

*Dr Ilija Babić**

PRAVNI REŽIM GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA I STRANE INVESTICIJE

I. Uvod

Čovek oblikuje prostor u kome živi, za razliku od životinje koje se uklapa u životnu sredinu. "On je svojim tijelom i duhom istraživač prirode, životinja koja je svuda prisutna, koja ne nalazi nego stvara svoj dom na svakom kontinentu"¹. Čovek mora da stvara jer ga biološka evolucija nije prilagodila nekoj određenoj sredini. Menjajući svoju okolinu čovek se nije biološki nego kulturno menjao.

Poput nekih drugih životinjskih vrsta i čovek ima sklonost ka društvenom životu, što ga je svrstalo u grupe koje su nalazile stanište u skloništima, pećinama, logorima. Sve više je jačala sklonost čoveka da prikuplja i čuva stvari i da se stalno nastanjuje. Tako su nastajala svetišta, zaseoci, sela. Komponente sela su prenesene na novu urbanu jedinicu - grad u koji su ušli: ribar, drvoseča, rudar itd. ali su u njoj izrasli i graditelj, trgovac, vojnik itd.²

Smatra se da je pre pet do šest hiljada godina čovek počeo da podiže gradove. Gradovi antičkog sveta, pa ni vodeći gradovi antičke Grčke, uglavnom, nisu planski nastali. U antičkoj Grčkoj, oko 500. godine pre naše ere u Miletu je rođen Hipodam, začetnik prostornog planiranja. On je prvi izradio plan grada sa sistemom pravougaonih ulica. Po Hipodamovim planovima sagrađena je tako, luka Pirej, Milet, Rodos. Hipodamov plan je usvojen za izgradnju grada Turi, grčke kolonije u Italiji. Njegov sistem planiranja i izgradnje grada zatim je bio prihvaćen u antičkoj Italiji.³ Većina gradova različitih civilizacija sveta, do sredine XIX veka, nije imala više od 50.000 stanovnika.⁴ Smatra se da najveći polis u zlatno doba antičke Grčke Atina verovatno nije prelazio 250.000 stanovnika. Korint je tada imao manje od 100.000, a Teba, Argos, Korkira i Arkagos verovatno su brojanli po 50.000 stanovnika.⁵

Od kraja XIX veka značaj zemljišta na kome se ljudi nastanjuju, naglo raste. U XX veku dolazi do ekspanzije gradova, a to se nastavlja i u XXI veku. Neki gra-

* Profesor Fakulteta za finansijski menadžment i osiguranje, Beograd, Univerzitet Singidunum.

¹ Bronowski, Jacob, Uspon čovjeka, Otokar Keršovani, 1984, strana 19.

² Mumford, Lewis, Grad u historiji, Naprijed, Zagreb, 1988, strana 28; Trumić, Aleksandar, Urbano selo, Svetlost, Sarajevo, 1981, strana 15.

³ Kanlif, Bari, Rimsko carstvo - narodi i civilizacija, Vuk Karadžić, Jugoslovenska revija, strana 100, Borstin, Dž. Danijel, Svet Stvaranja, Geopoetika, Beograd, 2002, str. 91 - 93.

⁴ Doksijadis, Konstantinos, Čovek i grad, Nolit, Beograd, 1982, strana 18.

⁵ Borstin, Dž. Danijel, op. cit., strana 89.

dovi postaju metropole i megalopolisi⁶, a sve je više država, ne samo u Južnoj Americi, gde većina stanovnika države živi u gradovima ili čak u jednom (glavnom) gradu (tako većina stanovnika Urugvaja živi u glavnom gradu Montevideu).

Nagli razvoj nauke i tehnologije u XIX veku doveo je do haotičnog razmeštaja industrije.⁷ Stoga je, pod takvim priskom, stare gradove trebalo planski rekonstruisati i regenerisati. Da bi se omogućilo da celokupni život u gradu teče nesmetano i da grad predstavlja celinu, prostornim planovima određuje se građevinsko zemljište i raščlanjuje na funkcionalne zone (kao na primer na: stambenu zonu, zonu industrije, komunalno skladišnu zonu, zonu gradskog centra, zonu gradskog zelenila, zone specijalnih funkcija, urbanističke celine spomeničkog značaja, zonu spoljnog saobraćaja).

II. Nepokretnosti u rimskom pravu. Superficies

Zemljište, a naročito zemljište za izgradnju naselja, u ljudskoj istoriji je uvek imalo značajniju ulogu od pokretnih stvari. O tome svedoči i rimsko pravo koje je stvari delilo i na pokretne (*res mobiles*) i nepokretne (*res immobiles*). Neka stvarna prava su po prirodi mogla postojati samo na nepokretnim stvarima, rokovi za održaj nepokretnosti su već po zakonu XII tablica iznosili dve godine, a za ostale stvari jednu godinu, zaštita državine bila je različito uređena za pokretne i nepokretne stvari itd. U Justinijanovom pravu način sticanja svojine zavisio je od toga da li je stvar pokretna ili nepokretna itd.⁸

Građenje na tuđem zemljištu nije bila retkost ni u rimskom pravu zbog čega upravo ovo pravo izgradilo princip "*superficies solo cedit*". Pravilo "*superficies solo cedit*" određuje da sve ono što je sagrađeno na tuđem zemljištu postaje vlasništvo vlasnika zemljišta. Naime, smatralo se da se vlasništvo na zemlji proteže i na prostor pod zemljom i na vazdušni prostor iznad zemlje. U postklasičnom i Justinijanovom pravu "*superficies solo cedit*" je subjektivno stvarno pravo na tuđoj stvari. Pre tog perioda u razvoju rimskog prava superficies je smatran obligacionim odnosom - zakupom zemljišta na kome je podizana zgrada. "*Superficies solo cedit*" u Justinijanovom pravu je prenosivo i nasledivo stvarno pravo na tuđoj stvari.⁹ Superficiar vrši sva svojinska prava na zgradi podignutoj na tuđem zemljištu uz plaćanje godišnje naknade (*solarium*).

