnim cenama koje uključuje i tržišnu vrednost lokacije.

Prema važećim propisima građevinsko zemljište je moguće pribaviti:

- kupovinom na tržištu zemljišta u privatnoj i državnoj svojini (prema članu 79. Zakona o planiranju i izgradnji, kategorija “ostalο građevinsko zemljište”, ako je u prometu). Za otuđenje građevinskog zemljišta iz državne svojine obavezan je javni tender, u skladu sa Zakonom o sredstvima u svojini Republike Srbije;
- kupovinom prava korišćenja na građevinskom zemljištu u državnoj svojini - neizgrađenom ostalom građevinskom zemljištu u državnoj svojini prema članu 84. Zakona o planiranju i izgradnji (kupovinom prava korišćenja od ranijeg sopstvenika), uz prenos prava korišćenja i plaćanja poreza na promet apsolutnih prava;
- zakupom zemljišta u državnoj svojini (neizgrađenog ostalog građevinskog zemljišta);
- zakupom na određeno vreme neizgrađenog javnog građevinskog zemljišta;
- eksproprijacijom.

¹⁶ “Službeni glasnik RS”, br. 52/2005 – stupila na snagu 21. 6. 2005. godine.

U postupku privatizacije kupac društvenog, odnosno državnog kapitala ili imovine, stiče pravo svojine nad tim kapitalom ili imovinom ispunjenjem propisnih zakonskih odredbi. Ako je predmet ugovora o prodaji objekt izgrađen na građevinskom zemljištu na kome je titular prava Republika Srbija, kupac pored sticanja prava vlasništva na objektu stiče i pravo korišćenja na izgrađenom građevinskom zemljištu. Međutim, u nekim slučajevima kupci preduzeća kao novi vlasnici smatraju da su kupovinom preduzeća kupili i zemljište u državnoj svojini pa lokaciju tretiraju kao svoje vlasništvo.

U sudskoj praksi Vrhovnog suda Srbije u predmetima Gzz 63/05, Gzz 64/05 i Gzz 65/05, postavilo se kao sporno pravno pitanje da li u izvršnom postupku gradsko građevinsko zemljište, koje je opterećeno stvarnim teretima ili se otuđuje iz državne svojine samostalno bez saglasnosti nadležnog organa može biti sredstvo izvršenja.

U izvršnim predmetima Opštinskog suda N.P, radi naplate poveriočevog novčanog potraživanja obezbeđeno založnim pravom na nepokretnosti izvršnog dužnika, u svakom od tri predmeta izvršni poverilac i izvršni dužnik zaključili su poravnanje koje je primljeno na zapisnik kod istog suda. Prema poravnanju u svakom od predmeta, preneto je na poverioca pravo sukorišćenja na parceli označenoj u poravnanju i pravo korišćenja na celoj parceli, koje su u posedovnom listu upisane kao vlasništvo Republike Srbije a na korišćenje kod izvršnog dužnika, zajedno sa pravom vlasništva na građevinskom objektu koji se nalazi na građevinskom zemljištu. Iznad teksta sa sadržinom poravnanja, sud je konstatovao da prihvata predloženo poravnanje. Ova konstatacija po sadržini i pravnom dejstvu ima karakter sudske odluke kojom se prihvata poravnanje.

Protiv zaključenog poravnanja pred sudom i odluke istog suda o prihvatanju poravnanja Republički javni tužilac je podigao zahtev za zaštitu zakonitosti na osnovu odredbi člana 413. i 414. ZPP, nalazeći da je navedenim odlukama sud dozvolio promet nepokretnosti na osnovu sudskog poravnanja koje je po svojoj sadržini i cilju protivno imperativnim zakonskim propisima i predložio da se navedena rešenja preinače tako što će se odbiti predlog stranaka za zaključenje sudskog poravnanja.

Izjašnjavajući se o zahtevu za zaštitu zakonitosti, izvršni sudija u navedenim predmetima smatra da je zahtev neosnovan, iz razloga što iz rešenja Agencije za privatizaciju Republike Srbije, proizilazi da je izvršnom dužniku data saglasnost za prodaju dela imovine i to zemljišta i objekata.

Odlučujući o zahtevu za zaštitu zakonitosti Vrhovni sud je uvažio zahtev za zaštitu zakonitosti i u predmetu Gzz 64/05 se izjasnio: "U skladu sa član 14. ZIP-a u postupku izvršenja i obezbeđenja shodno se primenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku. Prema odredbama tog Zakona koji je važio u vreme zaključenja poravnanja, sud po službenoj dužnosti ne izriče da li je poravnanje dopušteno, jer mu to zakon ne nalaže, ali ako sud smatra da je poravnanje protivno prinudnim propisima, javnom poretku ili pravilima morala, po službenoj dužnosti će odlučiti da se poravnanje ne dopušta, član 321. stav 5. a u vezi sa stavom 4. Zakona. Protiv tog rešenja je dozvoljena posebna žalba.

Prema članu 322. stav 1. i 2. ZPP, sporazum stranaka o poravnanju unosi se u zapisnik, a poravnanje je zaključeno kada stranke posle pročitanoog zapisnika o poravnanju, potpišu zapisnik.

