

Pregledni članak

PRETVARANJE PRAVA KORIŠĆENJA, UPRAVLJANJA I RASPOLAGANJA U PRAVO SVOJINE PRED ORGANIMA UPRAVE – NAJČEŠĆE NEDOUMICE U POSTUPKU

Doc. dr Nedeljko Krajišnik; email: nedeljko.krajsnik@fpp.edu.rs

Fakultet za poslovne studije i pravo, Union - Nikola Tesla Univerzitet, Beograd, Srbija

Prof. dr Dragan Golijan; email: dragan.golijan@fpp.edu.rs

Internacionalni univerzitet Travnik u Travniku

Sažetak: U ovom radu autor je pokušao ukazati na najčešće dileme ili nedoumice koje se javljaju u postupcima koje provode upravni organi prilikom provođenja postupaka pretvaranja u pravo svojine drugih prava koja su još uvijek upisana u javne evidencije o nepokretnostima, mada su ti instituti, kao vrsta prava, prestali da postoje. Ove nedoumice se javljaju zbog nedovoljnog pravnog definisanja procedure i pravila postupka koje provodi organ uprave po zahtjevu zainteresovane stranke, jer je ova procedura definisana u svega četiri (odnosno šest) člana Zakona o stvarnim pravima. Upravo ova nedorečenost ili nedovoljno jasno preciziranje postupka i uslova za pretvaranje ranijih prava na nepokretnostima u pravo svojine, dovode do nedoumica prilikom provođenja ovih postupaka i do različitih odluka i stavova po istom pitanju, što naravno samo doprinosi pravnoj nesigurnosti. U ovom radu su date neke sugestije i mišljenje autora na koji način bi se ovaj problem mogao riješiti, da bi se u konačnici dobila bolja rješenja, te da bi dobili jedinstvenu primjenu prava u svim pojedinačnim slučajevima.

Ključne riječi: Pravo korišćenja, organ uprave, svojina, pretvaranje

CONVERTING RIGHTS OF USE, MANAGEMENT AND DISPOSAL INTO PROPERTY RIGHTS AT ADMINISTRATIVE AUTHORITY - THE MOST COMMON DOUBTS IN THE PROCEDURE

Abstract: In this paper, the author tried to point out the most common dilemmas or doubts that arise in the procedures carried out by administrative authority during the implementation of the procedures for converting other rights into property rights that are still registered in the public real estate records, although these institutes, as a type of right, ceased to exist. These doubts arise due to the insufficient legal definition of the procedure and rules of the procedure carried out by the administrative authority at the request of the interested party, because this procedure is defined in only four (or six) articles of the Law on real rights. It is this vagueness or insufficiently clear specification of the procedure and conditions for converting earlier rights on real estates into property rights, that lead to doubts during the implementation of these procedures and to different decisions and positions on the same issue, which of course only contributes to legal uncertainty. In this paper, some suggestions and the author's opinion are given as to how this problem could be solved, in order to ultimately obtain better solutions, and to obtain a uniform application of law in all individual cases.

Key words: Right of use, administrative authority, property, conversion

UVOD

Promjena političkog sistema jedne države dovodi do velikih, rekli bismo tektonskih, promjena u svakom segmentu društva, posebno prava, pa tako i u dijelu koji za temu ima ovaj rad, a to su svojinski odnosi.

Ove promjene su posebnom vidljive u zemaljama regiona Zapadnog Balkana, gdje se desila transformacija socijalističkog državnog uređenja u jednu vrstu kapitalističkog sistema, za koji ne možemo bez rezerve reći da je klasični kapitalistički sistem, nego više nekakav hibrid, koji teži kapitalističkom uređenju, a da li će ga dostići, ostaje da se vidi.