III. Građevinsko zemljište u Drugoj Jugoslaviji

Državna svojina Kraljevine Jugoslavije na građevinskom zemljištu postala je i državna svojina druge Jugoslavije (Demokratske Federativne Jugoslavije). Na nju su, kao sukcesora, ipso iure prešla sva imovinska prava (uključujući i obaveze) Kraljevine Jugoslavije.¹⁰ Znatne površine građevinskog zemljišta ostale su, međutim, u svojini fizičkih i pravnih lica. Druga Jugoslavija je preduzela niz mera da prisvoji i ovo građevinsko zemljište.¹¹

⁶ Trumić, Aleksandar, op. cit., strana 160. i dalje.

⁷ Maksimović, Branko, Urbanizam, Građevinska knjiga, Beograd, strana 29.

⁸ Horvat, Marijan, Rimsko pravo, Školska knjiga, Zagreb, strana 101.

⁹ Ibidem, strana 167.

¹⁰ Vidi potpuno: Todorović, Vladimir, Denacionalizacija, Službeni list SRJ, 2001, strana 6. i dalje.

¹¹ Ibidem.

Građevinsko zemljište je od fizičkih i pravnih lica oduzimano, prvenstveno, na osnovu: Zakona o konfiskaciji imovine i izvršenju konfiskacije¹²; Zakona o prelazu u državnu svojinu neprijateljske imovine i sekvestraciji nad imovinom odsutnih lica FNRJ¹³; Zakona o postupanju sa imovinom koju su sopstvenici morali napustiti u toku okupacije i imovinom koja im je oduzeta od strane okupatora i njegovih pomagača¹⁴; Zakona o oduzimanju državljanstva oficirima i podoficirima bivše jugoslovenske vojske, koji neće da se vrate u otadžbinu, pripadnicima vojnih formacija koji su služili okupatoru i odbegli u inostranstvo, kao i licima odbeglim posle oslobodjenja¹⁵; Osnovnog zakona o eksproprijaciji¹⁶; Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta¹⁷; Zakona o uređivanju i korišćenju gradskog zemljišta¹⁸; Zakona o uređivanju i davanju na korišćenje građevinskog zemljišta¹⁹ i na osnovu više zakona o građevinskom zemljištu.²⁰ Taj proces je zaustavljen stupanjem na snagu Zakona o planiranju i izgradnji.²¹

IV. Pravni režim građevinskog zemljišta u Zakonu o planiranju i izgradnji

1. Pojam. Nedostaci zakonske definicije

Prema odredbama člana 67. Zakona o planiranju i izgradnji (ZPI) građevinsko zemljište jeste zemljište na kojem su izgrađeni objekti i zemljište koje služi redovnoj upotrebi tih objekata, kao i zemljište koje je, u skladu sa zakonom, odgovarajućim planom predviđeno za izgradnju i redovno korišćenje objekata. Definicija građevinskog zemljišta, preuzeta iz prethodno važećeg Zakona o građevinskom zemljištu,²² ima u vidu izgrađeno i neizgrađeno zemljište. Ova definicija međutim, nije sveobuhvatna i može stvoriti zabunu. Kad bi se navedene odredbe tumačile onako kako glase proizlazilo bi da zemljište dobija svojstvo građevinskog samim tim što je na njemu izgrađen objekat, pa i onaj suprotan zakonu odnosno planskom aktu, što nije tačno. Naime, izgrađeno građevinsko zemljište je zemljište na kojem su izgrađeni objekti u skladu sa zakonom, namenjeni za trajnu upotrebu (član 75. stav 2. ZPI).

Zemljište na kome je izgrađen objekat suprotno zakonu, prema tome, ne smatra se izgrađenim građevinskim zemljištem. Svojstvo neizgrađenog građevinskog zemljišta ima zemljište koje je, u skladu sa zakonom, odgovarajućim planom predviđeno za izgradnju i redovno korišćenje objekta, a na kome nisu izgrađeni objek-

¹² “Službeni list DFJ”, br. 40/45 i 70/45. Taj zakon je potvrđen Zakonom o potvrdi i izmenama i dopunama Zakona o konfiskaciji imovine i o izvršenju konfiskacije od 9. juna 1945. godine (“Službeni list FNRJ”, broj 61/46).

¹³ “Službeni list DFJ”, broj 63/46

¹⁴ “Službeni list FNRJ”, broj 64/46

¹⁵ “Službeni list FNRJ”, broj 86/46

¹⁶ “Službeni list FNRJ”, broj 28/47

¹⁷ “Službeni list FNRJ”, broj 52/58. Stupio je na snagu 28. decembra 1958. godine

¹⁸ “Službeni list SRS”, broj 12/64.

¹⁹ “Službeni glasnik SRS”, broj 32/68

²⁰ “Službeni glasnik SRS”, broj 32/75, “Službeni glasnik, SRS”, broj 27/86 i “Službeni glasnik SRS”, broj 23/90. “Službeni glasnik, SRS”, broj 27/86 i “Službeni glasnik SRS”, broj 23/90. “Službeni list RS”, br. 44/95 i 16/97.

²¹ “Službeni glasnik RS”, broj 47/2003.

²² “Službeni glasnik RS”, br. 44/95 i 16/97.

ti, ali i zemljište na kome su izgrađeni objekti suprotni zakonu ili su izgrađeni privremeni objekti (vidi član 75. stav 3. ZPI).

