

ODOBRENJE (DOZVOLA) NADLEŽNOG ORGANA KAO USLOV ZA STICANJE SVOJINE NA NEPOKRETNOSTI OD STRANE STRANOG DRŽAVLJANINA

a) Pojam, pravna priroda i dejstvo odobrenja (autorizacije)

Pojam i pravna priroda. Odobrenje (dozvola) nadležnog organa prilikom sticanja nepokretnosti znači posebni administrativni akt koji donosi nadležni upravni organ države u kojoj se nepokretnost nalazi, po posebnoj proceduri i koji se uvek može opozvati.¹

U tome se ogleda razlika između odobrenja i koncesije, koja podrazumeva ugovorni odnos države sa korisnikom koncesije, dakle ne jednostrani akt, već dvostrani odnos, sa svim pravima i obavezama koje proističu iz ugovornog odnosa, što znači da je koncesija nastala kao posledica prethodnog sporazuma između države i korisnika koncesije.

Iako međunarodno pravo podrazumeva da država koja opozove izdatu dozvolu, bez navođenja dovoljnih razloga koji ukazuju da je stranac zloupotrebio ukazano poverenje ili prekršio unutrašnje propise, snosi obavezu naknade štete strancu, u praksi su takvi slučajevi retki, jer se pravdaju doktrinom rizika plasmana, a i protivni su principu da stranci ne mogu imati više prava od domaćih državljanina.

Stoga, po pravilu, države su slobodne u odlučivanju kome će izdati dozvolu, kao i u tome kada će je opozvati.²

Dejstvo. Odobrenje može neposredno uticati na pravo svojine stranaca na nepokretnostima, ali može i na posredan način delovati na ovo pravo stranaca, kroz odobrenje nadležnog organa za nastanjivanje, ako je nastanjivanje postavljeno kao uslov za sticanje prava svojine na nepokretnostima. Ono može biti samostalni uslov za sticanje nepokretnosti, ali se često kombinuje sa drugim uslovima (obič-

* Zastupnik Republike Srbije pred ECHR.

¹ Postoje zakonodavstva u kojima je pravna priroda ovog akta određena na drugačiji način. Tako na primer, Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Republike Hrvatske (*Narodne novine* br. 91 od 28. oktobra 1996. godine) u stavu 5 član 357, izričito predviđa da saglasnost nadležnog organa za sticanje nepokretnosti data strancu ne predstavlja upravni akt. Nasuprot tome u pravu Austrije izričito se kaže da se radi o upravnom aktu u formi uredbe. Videti: Schwank, F., Mitchel, W., *op. cit.*, str. 106. Smatramo da ovo pitanje nije samo teorijskog karaktera, jer se navedenom odredbom iz prava Republike Hrvatske, dovodi u pitanje mogućnost pravne zaštite stranaca putem upravnog spora, a nije ustanovljen drugi oblik zaštite prava stranaca.

² Na primer, u Švajcarskoj je članom 25 zakona pod imenom "Lex Friedrich" predviđeno, da će se izdata dozvola uvek povući kada je stranac zlonamerno prikazao podatke od značaja za izdavanje dozvole, kako bi izigrao Zakon, kao i kada se nije povinovao limitima za sticanje nepokretnosti ustanovljenim za strance. Videti: Meroni, R., Flueler, R., Symposium, Acquisition of Real Estate by Foreigners (članak o Švajcarskoj), Comparative Law Yearbook, The Center for International Legal Studies, Vol. 11, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1992., p. 83, *op. cit.*, str. 52

no sa reciprocitetom), kao dopunskim uslovima. Izuzetno, odobrenje može biti i korektivni uslov – kada se od stranca traži da ispunji neke uslove, a odobrenje da stiče nepokretnosti mu se izdaje, iako ti uslovi nisu ispunjeni, jer je procena nadležnog organa da nema štete za državne interese ili javni poredak ako se dozvola izda. To ujedno ukazuje da se odobrenje (dozvola) uvodi najčešće sa obrazloženjem zaštite opštih, javnih interesa, koji se zovu različito – državni interesi, interesi bezbednosti ili zaštita javnog poretka.³

Pored zahteva da budu zadovoljeni opšti interesi, postoje i zakonodavstva koja prilikom davanja odobrenja vode računa i o ličnim svojstvima sticaoca. Tako u Švedskoj, ako je sticalac sklon vršenju krivičnih dela ili je bez prihoda, to može biti razlog za odbijanje izdavanja dozvole za sticanje nepokretnosti.⁴

b) Predmet i vrste odobrenja (autorizacije)