Svojina, kao osnovno pravo na stvari, je pretrpila različite transformacije kroz promjene različitih političkih sistema, pa je tako u prethodnom državnom sistemu, u državnoj zajednici SFRJ, koja je postojala do devedesetih godine XX vijeka, pored privatne svojine, postojala i društvena svojina. Društvena svojina je uživala posebnu zaštitu, te se slobodno može reći da je to bio dominantan, osnovni oblik svojine, dok je privatna svojina na neki način bila marginalizovana, obezvrijeđena. Društvena svojina je sadržavala različite komponente, odnosno prava, a to su pravo upravljanja, pravo korišćenju i pravo raspolaganja. Ova prava su bila specifična jer su postojala samo na stvarima u društvenoj svojini, a prava su ukinuta kada je ukinut i ovaj vid svojine.

Dakle, nestankom socijalističkog sistema, odnosno njegovom transformacijom u današnji politički sistem, došlo se u situaciju da se i društvena svojina, kao vrsta svojine bez titulara, mora transformisati u svojinu koja ima svog titulara, a to je privatna svojina, odnosno trebalo je izvršiti pretvaranje prava koja su ranije postojala na stvarima, a sada ih zakon kao vrstu stvarnih prava ne poznaje, u pravo koje zakon poznaje, odnosno u svojinu. Pri tom, osim same transformacije društvene svojine u privatnu, moralo se utvrditi ko je sada titular te privatne svojine, pa se kao logično nametnulo rješenje da se kao titular prava odredi lice (ili njegov pravni sljednik), koje je u ranijem sistemu imalo prava koja su bila izjednačena sa pravom svojine, a to su nosioci prava upravljanja, korišćenja i raspolaganja.

Upravo ovaj postupak pretvaranja ranijih različitih prava na stvarima koja su bila u društvenoj ili državnoj svojini u pravo svojine, jeste postupak koji izaziva dosta nedoumica i različitih tumačenja do danas. Kada spominjemo društvenu, spominjemo i državnu svojinu, jer je u određenom periodu u Republici Srpskoj na snazi bio i Zakon o prenosu sredstava društvene u državnu svojinu⁵¹ pa su u zemljišnim knjigama i po ovom zakonu vršene promjene, ali nisu izvršene u cijelosti, pa i danas imamo upise i društvene i državne svojine, iz kojeg razloga naglašavamo da su ovo postupci pretvaranja društvene, odnosno državne svojine.

Iako je Zakon o stvarnim pravima odredio na koji način se vrši pretvaranje prava korišćenju i raspolaganja u pravo svojine, ono u praksi dovodi do različitih tumačenja, jer zakon nije detaljno propisao način vođenja samog postupka, zbog čega se dešava da se različito tumače odredbe zakona koje su dosta šturo definisale ovaj postupak. Tačnije, sam postupak nije ni definisan ovim zakonom, nego se primjenjuje odredbe zakona koji definišu pravila upravnog postupka, a zakon o stvarnim pravima je samo definisao pravila kako se vrši ovo pretvaranje, ali i to nedovoljno jasno, što dovodi do problema prilikom provođenja postupaka.

⁵¹ Zakon o prenosu sredstava društvene u državnu svojinu ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 04/93, 29/94, 31/94 i 08/96)

1. POJAM PRAVA UPRAVLJANJA, KORIŠĆENJA I RASPOLAGANJA NA STVARIMA U DRUŠTVENOJ SVOJINI

Pravo upravljanja, pravo korišćenja i pravo raspolaganja na stvarima u društvenoj svojini su po svojoj pravnoj prirodi i sadržaju bila specifičan vid prava svojine, koja su se mogla prenositi. Prvobitno, prije prelaska državnog u društveno vlasništvo koje se desilo 1953. godine, pravo upravljanja je bilo osnovno pravo, odnosno ovlaštenje po osnovu državnog vlasništva. Nakon prelaska državnog u društveno vlasništvo, na sredstvima u društvenoj svojini je uspostavljeno pravo korišćenja.

Nakon što su u bivšoj državi izvršene reforme ustava 1971. i 1974. godine, došlo je i do promjene u konceptu društvenog vlasništva, a ove izmjene se ogledaju u koncepta prema kojem društvena sredstva ne mogu biti u vlasništvu nijednog lica. Tada je pravo raspolaganja postao institut koji je zamijenio prava upravljanja i prava korišćenja, a pravo raspolaganja je omogućilo promet sredstvima u društvenoj svojini, odnosno pravo određenog lica da u pravnom prometu društvenim sredstvima sklapa različite pravne poslove u okviru svoje pravne sposobnosti.