Definicija je, stoga, trebalo da sadrži i određenje da je građevinsko ono zemljište na kojem su, u skladu sa zakonom i odgovarajućim planom (planskim aktom), izgrađeni objekti.

Karakter građevinskog zemljišta ima i zemljište “koje služi redovnoj upotrebi tih objekata”. Redovnoj upotrebi objekta služi, što je neminovno, zemljište na kome se ili ispod koga se objekat nalazi (ako se gradi ispod zemlje). Pored ovog zemljišta, aktom urbanističke regulative (po pravilu, planovima generalne i detaljne regulacije - član 39, a u vezi sa članom 38. ZPI) određuje se i površina zemljišta koja služi za redovnu upotrebu svakog objekta (dvorište, prostor za parkiranje, fabrički krug itd.). U situaciji kada je zemljište u državnoj svojini, a objekat u svojini drugog lica, na zemljištu ispod (iznad) objekta i koje služi za redovnu upotrebu objekta, titular prava svojine na objektu ima i trajno pravo korišćenja na tom zemljištu. Prenosjenjem prava svojine na objektu na drugo lice prenosi se i trajno pravo korišćenja na zemljištu pod objektom i za redovnu upotrebu objekta.

2. Vrste građevinskog zemljišta

Zakon o planiranju i izgradnji predviđa dve vrste građevinskog zemljišta: javno građevinsko zemljište i ostalo građevinsko zemljište (član 68).

2.1. Javno građevinsko zemljište

Javno građevinsko zemljište može biti izgrađeno i neizgrađeno. Izgrađeno javno građevinsko zemljište je ono na kome su, do dana stupanja Zakona o planiranju i izgradnji (tj. do 13. maja 2003. godine), izgrađeni javni objekti od opšteg interesa i javne površine i koje je u državnoj svojini. Javni objekti od opšteg interesa jesu objekti čije je korišćenje, odnosno izgradnja od opšteg interesa, u skladu sa propisima o eksproprijaciji (ulice, vodovod, kanalizacija, javna rasveta, javni objekti u oblasti obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite, kulture, sporta, zaštite životne sredine, zaštite od elementarnih nepogoda, kao i drugi objekti u skladu sa posebnim zakonom) - član 2. tačka 2. ZPI.

Javna površina jeste prostor utvrđen planom za objekte čije je korišćenje, odnosno izgradnja od opšteg interesa, u skladu sa propisima o eksproprijaciji (javni putevi, parkovi, trgovi, ulice kao i druge površine u skladu sa posebnim zakonom) - član 2. tačka 1. ZPI.

Za određivanje svojstva javnog objekta i javne površine Zakon o planiranju i izgradnji se poziva na propise o eksproprijaciji, tačnije na odredbe čl. 2. i 20. Zakona o eksproprijaciji²³. Odredbe člana 2. tog zakona određuju da se opšti interes za eksproprijaciju nepokretnosti utvrđuje zakonom ili odlukom Vlade Republike Srbije. Član 20. Zakona o eksproprijaciji predviđa da se opšti interes za eksproprijaciju može utvrditi ako je eksproprijacija nepokretnosti neophodna za izgradnju objekata za taksativno nabrojane oblasti (delatnosti) u stavu 1. Vlada može utvrditi opšti interes. U stavu 2. je propisano da se opšti interes za eksproprijaciju može utvrditi ako je, u skladu sa zakonom, donet odgovarajući planski akt kojim je na određenom zemljištu predviđena izgradnja.

²³ “Službeni glasnik RS”, broj 53/95

Čini se da upućivanje Zakona o planiranju i izgradnji na Zakon o eksproprijaciji radi određivanja pojmova javne površine i javnih objekata od opšteg interesa nije odgovarajuće rešenje. Naime, Vlada Republike Srbije određuje opšti interes svojim pojedinačnim i konačnim upravnim aktom. Protiv tog akta može se voditi upravni spor pred Vrhovnim sudom Srbije. Suprotno tome, javno građevinsko zemljište (izgrađeno i neizgrađeno, određuje opštim aktom opština (stoga je isključena mogućnost vođenja upravnog spora protiv tog akta, ali je moguća ocena ustavnosti tog akta), u skladu sa ZPI i urbanističkim planom. Samo izuzetno, Vlada Republike Srbije će odrediti granice javnog građevinskog zemljišta (vidi član 70. stav 5. ZPI).

Značajne površine građevinskog zemljišta na kome su izgrađeni objekti od opšteg interesa, odnosno koje je namenjeno za izgradnju javnih objekata od opšteg interesa, nisu ekspropisane nego su stečene nacionalizacijom, konfiskacijom ili drugim navedenim aktima prinudnog oduzimanja tog zemljišta.

Zakon o planiranju i izgradnji je trebalo, stoga, da izvorno (bez pozivanja na druge zakone) odredi pojmove javne površine i javnih objekata od opšteg interesa.

Pre donošenja opšteg akta o određivanju javnog građevinskog zemljišta opština je obavezna da donese pojedinačni akt o izuzimanju zemljišta iz poseda korisnika tog zemljišta. Korisnik izuzetog zemljišta ima pravo na naknadu za zemljište koja se isplaćuje po odredbama Zakona o eksproprijaciji.