Predmet autorizacije odnosi se na pitanje pravnih poslova koji podležu ili ne podležu izdavanju dozvole (tzv. autorizacija). Ovo pitanje je veoma važno, jer postoje liberalniji pristupi ovom pitanju, a postoje zakonodavstva koja gotovo sve pravne poslove stranaca, kojima stiču svojinu na nepokretnostima ili zaključuju dugoročni zakup, uslovljavaju dobijanjem dozvole. Naime, reč “sticanje”, kako kažu neki autori, “asocira na kupovinu, ali osnov svojine može biti ugovor, nasleđe, odredbe zakona ili sudska presuda”.⁵

Tako na primer, u Švajcarskoj pored prava svojine autorizaciju zahtevaju i dugoročni zakup zemljišta sa pravom građenja (stav Vrhovnog suda Švajcarske je da se radi o zakupu na 10 godina i više), pravo plodouživanja na nepokretnosti, *time-sharing* registrovan u zemljišnom registru, svaki kredit ili investicija u nepokretnost, kao i sticanje udela u pravnom licu sa više od 1/3.⁶

Kako je gore objašnjeno, pojedine zemlje su krenule suprotnim smerom – nabranjem pravnih poslova za koje se ne traži autorizacija. To je slučaj sa Libanom u kome se dozvola ne traži za sticanje po osnovu specijalnih zahteva, nasledstva, plodouživanja, običnog zakupa, kupoprodaje sa pravom otkupa i ugovora o hipoteci.⁷

³ Bečki akt o sticanju zemljišta od strane stranaca (Wiener Ausländergrunderwerbsgesetz) zahteva da budu zadovoljeni socijalni i ekonomski interesi prilikom izdavanja dozvole. Socijalni interes podrazumeva zadovoljavanje individualnih potreba stanovanja podnosioca zahteva i članova njegovog porodičnog domaćinstva. Kao posebna anticipacija socijalnog interesa u Aktu se navode testamentalno raspolaganje i poklon među bliskim srođnicima. Generalni ekonomski interes podrazumeva svako sticanje koje ima za cilj započinjanje, razvijanje i održavanje poslovne delatnosti. Opšte pravilo koje važi na nivou cele Austrije je da će se dozvola dati, ako se predmetnim pravnim poslom ne dovodi u pitanje nacionalni, politički, kulturni, ekonomski i uopšte javni interes. Međutim, koliko je ova formulacija neodređena vidi se i po tome da će se odobrenje uskratiti za ono područje u kome srazmerno dominiraju stranci. Videti: Schwank, F., Mitchel, W., *Acquisition of Real Estate by Foreigners* (članak o Austriji), str. 94-95, 121.

⁴ Ako se stiču nepokretnosti namenjene odmoru i rekreaciji u Švedskoj, pred stranca švedsko zakonodavstvo postavlja i dodatne uslove. Videti: Bogdan, M., (članak o Švedskoj), *op. cit.*, str. 542-543

⁵ Videti: Rubino – Sammartino, M., Danovi, R., (članak o Italiji), *op. cit.*, str. 60.

⁶ Videti: Meroni, R., Flueller, R., *op. cit.*, pp. 42-43. Slična je situacija i sa Austrijom, s tim što pojedine austrijske države imaju različita rešenja. Videti detaljnije: Schwank, F., Mitchel, W., *op. cit.*, str. 98 i dalje.

⁷ Pored ovog materijalnog kriterijuma, u pravu Libana postavlja se i personalni kriterijum – tj. izdata dozvola važi samo za subjekta koji je naveden u zahtevu. Prestanak subjekta kome je data autorizacija povlači za sobom gubitak važnosti izdate dozvole, tako da eventualni subjekat – sukcesor mora aplicirati za izdavanje nove dozvole. Videti sajt vlade Libana – www.bdl.gov.lb, str. 3.

Pored ovakvog načina određivanja predmeta autorizacije (navođenjem vrste pravnih poslova koji podležu tj. ne podležu davanju dozvole) to se može učiniti i na drugi način – navođenjem vrste nepokretnosti za koju se traži izdavanje dozvole. Tako je Vladinim dekretom br. 7 od 1996. godine o sticanju nepokretnosti od stranaca u Mađarskoj, propisano da se autorizacija daje za neizgrađeno zemljište, zemljište na kome se nalaze kuće za stanovanje, vikend kuće, prodavnice, garaže i farme i na sva zemljišta površine manje od 6000 m², na kojima se nalaze poljoprivredne zgrade.⁸

Pojedini pravni sistemi poznaju tzv. autorizaciju sa nalogom. Naime, dozvola za sticanje nepokretnosti se daje, ali se nepokretnost može koristiti samo u određene svrhe. To je slučaj sa nekim austrijskim pokrajinama (Tirol, Gornja Austrija, Forarlberg), a njen cilj je da spreči usitnjavanje zemljišnog poseda.⁹

Data autorizacija ima retroaktivno dejstvo, isto kao i odlaganje izdavanja dozvole. U oba slučaja (autorizacija ili njeno odbijanje), to se konstatuje na ugovoru. U slučaju da autorizacija nije dobijena prenos se smatra ništavim.