Sve ove transformacije i promjene naziva različitih vrsta prava, u pravilu, nisu provođene u javnim evidencijama o nepokretnosti, ili su provođene samo djelimično. Tako se desilo da je pravo korišćenja zamijenilo pravo upravljanja, a pravo raspolaganja kasnije je zamijenilo pravo korišćenja, dok upisi u zemljišno-knjižnoj evidenciji, koji su trebali uslijediti, najčešće nisu vršeni, pa iz navedenog razloga ta prava (tačnije je reći „ti upisi“) i sada egzistiraju u javnoj evidenciji i potrebno ih je pretvoriti u pravo svojine sa određivanjem njihovog titulara.

Kako je zbog naprijed pomenutih društveno-ekonomskih promjena došlo do promjena i u svojinsko-pravnim odnosima, te je ukinuta i kategorija društvene svojine, “novi” svojinsko-pravni odnosi su uređeni donošenjem novog zakona, a to je Zakon o stvarnim pravima, kojim su uređeni sticanje, korišćenje, raspolaganje, zaštita, ograničenja i prestanak prava svojine, te drugih stvarnih prava, kao i državine. Tako je ovaj zakon, između ostalog, regulisao i pitanje pretvaranja društvene svojine, odnosno prava koja su postojala na stvarima u društvenoj, odnosno državnoj svojini, a to su pravo korišćenja, upravljanja ili raspolaganja, u pravo svojine.

Specifičnost ovog zakona je u tome da je ove institute riješio kroz prelazne odredbe Zakona o stvarnim pravima, u kojima je navedeno na koji način se vrši pomenuto pretvaranje.

Međutim, regulisanje je urađeno kroz samo četiri člana zakona (u Federaciji BiH kroz šest članova) što naravno dovodi do nedorečenosti. Nedorečenost se ogleda kroz različito tumačenje i viđenje ovog postupka, zavisno od strane koja učestvuje u postupku, ali i samog organa koji provodi postupak, o čemu će detaljnije biti riječi kasnije.

2. ZAKONSKA REGULATIVA

2.1. Prelazne odredbe Zakona o stvarnim pravima

Zakon o stvarnim pravima⁵² je u dijelu “Prelazne odredbe”, i to članovima 324., 325., 325a) i 326. definisao način pretvaranja prava upravljanja, korišćenju ili raspolaganja u pravo svojine.

⁵² Zakon o stvarnim pravima („Sl. gl. Republike Srpske“, br. 124/08, 58/09, 95/11, 60/15, 18/16, 107/19 и 119/20)

Tako je član 324. definisao da “pravo upravljanja, korišćenja ili raspolaganja kao osnovno pravo na stvarima u društvenoj, odnosno državnoj svojini, koje do stupanja na snagu ovog zakona nisu postala svojina drugog lica, pretvara se u pravo svojine njegovog dosadašnjeg nosioca ili njegovog pravnog sljednika, ako te stvari mogu biti predmet svojine“. Stavom tri ovog člana je definisano da, kada je upisani korisnik prava prestao da postoji, a nema ni pravnog sljednika, pravo upravljanja, korišćenja ili raspolaganja pretvara u pravo svojine jedinice lokalne samouprave.

Članom 325. je definisano pretvaranje prava na gradskom građevinskom zemljištu u pravo svojine, na način da „privremeno pravo korišćenja do preuzimanja, pravo korišćenja radi građenja i trajno pravo korišćenja na gradskom građevinskom zemljištu u društvenoj, odnosno državnoj svojini, koje do stupanja na snagu ovog zakona nije postalo svojina drugog lica, pretvara se u pravo svojine njegovog dosadašnjeg nosioca, odnosno njegovog pravnog sljednika.“.