Ukoliko opština, u roku od dve godine od dana stupanja na snagu ZPI, nije odredila javno građevinsko zemljište, prema odredbama člana 70. stav 5. ZPI, “Vlada će odrediti granice javnog građevinskog zemljišta”. Prema jednom mišljenju, “Vlada ne bi mogla da izvrši obavezu opštine, a da da prethodno zemljište nije izuzeto iz poseda...” zbog čega se postavlja i pitanje roka, koji za ovu pravnu situaciju nije određen.²⁴

Navedene i druge odredbe člana 70. ZPI trebalo bi tumačiti na drugi način. Javno građevinsko zemljište “određuje opštim aktom opština” (član 70. stav 1. ZPI). Tak akt “naročito sadrži opis granica zemljišta koje se određuje za javno građevinsko zemljište, naziv katastarske opštine i spisak brojeva katastarskih parcela” (član 70. stav 2. ZPI). Pre određivanja javnog građevinskog zemljišta “opština je obavezna da donese akt o izuzimanju zemljišta iz poseda korisnika tog zemljišta”.

Prema tome, za donošenje pojedinačnog akta o izuzimanju zemljišta iz poseda ranijeg korisnika i opšteg akta o određivanju javnog građevinskog zemljišta nadležna je opština, a ne Vlada čak i ako nije poštovan rok od dve godine, od dana stapanja na snagu ZPI, za određivanje javnog građevinskog zemljišta. Ukoliko opština “ne odredi javno građevinsko zemljište” u tom roku, član 70. stav 5. ZPI propisuje da će “Vlada odrediti granice javnog građevinskog zemljišta”. Ove odredbe ne ovlašćuju Vladu da pojedinačno izuzme javno građevinsko zemljište i odredi koje sve građevinske parcele dobijaju status javnog građevinskog zemljišta (to je nadležnost opštine) nego samo da odredi “granice javnog građevinskog zemljište”. Određivanje granica tog zemljišta je samo jedan od sastavnih delova opšteg akta koga donosi opština. Ako je Vlada odredila granice javnog građevinskog zemljišta opština će, u okvirima tih granica, izuzeti zemljište iz poseda korisnika tog zemljišta i donesti opšti akt, koji će sadržati i ostale potrebne sastojke.

Izgrađeno ili neizgrađeno javno građevinsko zemljište ne može se otuđiti iz državne svojine (član 70. stav 7. ZPI). ZPI, prema tome, isključuje mogućnost zaklju-

²⁴ Pljakić, Ljubodrag, Režim građevinskog zemljišta u novom Zakonu, Pravni život, br. 10/2004, str. 138.

čenja ugovora ili donošenje akta kojim se na javnom građevinskom zemljištu na drugo fizičko ili pravno lice prenosi pravo svojine. Zakon, međutim, ne zabranjuje opterećenje javnog građevinskog zemljišta (konstituisanjem hipoteke, stvarnog tereta) i njegovo korišćenje (na primer, na osnovu ugovora o koncesiji, davanjem u zakup).

2.2. Ostalo građevinsko zemljište

Ostalo građevinsko zemljište jeste izgrađeno zemljište kao i zemljište namenjeno za izgradnju objekta, u skladu sa zakonom, a koje nije određeno kao javno građevinsko zemljište.

Član 79. stav 3. ZPI propisuje da zemljište iz stava 1. ovog člana, koje je do dana stupanja na snagu ovog zakona, na osnovu zakona određeno kao gradsko građevinsko zemljište u državnoj svojini, ostaje u državnoj svojini, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Navedene odredbe bi trebalo tako tumačiti da svo zemljište, koje je do dana stupanja na snagu ZPI određeno kao gradsko građevinsko zemljište u državnoj svojini, ostaje u državnoj svojini bez obzira da li su ispunjene pretpostavke da se određene površine zemljišta odrede kao javno građevinsko zemljište, a druge kao ostalo građevinsko zemljište. Određivanju javnog građevinskog zemljišta prethodi određivanje ostalog građevinskog zemljišta.

U stavu 4. člana 79. ZPI predviđen je 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 ZPI, 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 i postupku određenim ZPI.

3. Raspolaganje građevinskim zemljištem

Zemljište koje je, opštim aktom opštine, u skladu sa ZPI i urbanističkim planom, određeno kao javno građevinsko zemljište ne može se otuđiti iz državne svojine (član 70. stav 7, a u vezi sa stavom 1. ZPI).

Ostalo građevinsko zemljište može biti u svim oblicima svojine i u prometu je. To znači da građevinsko zemljište iz privatne svojine može preći u državnu svojinu, na primer, na osnovu ugovora o prodaji, razmeni itd. i obrnuto. Ostalo građevinsko zemljište u državnoj svojini pribavlja se i otuđuje javnim nadmetanjem ili na osnovu prikupljenih ponuda (vidi član 6. Zakona o sredstvima u svojini Republike Srbije²⁵). Član 5. stav 2. tog zakona je propisao da raspolaganje nepokretnostima u državnoj svojini, u smislu tog zakona, jeste njihovo otuđenje iz državne svojine, pribavljanje u državnu svojinu i davanje na korišćenje odnosno u zakup, kao i stavljanje hipoteke na nepokretnosti u državnoj svojini.

Davanje na korišćenje odnosno u zakup nepokretnosti, u pravnotehničkom smislu, međutim, ne predstavlja raspolaganje. Vlasnik (bez obzira da li je titular država, drugo pravno lice ili pojedinac) ima pravo da svoju stvar drži, da je koristi i da njome raspolaze u granicama određenim zakonom (član 3. stav 1. Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa - ZOSPO²⁶. ZOSPO, prema tome, određuje sadržinu prava svojine: ovlašćenja držanja, korišćenja i raspolaganja.

²⁵ "Službeni glasnik RS", br. 53/95, 3/96 - ispravka, 54/96 i 32/97).

²⁶ "Službeni list SFRJ", br. 6/80 i 36/90 i "Službeni list SRJ", broj 29/96.