U pojedinim zemljama (Švedska) odobrenjem se može usloviti upis u zemljišne knjige, tako da se odobrenje može pribaviti naknadno, a čitav pravni posao zaoključen je pod odložnim uslovom (priznaje se tek upisom u zemljišne knjige, po pribavljanju odobrenja).¹⁰

Treba naglasiti da se ovde može raditi o jednostavnoj igri reči. Naime, termin “dozvola” podrazumeva prethodnu, a “odobrenje” naknadnu autorizaciju.

Pojedina zakonodavstava za zlopotrebu autorizacije propisuju čak i krivične sankcije.¹¹

Svi navedeni aspekti ukazuju na veliku raznolikost u shvatanju prirode davanja odobrenja za sticanje nepokretnosti, kako u pogledu vrste autorizacije, tako i u pogledu pravnih poslova koji podležu autorizaciji

c) Nadležnost za davanje odobrenja

Brojnost i vrsta organa. Pitanje organa nadležnog za izdavanje dozvole različito je rešeno. Negde je to samo jedan organ,¹² u drugim zemljama angažovana su dva organa (jedan, po pravilu izdaje dozvolu, a drugi daje mišljenje ili preporuku),¹³ a u nekim zemljama angažovano je više organa.¹⁴

⁸ Mađarska je ovo pitanje regulisala na gore izneti način, jer postoji zemljište za koje se uopšte ne može dobiti dozvola za sticanje (oranice). Videti sajt ambasade Mađarske u Vašingtonu – huembwas.org.

⁹ Videti: Schwank, Mitchell, *Ibid.*, str. 116, 120, 124.

¹⁰ Videti: Bogdan, M., *op. cit.*, 541.

¹¹ Videti: Schwank, Mitchell, *op. cit.*, str. 98 i dalje.

¹² U Meksiku to je Ministarstvo inostranih poslova Meksika (v. mexonline, p. 4); na Kipru – Savet ministara (v. cyplaza.com)

¹³ Na primer, u Libanu dozvolu izdaje Savet ministara, na predlog Ministra finansija. Videti: bdl.gov.lb.

¹⁴ Na Malti, po osnovu Akta o sticanju nepokretne imovine od strane nerezidenata iz 1974. godine, zahtev za sticanje nepokretnosti podnosi se nadležnoj poreskoj upravi, koja se obraća Komesaru malteške policije, kako bi ovaj zatražio pismeni izveštaj Interpola o dotičnom strancu. Ova procedura traje tri meseca, a tek potom, ako prethodna dva organa ne nađu neke nedostatke vezane za sticacoca, Ministarstvo finansija izdaje dozvolu. Ovakvoj proceduri podleže svaki stranac koji pretenduje da stekne nepokretnost na Malti, osim onog koji je oženjen Maltežankom. Donekle liberalniji režim važi na pojedinim ostrvima koje čine Maltu (na primer, ostrvo Gozo). Ova komplikovana procedura, kao i razlika u taksenju politici prema nemaltežanima (do skoro poreska stopa bila čak 17% za strance, u odnosu na 5% za Maltežane), mogućnost da se podseduje samo jedna nepokretnost i

U nekim zemljama pravi se razlika između organa nadležnih za izdavanje dozvole prema vrsti nepokretnosti¹⁵ tj. prema subjektu sticanja.¹⁶

Možemo zaključiti da nadležnost za davanje dozvola strancima da stiču nepokretnosti pripada, po pravilu onim organima vlasti koji spadaju u tzv. izvršnu vlast – ministarstvima. Veoma su usamljeni primeri zemalja, koje smo ranije naveli (Filipini, Trinidad i Tobago), u kojima pojedina ovlašćenja u vezi sa ovim prvom stranca pripadaju predsedniku te zemlje, ali i tada se radi o izvršnom segmentu vlasti. Naravno, uticaj zakonodavne tj. sudske vlasti u ovoj materiji je itekako značajan, jer zakonodavna vlast, u principu, ako zanemarimo značajnu regulativu izvršne vlasti u materiji prava stranaca, donosi propise u vezi sa pravom stranaca da stiču nepokretnosti, a sudska vlast ima značajnu korektivnu ulogu.