Član 325a) je naknadno dodat u zakon, sa namjerom da se u slučajevima gdje je podnosilac zahtjeva pravosnažno odbijen sa zahtjevom za pretvaranje prava na društvenoj ili državnoj svojini, ranije upisana društvena ili državna svojina postaje svojina Republike Srpske.

Kroz naprijed citirane zakonske odredbe, zakonodavac je definisao koja se prava na društvenoj ili državnoj svojini i u kojim slučajevima pretvaraju u pravno svojine. Dakle, ako izuzmemo član 325a) koji je definisao, da ih tako nazovemo „neuspješne“ postupke pretvaranja, samo dva člana zakona definišu jedno značajno pitanje, pitanje svojine na nepokretnostima koje su u ranijem sistemu bile u društvenom vlasništvu. Smatramo da je to nedovoljno, jer se ovako bitno pitanje, a pitanje utvrđivanja prava svojine to svakako jeste, mora jasnije definisati, da bi se izbjegle bilo kakve nedoumice i nedorečenosti prilikom utvrđivanja prava svojine u ovim slučajevima.

Član 326. zakona (dakle samo jedan član zakona) je definisao da organ uprave nadležan za imovinsko-pravne poslove sprovodi postupak i donosi rješenje o pretvaranju prava iz prethodnih članova, te je stavom dva predvidio uknjižbu prava svojine po pravilima upisa u javne evidencije o nekretninama.

Jasno je da se u konkretnom slučaju radi o upravnom postupku i da se na njega primjenjuju odredbe zakona koji definiše upravni postupak, ali kako se radi o jednom vrlo osjetljivom pitanju, svojini na nepokretnostima, bilo je potrebno detaljnije definisati sam postupak, uzimajući u obzir specifičnosti koje ova materija nosi sa sobom. Na ovaj način, ostavljena je mogućnost različitog tumačenja procedura i odredbi zakona, što samo odugovlači postupak zbog redovnog pokretanje žalbenih postupaka i upravnih sporova.

U Federaciji BiH je nešto drugačija situacija, pretvaranje prava koja su bila upisana na stvarima u društvenoj svojini je takođe definisana prelaznim odredbama Zakona o stvarnim pravim⁵³, nešto više zakonskih odredbi (šest članova, i to odredbe čl. 338-343), te je postupak prepušten pravilima zemljišnoknjižnog prava, a ne upravnog postupka. Specifičnost je u tome što je zakona predvidio pretpostavku upisa prava svojine: „Za upise prava ... smatra se da su upisi prava vlasništva.“. Stranka koja smatra da je vanknjižni vlasnik i da polaže prava na nekretnine, a nije upisana sa nekim od prava, upućena je da svoja prava dokazuje na sudu.

Dakle, iako postoje određene specifičnosti i određene razlike u dva entitetska zakona, oba su suštinski vrlo oskudno regulisali pitanje pretvaranja prava koja su postojala na stvarima u

⁵³ Zakon o stvarnim pravima („Službene novine Federacije BiH“, br. 66/13, 100/13 и 32/19)

društvenoj ili državnoj svojini u pravo svojine. S druge strane, u Republici Srbiji je donesen zakon kojim je definisan postupak pretvaranja prava korišćenja u pravo svojine.

2.2. Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu

Za razliku od Bosne i Hercegovine, u Republici Srbiji je, u cilju rješavanja problema pretvaranja

prava koja su ranije postojala na društvenoj svojini u pravo svojine, donesen je Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu⁵⁴.

Dakle, pomenutom pitanju je posvećena dužna pažnja, u smislu detaljnog regulisanja samog postupka i načina provođenja istog, prvo podzakonskim aktom – uredbom, a zatim i zakonom.

Pomenuti zakon se bazirao na pitanje pretvaranja prava građevinskog zemljišta, kao najinteresantnije i najvrijednije kategorije nepokretnosti. Pretvaranje prava korišćenju u pravo svojine ovim zakonom je definisano kao konverzija, a isto je predviđeno teretno, dakle uz naknadu.