4. Korišćenje građevinskog zemljišta

4.1. Trajno pravo korišćenja

Javno građevinsko zemljište može se koristiti kao izgrađeno ili neizgrađeno. Svojstvo izgrađenog građevinskog zemljišta ima zemljište na kojem su izgrađeni objekti u skladu sa zakonom, namenjeni za trajnu upotrebu (član 75. st. 1. i 2. ZPI). U ovom slučaju nije bitno od kakvog materijala je napravljen objekat nego da li je izgrađen u skladu sa zakonom i namenjen za trajnu upotrebu.

Na izgrađenom javnom građevinskom zemljištu pod objektom ili iznad objekta (ako je objekat sagrađen ispod površine zemlje) 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 ZPI, izgrađeni u skladu sa zakonom na izgrađenom ostalom građevinskom zemljištu u državnoj svojini, imaju pravo trajnog korišćenja postojeće građevinske parcele dok taj objekat postoji (vidi član 83. ZPI).

Za korišćenje izgrađenog javnog građevinskog zemljišta i ostalog građevinskog zemljišta u državnoj svojini vlasnik objekta plaća naknadu, ako vlasnik objekta nije Republika Srbija (vidi član 77. st. 1. i 2. ZPI). Naknadu za trajno korišćenje javnog ili ostalog građevinskog zemljišta u državnoj svojini plaća imalac prava korišćenja na objektu, odnosno posebnom delu objekta, a ako je objekat, odnosno poseban deo objekta dat u zakup, naknadu plaća zakupac objekta, odnosno dela objekta.

4.2. Korišćenje neizgrađenog zemljišta

Neizgrađeno javno građevinsko zemljište jeste zemljište: 1) na kojem nisu izgrađeni objekti; 2) na kojem su izgrađeni objekti suprotno zakonu; 3) na kojem su izgrađeni privremeni objekti (član 75. stav 2. ZPI). Neizgrađeno javno građevinsko zemljište opština može dati u zakup na određeno vreme do privođenja planiranoj nameni radi izgradnje privremenog objekta (vidi član 76. ZPI). Član 14. st. 2. i 3. Odluke o građevinskom zemljištu²⁷ Grada Beograda određuje da se neizgrađeno javno građevinsko zemljište daje u zakup do privođenja planiranoj nameni, najduže pet godina. Samo izuzetno se taj rok može produžiti. Isto rešenje sadržano je u članu 36. stav 1, a u vezi sa članom 38. stav 2. Odluke o davanju u zakup građevinskog zemljišta²⁸ Grada Novog Sada.

Za ostalo građevinsko zemljište u državnoj svojini nije predviđena mogućnost zaključenja ugovora o zakupu tog zemljišta na određeno vreme do privođenja planiranoj nameni, radi izgradnje privremenog objekta. Najveći broj privremeno izgrađenih objekata (nezavisno od okolnosti da li je čvrsto spojen sa zemljištem), u vreme stupanja na snagu ZPI, podignut je na ostalom građevinskom zemljištu u državnoj svojini. Primena ZPI nužno će imati za posledicu rušenje privremenih objekata ako su sagrađeni protivno aktim urbanističke regulative.

Na neizgrađenom ostalom građevinskom zemljištu u državnoj svojini pravo korišćenja ima raniji sopstvenik, zakonski naslednik, kao i lica na koja je raniji sopstvenik preneo pravo korišćenja, u skladu sa zakonom. Po zahtevu za utvrđivanje svojstva ranijeg sopstvenika, rešenje donosi nadležna opštinska uprava. Pravo korišćenja ovog zemljišta je u prometu, a overa ugovora o prometu prava kori-

²⁷ "Službeni list Grada Beograda", br. 16/2003 i 2/2004i "Službeni glasnik RS", broj 41/2005 - odluka Ustavnog suda Republike Srbije).

²⁸ "Službeni list Grada Novog Sada", br. 11/2003, 9/2004i 10/2005.

šćenja vrši se na osnovu pravosnažnog rešenja kojim je utvrđeno svojstvo ranijeg sopstvenika (član 84. ZPI).

Ostalo neizgrađeno građevinsko zemljište u državnoj svojini može se dati u zakup, radi izgradnje, javnim nadmetanjem ili prikupljanjem ponuda javnim oglasom, a neposrednom ponudom u zakonom određenim slučajevima (vidi član 81. ZPI).

O davanju ostalog neizgrađenog građevinskog zemljišta u državnoj svojini u zakup zaključuje se ugovor između opštine, odnosno preduzeća ili druge organizacije koje je osnovala opština (radi obezbeđivanja uslova za uređivanje, korišćenje, unapređenje i zaštitu građevinskog zemljišta) i lica kome se zemljište daje u zakup (vidi član 82, a u vezi sa članom 72. stav 3. ZPI). Bitni sastojci ugovora o zakupu propisani su članom 82. stav 2. ZPI.

Član 81. stav 4. ZPI je ovlastio opštine da urede postupak, uslove, način kao i program davanja u zakup ostalog neizgrađenog građevinskog zemljišta u društvenoj svojini. Član 16. Odluke o građevinskom zemljištu Grada Beograda propisuje da se ostalo neizgrađeno građevinsko zemljište u državnoj svojini može dati u zakup radi izgradnje "na određeno vreme, a najduže 99 godina" i da se rok trajanja zakupa utvrđuje zavisno od namene, površine, vremena amortizacije objekta i dr. Član 2. Odluke o davanju u zakup građevinskog zemljišta Novog Sada određuje da Novi Sad ostalo građevinsko zemljište u državnoj svojini daje u zakup radi izgradnje objekata i privođenja nameni, u skladu sa odgovarajućim urbanističkim planom, planskim dokumentom, odnosno prostornim planom. Trajanje zakupa zavisi od namene ostalog građevinskog zemljišta, odnosno objekta i prirode amortizacije objekta, i to za objekte: 1) sa namenom za stanovanje rok trajanja zakupa je 99 godina, i 2) za druge namene rok trajanja zakupa je 15 do 80 godina. Pre nego što istekne rok zakup se može produžiti, u skladu sa zakonom.