Iz izloženog proizilazi da je odluka suda o prihvatanju poravnanja, pre nego što je tekst sporazuma stranaka o poravnanju unet u zapisnik, doneta suprotno zakonu, jer je time osnažen sporazum stranaka o poravnanju pre nego što je takav sporazum unet u zapisnik, usled čega izvršni sud po službenoj dužnosti nije ocenio da li je poravnanje poverioca i dužnika, onako kako je uneto u zapisnik, u suprotnosti sa prinudnim propisima, javnom poretku ili pravilima morala (član 3. stav 3. ZPP), usled čega ovaj sud nalazi da je ovom odlukom sud dozvolio promet nepokretnosti na osnovu zaključenog poravnanja a da nije ocenio da li je isto u suprotnosti sa imperativnim zakonskim propisima, iz kojih razloga je odluka suda o prihvatanju poravnanja, ukinuta.“

U odnosu na prenos prava korišćenja prema zaključenom poravnanju Vrhovni sud se u odluci Gzz 65/05 izjasnio: “Sporazum poverioca i dužnika o poravnanju, prihvaćen od strane suda u postupku izvršenja radi namirenja poveriočevog obezbeđenog novčanog potraživanja na nepokretnosti dužnika, ima sadržinu i pravnu prirodu ugovora o prometu nepokretnosti, pri čijem zaključenju nije poštovana procedura propisana prinudnim normama procesnog i materijalnog prava, što se osnovano ističe u zahtevu za zaštitu zakonitosti. Poravnanjem se sa dužnika na poverioca vrši prenos prava sukorišćenja na određenom realnom delu kat. parcele označenom kao idealnom i prava korišćenja cele kat. parcele nastale deobom navedene kat. parcele, iako se radi o gradskom građevinskom zemljištu u državnoj svojini Republike Srbije, na kojem je dužnik samo korisnik. Gradsko građevinsko zemljište u državnoj svojini nalazi se pod posebnim režimom regulisanim Zakonom o planiranju i izgradnji objekata i Zakonom o sredstvima Republike Srbije, pa sve promene na njemu, kao i raspolaganje opterećenjem i otuđenjem tog zemljišta, moraju biti izvršeni u odgovarajućem postupku uz učešće, odluke i saglasnost ovlašćenih državnih organa i organizacija, u skladu sa ovim i drugim materijalnim propisima. U konkretnom slučaju, za prenos prava na zemljištu i objektima koji se vrši sporazumom o poravnanju između poverioca i dužnika u spisima nedostaju potrebne isprave o statusu konkretnog građevinskog zemljišta i potrebne saglasnosti u skladu sa odredbama Zakona o planiranju i izgradnji i Zakona o preduzećima (član 398.a), što je od značaja za ocenu dozvoljenosti raspolaganja sadržanog u poravnanju. Izostao je i postupak javnog nadmetanja ili prikupljanja pismenih ponuda, odnosno zaključenja sporazuma neposrednom pogodbom, koji je propisan odredbama člana 6. Zakona o sredstvima u svojini Republike Srbije (“Službeni glasnik RS” br. 53/95 ... br. 32/97) i člana 14. Zakona o premetu nepokretnosti (“Službeni glasnik RS” br. 42/98), kao i odredbama Zakona o izvršnom postupku koje regulišu postupak sprovođenja izvršenja na nepokretnosti.“

Postupak privatizacije je pokrenuo i pitanje privatizacije građevinskog zemljišta a posebno pitanje da li i kako privatizovati građevinsko zemljište u državnoj svojini. U stručnoj javnosti preovladava mišljenje da je zbog složenosti i heterogenosti tipova parcela potrebno više metoda privatizacije građevinskog zemljišta. Jedan od metoda privatizacije za neizgrađeno građevinsko zemljište bilo bi vraćanje imovine (naturalna restitucija). Zatim je potrebno izvršiti denacionalizaciju dela gradskog zemljišta, omogućiti direktnu prodaju građevinskog zemljišta domaćim i stranim investitorima radi povećanja pravne sigurnosti transakcije. Radi podsticanja novih ulaganja, trebalo bi stvoriti uslove za tretman građevinskog zemljišta kao dela imovine domaćih društvenih i drugih preduzeća (aktive, pa ti-

me i kapitala), radi privatizacije zemljišta u postupku privatizacije preduzeća koja je u toku. Za dobro funkcionisanje tržišta zemljišta i slobodnog prometa, ključnu ulogu ima ponuda zemljišta (zavisi od raspodele vlasništva i podsticaja vlasnika zemljišta da učestvuju u prometu). Uloga države i lokalne vlasti trebalo bi da bude minimalna i strogo ograničena.

Smatra se da bi prednosti privatizacije trebale da budu: jačanje javnog budžeta, potencijalno uvećavanje privatizacionih prihoda od prodaje preduzeća (ako uključe i građevinsko zemljište), poboljšanje efikasnosti korišćenja ovog osnovnog gradskog resursa, uključujući ekonomsku efikasnost, olakšavanje procesa svojinske transformacije privrednih preduzeća, ubrzavanje preduzetničkih i investicionih inicijativa.