Ovaj zakon je prije svega definisao ko može pokrenuti ovaj postupka, dakle pitanje aktivne legitimacija, pa je tako odredbom člana 4. precizirano da pravo konverzije imaju lica koja su upisana u javnu knjigu o evidenciji nepokretnosti i pravima na njima, kao nosioci prava korišćenja na građevinskom zemljištu, kao i lica čiji je položaj uređen zakonom, a koje je vlasnik objekta ili dijela objekta na građevinskom zemljištu na kome nije upisan kao nosilac prava korišćenja. Pored ovog osnovnog pitanja, zakon je propisao i način određivanja visine naknade za konverziju, predmet konverzije, posebne slučajeve kada se ne može izvršiti konverzija, pravo na umanjenje tržišne vrijednosti zemljišta, kao i sam postupak koji se void pred upravnim organom. U ovom dijelu zakon je definisao način donošenja rješenja o konverziji, sadržnu rješenja o konverziji, pravo žalbe, način uplate naknade, te sve ostale neophodne elemente ovog postupka.

Bez namjere da ulazimo u suštinu samog zakona, ili njegovu ocjenu, na ovaj način je samo pokazan jedan primjer kako se na vrlo detaljan način, bez obzira na opšte odredbe upravnog postupka koje naravno postoje i u Srbiji kao i u BiH, posvetila dodatna pažnja ovom bitnom pitanju, te se isto definisalo posebnim zakonom (*lex specialis*), koji je obuhvatio sve potrebne elemente za vođenje postupka i uspješno pretvaranje ranijih prava u pravo svojine.

3. POSTUPAK PRETVARANJA RANIJIH PRAVA U PRAVO SVOJINE PRED ORGANOM UPRAVE

3.1. Prvostepeni postupak i osnovne nedoumice u postupku

Prvostepeni postupak radi pretvaranja prava upravljanja, korišćenju i raspolaganja na stvarima u društvenoj svojini u pravo svojine njegovog nosioca, pokreće se podnošenjem zahtjeva organu nadležnom za imovinsko-pravne poslove, mjesno nadležnom za područje na kojem se nalazi predmetna nepokretnost. Aktivnu legitimaciju za pokretanje i vođenje postupka imaju lica koja su upisana u javne evidencije o nepokretnostima, ili njihovi pravni sljednici.

⁵⁴ Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu (“Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 64/15 i 09/20)

Dakle, prva stvar koju organ koji je dobio zahtjev za pretvaranje ispituje, jeste postojanje aktivne legitimacije na strani podnosioca zahtjeva, odnosno provjeru upisa u B i C listu zemljišne knjige za konkretnu nepokretnost, pa tako utvrđuje:

1. da li je na nekretninama upisano jedno od tri prava (upravljanja, korišćenja, raspolaganja – upis u C-tertnom listu);
2. da li su iste u režimu društvene ili državne svojine (upis u B-vlasničkom listu);
3. da li je do stupanja na snagu zakona nekretnina postala svojina nekog drugog lica (opet provjera B-vlasničkog lista, mada, ako se potvrdi upis iz prethodne tačke, ova provjera je suvišna, pošto jedan upis isključuje drugi, ali je zakon predvidio);
4. da li je riječ o stvarima koje mogu biti predmet svojine.

Nadležni upravni organ, po pravilu, zakazuje usmenu javnu raspravu⁵⁵, na koju poziva i saslušava podnosioca zahtjeva i predstavnika Pravobranilaštva, kao zastupnika po zakonu organa javne vlasti, ali u ovom slučaju jednu vrstu predstavnika društvene ili državne svojine.