5. Zakup - koraci ka superficiesu (pravu građenja)

Superficies solo cedit je princip rimskog prava po kojem sve što se izgradi na tuđoj zemlji postaje svojina sopstvenika zemljišta. Ova atrakcijska snaga zemljišta (akcesornost) se, u rimskom pravu, mogla poništiti ugovaranjem superficiesu - prava građenja tj. iskorišćavanja zgrade podignute na tuđem zemljištu. Pravo građenja (superficiparno pravo) pravno odvaja svojinu na zemljištu i zgradi.²⁹

Razumljivo je da Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa, donesen u vreme socijalizma, a docnije neznatno menjan i dopunjavan, nije mogao ni predvideti klasično pravo građenja (superficiparno pravo).

Zakon o planiranju i izgradnji je omogućio delimičnu denacionalizaciju građevinskog zemljišta u državnoj svojini koje nije privedeno nameni, do dana stupanja na snagu tog zakona (član 79), pripisao je da ostalo građevinsko zemljište može biti u svim oblicima svojine i da je u prometu. Socijalističko pravo građenja (pravo korišćenja, odnosno trajno pravo korišćenja) više se, u punom meri, nije moglo primeniti. Ono se sukobilo ne samo sa novim sistemom ZPI nego i sa životom - naraslom potrebom da fizička i pravna lica grade na tuđem zemljištu.

Put kojim se mora ići u reformi propisa stvarnog prava je uvođenje klasičnog superficiparnog prava (prava građenja). Institut prava građenja je poznat u italijan-

²⁹ Horvat, Marijan, op. cit., str. 166. i 167; Simoneti, Petar, O pravnom režimu građevinskog zemljišta, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, volumen 17, broj 1, 1966, strana 9.

skom, austrijskom, nemačkom i drugim pravima.³⁰ Tako, član 280. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Hrvatske³¹ odredio da je pravo građenja ograničeno stvarno pravo na nečijem zemljištu koje ovlašćuje svog nosioca da na površini toga zemljišta ili ispod nje ima vlastitu zgradu, a svagdašnji vlasnik tog zemljišta dužan je to trpeti. Pravo građenja je otuđivo i nasledivo kao i druge nekretnine, ako što drugo nije određeno a može se opteretiti službenostima, stvarnim teretima i založnim pravom (član 285. Zakona).

Pravo građenja može predvideti i urediti samo zakon koji izvorno reguliše svojinske odnose, shodno principu organičenja stvarnih prava. Naime, broj i vrste stvarnih prava određuje zakonodavac imeprativnim propisima (*numerus clausus*). Zakon o planiranju i izgradnji, naime, ne može regulisati svojinske odnose. On je ipak učinio prve korake ka superficijarnom pravu (pravu građenja), pravnom razdvajanju prava svojine na zgradi i zemljištu. Nužno je, stoga, da zakon koji će regulisati stvarna prava predvidi pravo građenja oslonjeno na klasično superficijarno pravo - razdvajanje prava svojine na objektu i zemljištu.

Na osnovu ugovora o zakupu ostalo neizgrađeno građevinsko zemljište u državnoj svojini privodi se planiranoj nameni. Objekti koji se grade su trajnog karaktera. Ugovor o zakupu građevinskog zemljišta je jedna od relevantnih isprava koja se podnosi organu uprave uz zahtev za izdavanje odobrenja za izgradnju (vidi član 91. ZPI).

Zakup ostalog neizgrađenog građevinskog zemljišta u državnoj svojini pravno razdvaja objekat koji će biti sagrađen i zemljište. Izgrađeni objekat postaje svojina zakupca, dok je zemljište i dalje u državnoj svojini. Pravo svojine zakupca na sagrađenom objektu je, međutim, ograničeno dugim - krajnjim rokom od 99 godina. Zbog toga se neosnovano tvrdi da je u suprotnosti sa prirodom takvog zakupa izgradnja trajnog objekta.³² Trajni objekat sagrađen na osnovu ugovora o zakupu je u prometu i može biti predmet nasleđivanja. Ostalo građevinsko zemljište (izgrađeno ili neizgrađeno) je, naime, prema odredbama člana 79. st. 1. i 2. ZPI, u prometu.

Pravo građenja na osnovu ugovora o zakupu ima stvarnopravni karakter. U sistemu zemljišnih knjiga, upisaće se kao teret (na ostalom građevinskom zemljištu u državnoj svojini), u “C” listu, ograničenje koje proističe iz ugovora o zakupu - da jedno lice ima pravo da sagrađi građevinu na zemljištu drugog lica i određeno vreme bude njen vlasnik.³³ Ako se na upise primenjuju odredbe Zakona o državnom premeru i katastru i upisima prava na nepokretnosti³⁴ “pravo dugoročnog zakupa” upisaće se u katastar, u “G” list nepokretnosti (član 58e stav 2. Zakona).

Na prestanak zakupa ostalog građevinskog zemljišta u državnoj svojini trebalo bi primeniti pravila koja važe za ugovor o građenju. Shodno tome, istekom ugovora o zakupu izgrađeni objekat postaje državna svojina. Titular državne svojine dužan je dosadašnjem vlasniku objekta dati onoliku naknadu koliko je njegova nekretnina u prometu vrednija s tom zgradom nego bez nje (vidi član 295. stav 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima).

³⁰ Vidi: Simoneti, Petar, ibidem, str. 9. i 10.

³¹ “Narodne novine”, br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 129/00 i 114/01.

³² Vulić, Mirjana, Zakup građevinskog zemljišta na određeno vreme, Pravni život, br. 10/2004, str 147.