Vlada Republike Srbije je donela Strategiju podsticanja i razvoja stranih ulaganja¹⁷.

Osnovni ciljevi strategije su usmereni ka privlačenju značajnog nivoa stranih ulaganja u sektore proizvodnje sa ciljem da se povećaju izvozne sposobnosti, stvore mogućnosti za otvaranje novih radnih mesta, povećati što je više moguće broj međunarodno konkurentnih proizvoda i usluga. Osnovne prepreke neposrednim stranim ulaganjima su između ostalog zakonodavni problemi i **vlasništvo nad zemljištem i rešavanje problema vezanih za zemljište**. Nemogućnost sticanja prava (vlasništva) nad građevinskim zemljištem po tržišnim uslovima je osnovna prepreka za poboljšanje uslova investiranja u Srbiji. Prema Strategiji strateški ciljevi u odnosu na građevinsko zemljište su:

- stvaranje tržišta građevinskog zemljišta uz minimalno administriranje;
- jednostavan, jasan, efikasan postupak za sticanje prava korišćenja građevinskog zemljišta;
- smanjivanje mogućnosti korupcije na lokalnom nivou;
- snižavanje troškova izgradnje nekretnina (kako privrednih, tako i reziden-cijalnih) ;
- povećanje kreditiranja na bazi hipoteke.

Usvajanjem novih i izmenama postojećih propisa treba da se stvore neophodni pravni okviri za uređenje stanja u ovoj oblasti. Prema Strategiji treba doneti odgovarajuće propise kako bi se otklonile postojeće prepreke i to:

- Novim Ustavom Republike Srbije treba predvideti jednakost svih oblika svojine (privatne, zadružne i državne) nad građevinskim zemljištem, kao i pravo prometa svim vlasnicima na ovoj kategoriji zemljišta;
- Zakonom o povraćaju imovine treba da se obezbedi povraćaj celokupne imovine oduzete nakon Drugog svetskog rata;
- Zakon o planiranju i izgradnji (novi ili izmena postojećeg) treba da pojednostavi i ubrza ceo postupak raspolaganja građevinskog zemljišta;
- Zakonom o imovini lokalne samouprave bi se omogućilo opštinama da postanu vlasnici i raspolazu nepokretnom imovinom na svojoj teritoriji;
- Zakon o državnom premeru i katastru nepokretnosti treba da predvidi gašenje dosadašnje prakse dvostrukog knjiženja zemljišta (u zemljišnim knjigama i katastarskim evidencijama).

¹⁷ “Službeni glasnik RS”, br. 22/2006 objavljena 16. 03. 2006. godine.

Pored navedenih mera potrebno je uvesti tržišne kriterijume u sferu gradskog građevinskog zemljišta jer je to neminovno na putu razvoja i izgradnje moderne srpske privrede. Stoga je potrebno izvršiti **privatizaciju gradskog građevinskog zemljišta**, kao proces u kome bi fizička i pravna lica mogla da otkupe zemljište od države, koja bi potom zarađeni novac prosledila bivšim vlasnicima, odnosno njihovim naslednicima i time izvršila namirenje za veliki deo ranije nacionalizovane i konfiskovane imovine.

Svojinsko-pravni status gradskog građevinskog zemljišta prema novom Ustavu Republike Srbije

Novi Ustav Republike Srbije¹⁸, u pogledu pravnog statusa na gradskom građevinskom zemljištu, predviđa da je korišćenje i raspolaganje gradskim građevinskim zemljištem u privatnoj svojini slobodno. Ovakvo Ustavno rešenje ne isključuje mogućnost postojanja takvog građevinskog zemljišta i u drugim oblicima svojine – u javnoj i zadružnoj svojini. Pored toga, daje mogućnost prisvajanja gradskog građevinskog zemljišta za razliku od ranijeg Ustava, po kojem je gradsko građevinsko zemljište moglo biti samo u državnoj ili društvenoj svojini.

Novim Ustavom jemči se privatna, zadružna i javna svojina, kao oblici svojine koji imaju jednaku pravnu zaštitu. Javna svojina je državna svojina, svojina autonomnih pokrajina i svojina jedinice lokalne samouprave. U državnoj imovini su prirodna bogatstva, dobra za koje je zakonom određeno da su od opšteg interesa i imovina koju koriste organi Republike Srbije, a mogu biti i druge stvari i prava, u skladu sa zakonom.

Iz navedenih odredbi proizilazi da novi Ustav daje pravni osnov za postojanje svih oblika svojine na gradskom građevinskom zemljištu, pa i državnog oblika, u skladu sa zakonom.

Novi Ustav sadrži pravni osnov za vraćanje građevinskog zemljišta ranijim sopstvenicima, bez obzira na način određivanja građevinskog zemljišta za gradsko građevinsko zemljište.

Takođe, Novi Ustav daje polaznu osnovu za reformu sistema građevinskog zemljišta u sklopu novih tržišnih uslova, restitucijom gradskog građevinskog zemljišta, odnosno njegovom privatizacijom.

¹⁸ “Službeni glasnik RS”, br. 83/2006.