Već kod ovih radnji upravnog organa javljaju se dvije nedoumice, koje su djelimično uslovljene jedna drugom: prva je zašto organ uopšte zakazuje usmenu raspravu ukoliko podnosilac uz zahtjev dostavi dovoljno dokaza da se odluka može donijeti u skraćenom postupku, što je po pravilu slučaj. Druga nedoumica je da li se uopšte na raspravu treba pozivati predstavnik Pravobranilaštva, jer zakon koji definiše postupanje ovog organa (Zakon o pravobranilaštvu) definiše da Pravobranilaštvo zastupa sljedeće subjekte: Republiku Srpsku, jedinicu lokalne samouprave i njihove organe i organizacija, te druge organe i organizacije koje nemaju svosjstvo pravnog lica, a finansiraju se iz budžeta.⁵⁶ Iz zakonom definisane nadležnosti, jasno je da ni u jednom propisu nema uporište stav zauzet od strane svih organa uprave nadležnih za imovinsko-pravne poslove, da Pravobranilaštvo zastupa upisanog vlasnika nepokretnosti, a to je u ovim slučajevima društvena ili državna svojina. Pravobranilaštvo se u ovim slučajevima ne može tretirati kao zastupnik po zakonu, jer zakonom nije ovlašćen za zastupanje društvene ili državne svojine.

Ako otklonimo drugu nedoumicu, na način da se usaglasimo sa opšteprihvaćenim stavom da Pravobranilaštvo može (ili treba) biti zastupnik društvene svojine, onda ne postoji ni prva nedoumica, odnosno u tom slučaju se Pravobranilaštvo mora uključiti u postupak. Tu odmah dolazimo do sljedeće nedoumice: ako imamo upravni postupak sa dvije stranke, podrazumijeva se (a tako se u praksi Pravobranilaštvo i postavlja) da su to stranke sa suprotnim interesima. To dalje znači da podnosilac zahtjeva ima interes da dobije svojinu na nepokretnostima, a da Pravobranilaštvo ima interes da podnosilac ne uspije u postupku, odnosno da ostane *status quo*, dakle da u zemljišnoj knjizi ostane upis vlasništva u korist društvene svojine, što je apsurd, jer ova vrsta svojine više ne postoji.

Obzirom da zakonom ili drugim aktom gore navedena pitanja nisu definisana, što smo naprijed već pominjali kao nedostatak i manu, ovakve stvari, odnosno apsurdi, se zaista dešavaju u praksi u svakom pokrenutom slučaju, bez izuzetka. Pravobranilaštvo svim silama nastoji da onemogući podnosioca zahtjeva da se upišu kao vlasnici na predmetnim nekretninama, pa tako koriste sva raspoloživa pravna sredstva da ospore zahtjev podnosioca, ulažući žalbe, tužbe i vanredne pravne lijekove, sve sa ciljem da izdejsvuju da u zemljišnoj knjizi ostane upis društvene ili državne svojine, kao jedan nezakonit upis, što je zaista pravni nonsens.

⁵⁵ Detaljnije o usmenoj javnoj raspravi, vidi: Lilić S. (1991), Upravno pravo, Beograd, Pravni fakultet Beograd

⁵⁶ Član 9. Zakona o pravobranilaštvu („Službeni glasnik Republike Srpske", broj 07/18)

Ovakav stav ili ovakvo postupanje Pravobranilaštva se može pravdati samo u jednom slučaju, a to je ako više ne postoji lice koje je sa određenim pravom upisano u C-teretnom listu, niti njegov pravni sljednik, jer je samo u tom slučaju zakon predvidio da nepokretnosti postaju svojina Republike Srpske. U svakom drugom slučaju, kada upisani imalac prava na stvarima u društvenoj svojini ili njegov pravni sljednik postoje, ne postoji mogućnost da nepokretnosti postanu svojina lica čije interese po zakonu zastupa Pravobranilaštvo.

Imajući u vidu izneseno, autor ovog rada je mišljenja da se u postupcima koji se vode radi pretvaranja prava lica koja su postojala na stvarima u društvenoj ili državnoj svojini, u pravo svojine tih lica ili njihovih pravnih sljednika, radi o jednostranim upravnim postupcima, koji se u većini slučajeva mogu rješavati u skraćenom postupku.