³³ Vidi član 11. stav 1. Zakona o unutrašnjem uređenju, osnivanju i ispravljanju zemljišnih knjiga (“Službene novine Kraljevine Jugoslavije”, broj 62/31).

V. Strane investicije i građevinsko zemljište

1. Pojam

Član 2. Zakona o stranim ulaganjima³⁵ određuje da je strani ulagač: 1) strano pravno lice sa sedištem u inostranstvu; 2) strano fizičko lice i 3) "jugoslovenski državljani" - danas bi trebalo tumačiti državljani Srbije i Crne Gore - sa prebivalištem odnosno boravištem u inostranstvu dužim od godinu dana.

Stranim ulaganjem u Srbiju i Crnu Goru smatra se: 1) ulaganje u domaće privredno društvo (preduzeće) kojim strani ulagač stiče udeo ili akcije u osnovnom kapitalu tog privrednog subjekta, 2) sticanje svakog drugog imovinskog prava stranog ulagača kojim on ostvaruje svoje poslovne interese u Srbiji i Crnoj Gori.

Zakonom o stranim ulaganjima predviđeni su osnovni i posebni oblici stranog ulaganja.

Osnovni oblici stranog ulaganja su: osnivanje privrednog društva i kupovanje akcija ili udela u postojećem društvu. Ovi oblici stranog ulaganja uređuju se ugovorom o osnivanju ili ugovorom o ulaganju koji se zaključuju u pisanoj formi, odnosno odlukom o osnivanju sačinjenoj u pisanoj formi (vidi čl. 3. i 4. Zakona o stranim ulaganjima).

Posebni oblik stranog ulaganja je koncesija (dozvola) za korišćenje prirodnog bogatstva, dobra u opštoj upotrebi ili za obavljanje delatnosti od opšteg interesa. Kao koncesija se smatra i koncesija po B.O.T. sistemu (build - operate - transfer - izgradi - koristi - predaj).

Ulog stranog ulagača može biti u stranoj konvertibilnoj valuti, stvarima, pravima, pravima intelektualne svojine, hartijama od vrednosti i drugim imovinskim pravima. Ulog može biti u dinarima koji se, po pripisima o deviznom poslovanju, mogu transferisati u inostranstvo, uključujući tu i reinvestiranje dobiti. Strani ulagač može konvertovati svoje utvrđeno potraživanje u udeo, odnosno akcije preduzeća - dužnika. Nenovčani ulozi se izražavaju u novčanom iznosu (čl. 5. i 6. Zakona o stranim ulaganjima).

Za osnivanje privrednog društva strani ulagač mora imati odgovarajući poslovni prostor zavisno od vrste delatnosti. Strani ulagač, koji osniva privredno društvo, može zakupiti poslovni prostor, kupiti poslovnu prostoriju ili objekat ili steći pravo svojine na ostalom građevinskom zemljištu na kome će izgraditi poslovni objekat.

2. Sticanje prava svojine na nepokretnostima. Zakup nepokretnosti.

Strana fizička i pravna lica mogu sticati pravo svojine na ostalom građevinskom zemljištu u državnoj svojini, ako za to ispunjavaju sledeće kumulativne pretpostavke: 1) ako obavljaju delatnost u Srbiji, 2) ako im je zemljište neophodno za obavljanje te delatnosti i 3) ako postoji uzajamnost (tj. i država stranog fizičkog ili pravnog lica dozvoljava našim državljanima da pod istim uslovima stiču to zemljište) - shodna primena člana 82 a. ZOSPO. Strana fizička i pravna lica mogu pravnim poslom prenositi pravo svojine na domaće lica, kao i na strano lice koje može sticati pravo svojine (član 82 d. ZOSPO).

ZOSPO nije regulisao zakup građevinskog zemljišta ni za domaća lica jer takva mogućnost nije postojala u vreme njegovog donošenja i stupanja na snagu.

³⁴ "Službeni glasnik RS", br. 82/92, 53/93, 67/93, 48/94, 12/96, 15/96, 34/2001 i 25/2002.

ZPI omogućava domaćim ali i stranim licima zakup građevinskog zemljišta. Naime, strano fizičko i pravno lice može zaključiti ugovor o zakupu ostalog neizgrađenog ili izgrađenog građevinskog zemljišta u državnoj svojini, sa ciljem izgradnje trajnog objekta ili korišćenja sagrađenog objekta, pod pretpostavkama određenim za sticanje prava svojine na nepokretnostima uopšte.

Član 85 a. ZOSPO je, ipak, regulisao poseban slučaj zakupa. Prema odredbama tog člana preduzeće koje obavlja turističku ili ugostiteljsku delatnost može davati u dugoročni zakup turistički i drugi prateći objekat stranom fizičkom ili pravnom licu pod uslovima utvrđenim pismenim ugovorom. Dugoročni zakup može se zaključiti najkraće na pet, a najduže 30 godina. Turistički i drugi prateći objekti, sagrađeni na javnom građevinskom zemljištu ili na ostalom građevinskom zemljištu u državnoj svojini, i dati zakup, ne mogu se, pod pretnjom ništavosti tog ugovora, davati u podzakup (vidi član 5. gst. 4. i 5. Zakona o sredstvima u svojojini Republike Srbije).

3. Koncesija za korišćenje građevinskog zemljišta

Poseban ali vrlo značajan oblik stranog ulaganja je koncesija. Koncesija je pravo korišćenja prirodnog bogastva, dobara u opštoj upotrebi ili obavljanja delatnosti od opšteg interesa, koje nadležni državni organ (Vlada Republike Srbije), na osnovu ugovora, ustupa domaćem ili stranom licu, na određeno vreme, uz plaćanje koncesione naknade (vidi član 3. stav 1, a u vezi sa članom 23. Zakona o koncesijama³⁶).