Podeljena nadležnost. Treba istaći i to da je, u pojedinim zemljama, nadležnost za izdavanje dozvole strancu da može da stiče nepokretnost podeljena između saveznih i pokrajinskih organa vlasti. To je slučaj sa SAD, Kanadom i Švedskom.¹⁷ Sa druge strane, neke države sa federativnim uređenjem, u potpunosti su nadležnost u ovoj materiji prenele na pokrajinske – kantonalne organe (Švajcarska i Austrija).¹⁸

Devolutivni karakter nadležnosti. U Austriji postoji dvostepenost, pa čak i trostepenost u postupku autorizacije. U Beču, Salzburgu i Stiriji u drugom stepenu odlučuje upravni sud, u Foralrbergu i Tirolu – viši administrativni organi, dok u Donjoj Austriji i Karantaniji, posle odluke drugostepenog organa (viši administrativni organ), sledi i odluka u trećem stepenu, po izjavljenom pravnom leku (upravni sud). Jedino pokrajine Burgenland i Gornja Austrija ne predviđaju mogućnost ulaganja pravnog leka protiv odluka prvostepenih organa – zemljišnih komisija. Ovakvo rešenje, koje preovlađuje u većini austrijskih pokrajina, posledica je shvatanja dozvole kao upravnog akta.¹⁹

Međutim, u austrijskoj praksi, naročito u spornim situacijama, postupak autorizacije često zahteva angažovanje više organa, ne samo administrativnih, nego i sudskih, ne samo nacionalnih, nego često i međunarodnih organa. Kao ilustraciju navešćemo samo jedan primer.

propisivanje minimalne cene (30.000 malteških lira za stanove i tzv. maisonette tj. 50.000 za kuće) izazvali su žestoku kritiku EU. Malta je kao kontraargumente iznela da se radi o maloj zemlji, veoma gusto naseljenoj, u kojoj bi povećanje kupovine nepokretnosti od stranaca izazvalo višestruke negativne efekte na socijalnom planu. Ipak, teško je verovati da će EU, ovog članici, kao i slučaju Republike Slovenije, prihvatiti ovakve argumente. Videti članak u The Malta Business Weekly, No. 344, 24-30 May 2001, autor – Ivan Brincat. Napominjemo da je Malta, kao i Slovenija od maja 2004. godine u članstvu EU.

¹⁵ Tako na primer, u Poljskoj dozvolu, po pravilu kao zajednički akt, izdaju Ministar unutrašnjih poslova i Ministar nacionalne odbrane, a kada se radi o poljoprivrednom zemljištu, mora se pribaviti saglasnost Ministra poljoprivrede. Videti Akt od 24. marta 1920. godine o sticanju nepokretnosti od stranaca, Dziennik Ustaw 1996, No. 54, item. 245 art. 1, p. 2.

¹⁶ U Republici Hrvatskoj dozvolu daje Ministarstvo inostranih poslova, po prethodno pribavljenom mišljenju Ministra pravosuđa. Međutim, za lica bez državljanstva, koja su iseljenici sa područja bivše SFRJ, kao i za njihove potomke, saglasnost za sticanje daje Ministar zadužen za iseljništvo, po prethodno pribavljenom mišljenju Ministra pravosuđa Republike Hrvatske. Videti član 356 Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, *Narodne novine* br. 91 od 28. oktobra 1996. godine.

¹⁷ Videti: Bogdan M, op. cit., 541.

¹⁸ U gotovo svim austrijskim pokrajinama prvostepeni organ nadležan za izdavanje autorizacije je klasični upravni organ - pokrajinska komisija za promet zemljištem. Videti: Schwank, Mitchell, op. cit., str. 98 i dalje.

¹⁹ Schwank, Mitchell, *Ibid.*, str. 98 i dalje.

Kada su nemačkom državljaninu Konleu prvostepeni i drugostepeni administrativni ograni pokrajine Tirol 1993. godine uskratili autorizaciju za sticanje nepokretnosti na njenoj teritoriji, Konle se obratio Administrativnom sudu (Verwaltungsgerichtshof), koji je odbio njegovu inicijativu. Potom je po Konleovoj inicijativi reagovao Ustavni sud (Verfassungsgerichtshof). Presudom od 25. februara 1997. godine, pošto je prethodno tirolski zakon o prometu nepokretnosti (Tiroler Grundverkehrsgesetz) od 1993. godine proglasio neustavnim, sa obrazloženjem da se njim krši pravo na imovinu, ovaj sud stavio je van snage odluku drugostepenog administrativnog organa pokrajine Tirol. Ne čekajući novu odluku tirolskih administrativnih organa, Konle se obratio i Državnom građanskom sudu (Landesgericht für Zivilrechtssachen) sa zahtevom za utvrđivanje odgovornosti austrijske države zbog kršenja Komunitarnog prava, pa je na kraju čitav slučaj završio pred Evropskim sudom pravde u Luksemburgu, koji je u presudi od 1. juna 1999. godine utvrdio da je model za sticanje nepokretnosti ustanovljen tirolskim zakonom od 1993. godine i kasnijim zakonom od 1996. godine, u suprotnosti sa Komunitarnim pravom i Ugovorom o pridruživanju Austrije EU.