Na osnovu ugovora o koncesiji koncesionar (domaće ili strano lice) ne stiče na predmetu koncesije pravo svojine nego samo pravo korišćenja.³⁷ Ugovor o koncesiji, zbog toga, mora da sadrži i odredbu o vremenu i načinu predaje koncedentu (Vladi Republike Srbije koja u ime Republike zaključuje ugovor o koncesiji) nepokretnosti, objekata, uređaja, ili postrojenja u stanju u kome se oni moraju predati (član 22. stav 1. tačka 10. Zakona o koncesijama). U pravnoj nauci opravdano preovlađuje gledište koje smatra da je koncesija državni akt sui generis kojim se stranim i domaćim licima na predmetu koncesije priznaju određena subjektivna imovinska prava.³⁸

Član 2. stav 1. Zakon o sredstvima u svojojini Republike Srbije propisuje da se na dobrima od opšteg interesa može, pod uslovima utvrđenim zakonom, steći koncesija ili pravo korišćenja. Zakon o planiranju i izgradnji, međutim, ne reguliše davanje koncesije na građevinskom zemljištu pa se na zasnivanje koncesije na tom zemljištu primenjuju opšta pravila o koncesijama predviđena u Zakonu o koncesijama.

Predmet koncesije može biti izgradnja, održavanje i korišćenje objekata: vazdušnog saobraćaja, opreme i aerodroma; rečnog saobraćaja i luka; komunalnih objekata radi obavljanja komunalne delatnosti; zdravstvenih ustanova, sportsko rekreacionih objekata, sportskih terena i prostora za sport i rekreaciju; objekata za korišćenje termalnih izvora; objekata turističke infrastrukture itd. (član 5. Zakona o koncesijama).

³⁵ "Službeni list SRJ", br. 3/2002 i 5/2003.

³⁶ "Službeni glasnik RS" broj 55/2003.

³⁷ Dabić, Ljubiša, Koncesije u pravu zemalja centralne i istočne Evrope, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2002, strana 25.

³⁸ Vidi: Dimitrijević, Duško, Pravna regulativa koncesija u Republici Srbiji, Pravo i privreda, br. 5-8/

Navedene objekte, na javnom gradskom građevinskom zemljištu, strano lice može graditi samo na osnovu koncesije, koja se zasniva u skladu sa odredbama Zakona o koncesiji. Na ostalom građevinskom zemljištu u državnoj svojini objekti se mogu graditi na osnovu ugovoru o zakupu ili ako je pravo svojine na određenoj građevinskoj parceli preneseno na drugo lice.

Savremeni način stranih ulaganja obavlja se putem posebnog oblika koncesije po B.O.T. sistemu (build - operate - transfer - izgradi - koristi - predaj), sa svojim dopuštenim varijantama. Ovaj sistem se zasniva na izgradnji ili rekonstrukciji i finansiranju kompletnog objekta, uređaja i postrojenja, njegovom korišćenju i predaji u svojinu Republike Srbije, u ugovorenom roku. U ovom obliku koncesije se kao investitor pojavljuje strano lice. Finansiranje projekata se obavlja putem složene pravne ustanove koja u sebi objedinjuje zajam, kredit i direktno ulaganje. Investitori kreditnog kapitala su banke, druge finansijske organizacije i osiguravajuća društva (project lenders), a druga lica obezbeđuju direktni kapital - ulog u privredno društvo (equity providers). Lica koja planiraju B. O. T. sistem ulaganja su sponzori projekta (project sponsors ili developers). Koncesiju po ovom sistemu traže sponzori projekta i ona glasi na njihovo ime.³⁹

Ilija Babić

The legal nature of the building land and foreign investments

A b s t r a c t

A Classical law of the building on somebody else's and starts from the rules of the Roman law "superficies solo cedit", that means all that is built on a foreign land becomes property of the owner of the land. In Justinian law that is transmissible and inheritance real law on foreign's real estate.

The law of planning and building foresees two sorts of the building land: public building land and other building land. The public building land can be constructed and unconstructed.

The other building land is constructed land as well as the land intended for building objects in accordance with the law, but that is not determined as the public building land.

The Land, which is by the General Act of a municipality, in harmony with The Law of Planning and Building and urban plan, fixed as a public land, can not be transferred of the government property. The other building land can be in all forms of the property and it can be put on sale.

The public unconstructed land can be used for some time until it is brought to its planned purpose. The other unconstructed building land in the property of the government can be rent out in order to build lasting object.

The way which must be used for reforms of regulations of the real law is introducing classically "superficies solo cedit".

/2005, strana 729.

³⁹ Vidi na primer: Dabić, Ljubiša, op. cit., str. 248 i dalje; Branković, Ružica, Poseban oblik koncesi-

The law of the building can anticipate and regulate only the law which regulates authentically property relations, in accordance with the principle of revocation of real rights. The Law of Planning and Building has made the first steps towards the law of building, with legal separation of the right of property on the building and land. It is therefore necessary that the law that will regulate the real rights foresees the right of the building, based on the classical building law the separation the right of property on object and land.

A foreign investor who founds economy corporation can rent business offices buy office space or object or acquire the right of property on the rest of the building land, on which business object will be erected.

A foreign natural person and legal person can conclude a contract of leasing of the rest unconstructed or constructed building land in government property in order to build permanent object or using of constructed object, on conditions determined to acquire the right of property on real estate in general.

The subject of the concession can be construction, maintenance and usage of the object, mainly built on the public building land. The foreign person on that land can build only an object on the base concession, which is founded in accordance with regulations of the Concession Law.

On the rest of the building land in government property, the object can be built only according to the contract of leasing.