Mislimo da navedeni primer govori o tome koliko ovakva koncepcija odobrenja, kao upravnog akta, omogućava strancu da pravnim putem ostvaruje pravo na sticanje nepokretnosti u svojinu, mada istovremeno pokazuje koliko to može biti dugotrajan proces. Nasuprot tome, u Hrvatskoj, kako smo videli, gde dozvola nema karakter upravnog akta, strancu je data mogućnost da nakon pet godina po odbijanju njegovog zahteva za sticanjem, obnovi zahtev, shodno članu 354. stav 4. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima.

d) Rokovi za autorizaciju

Kada je već u prethodnom stavu bilo reči o rokovima, treba napomenuti da znatan broj zakonodavstava propisuje rok u kome je stranac dužan da se obrati nadležnom organu za dobijanje autorizacije, a takođe predviđa i rok u kome nadležni organ treba doneti odluku, kao i rok važnosti date autorizacije.²⁰

e) Sistem kvota

U Švajcarskoj je zakonom pod imenom "Lex Furgler" uveden jedan specifičan postupak autorizacije poznat pod imenom "sistem kvota" (kontingenta). Kasni-

²⁰ Rok u kome je stranac dužan da se obrati nadležnom organu za dobijanje autorizacije kreće se od jednog do šest meseci. Na Kipru vreme za izdavanje dozvole iznosi od šest do devet meseci. Važnost dozvole u Poljskoj iznosi godinu dana od dana izdavanja dozvole. U Libanu izdata dozvola važi takođe godinu dana od dan objavljivanja iste u službenom listu, s tim da kao posledica spora sticaoca i organa nadležnog za izdavanje dozvole može nastati zastoj u tečenju ovog roka.

Na primer, u vreme vladavine Slobodana Miloševića u SRJ, jedna od ključnih zemalja za izvesne finansijske transakcije, pored Kipra bio je i Liban. S obzirom da SRJ u vlasništvu u Libanu, u Bejrutu, poseduje samo jedan plac, koji se nalazi u muslimanskom delu grada i na kome se nalazi palestinski izbeglički logor, preduzeti su značajni koraci tokom 1998, 1999. i 2000. godine, da se plac proda i kupi jedna veoma atraktivna zgrada za potrebe diplomatsko-konzularnog predstavnništva SRJ u Libanu. Posle veoma duge procedure dobijanja dozvole od strane libanskog Saveta ministara za ova-ko sticanje, dozvola sa rokom važnosti od jedne godine izdata je u leto 2000. godine. Međutim, nakon promena vlasti u oktobru 2000. godine promenili su se prioriteti spoljne politike SRJ, pa je i planirana kupovina stopirana, a važnost dobijene dozvole istekla. Ovaj primer naveden je na osnovu dokumentacije Službe za imovinsko-pravne poslove Saveznog ministarstva za inostrane poslove i ličnih saznanja autora oko kupovine navedene nepokretnosti.

je je ovaj sistem usvojio i “Lex Friedrich“. Po ovom sistemu broj izdatih dozvola je limitiran “kvotom” koja se svake dve godine utvrđuje na saveznom nivou od strane Federalnog saveta. Broj odobrenih dozvola se raspoređuje po kantonima, pri čemu se kao kriterijumi uzimaju u obzir – planovi za razvoj turizma i brojnost nepokretnosti koje stranci na tom području već poseduju, tako da se taj broj kreće od 390 dozvola u kantonu Volis, gde se nalazi pretežan broj turističkih tačaka, do 200 odobrenih dozvola za “italijanski deo” Švajcarske – kanton Tičino.

Predviđeno je takođe da se postepeno ova kvota smanjuje, tako da je za period 1985-1986. broj odobrenih kvota iznosio 2000, a za period 1989-1990. smanjen na 1600, što samo ukazuje da se ovde prevashodno radi o važnom političko-ekonomskom pitanju.²¹

²¹ Videti: Meroni, Flueler, op. cit., p. 50.