Naime, ako detaljno pogledamo odredbe zakona koji definišu pretvaranje ranijih prava u pravo svojine, mora se staviti akcenat na odredbu koja glasi “...koje do stupanja na snagu ovog zakona nisu postala svojina drugog lica, pretvara se u pravo svojine njegovog dosadašnjeg nosioca ili njegovog pravnog sljednika.”. Iz navedenog je jasno da organ odmah prilikom razmatranja zahtjeva za pretvaranje nekog od ranijih prava u pravo svojine, može da utvrdi da li su ispunjeni uslovi da se udovolji zahtjevu ili ne, jer je osnovni dokaz izvod iz javne evidencije o nekretninama (ZK izvadak iz ZK uloška) u kojem se jasno vidi da li je u B-vlasničkom listu upisana društvena ili državna svojina, te da li u C-teretnom listu postoji upisano neko od prava na stvarima u društvenoj svojini u korist podnosioca zahtjeva ili njegovo pravnog sljednika. Ukoliko su upisi onakvi kako je to zakon predvidio (a najčešće jesu, jer podnosilac ne bi ni pokretao postupak da nema neko pravo upisano u zemljišnoj knjizi), onda organ jednostavno može u skraćenom postupku da donese rješenje kojim usvaja zahtjev podnosioca. Nema nikakve potrebe provoditi poseban ispitni postupak, jer se ovde ispituju samo činjenice upisa u zemljišnoj knjizi i aktivna legitimacija podnosioca zahtjeva, a to se može utvrditi na osnovu podnesenog zahtjeva i dostavljenih priloga. Ukoliko uz zahtjev podnosilac nije dostavio dokaz (ZK izvadak iz ZK uloška ili dokaz o svojoj aktivnoj legitimaciji), organ ga treba pozvati da u skladu sa odredbama upravnog postupka otkloni nedostatke i dostavi tražene dokaze, pa od postupanja podnosioca zavisi i odluka organa (usvoji zahtjev ili ga odbaci kao nepotpun).

Kao dodatan dokaz da je ovaj postupak jednostranački upravni postupak i da se o zahtjevu treba odlučivati u skraćenom postupku, je činjenica da društvena svojina ne može imati zastupnika po zakonu, iz prostog razloga što to nije predviđeno Zakonom o pravobranilaštvu ili drugim propisom.

Jedini slučaj kad bi se Pravobranilaštvo uključivati u ovu vrstu postupaka, jeste situacija da više ne postoji lice u čiju korist je ustanovljeno neko od ranijih prava na stvarima u društvenoj svojini, niti njegov pravni sljednik, pa bi se onda svojina na tim nepokretnostima trebala upisati u korist Republike Srpske, čije interese zastupa Pravobranilaštvo. U ovim slučajevima, Pravobranilaštvo se može pojaviti kao podnosilac zahtjeva, ili postupak može biti pokrenut po službenoj dužnosti.

Bitno je napomenuti da je rješenje koje donosi prvostepeni organ deklaratornog karaktera, odnosno rješenje kojim se samo utvrđuje ispunjenost zakonom propisanih uslova za usvajanje zahtjeva, dakle ne radi se o konstitutivnom rješenju, kojim bi se ustanovljavalo neko pravo, obzirom da je samo pravo ustanovljeno zakonom, odnosno stupanjem na snagu Zakona o stvarnim pravima.

3.2. Sudske odluke u upravnim sporovima

Obzirom na opšteprihvaćeni stav organa uprave koji provode postupke pretvaranja ranijih prava na stvarima u društvenoj svojini u pravo svojine, da su ovo dvostranački upravni postupci sa strankama sa suprotnim interesima, te da pored podnosioca zahtjeva u postupak uključuju i Pravobranilaštvo, to neminovno dovodi do žalbenog postupka, a u najčešćem broju slučajeva i do upravnog spora. Žalbe i tužbe u upravnom sporu, uglavnom izjavljuje Pravobranilaštvo, nastojeći na svaki način da onemogući pretvaranje prava upravljanja, korišćenja i raspolaganja na stvarima u društvenoj svojini u pravo svojine upisanog nosioca ili njegovog pravnog sljednika.

Međutim, nije jedino Pravobranilaštvo to koje ulaže žalbe ili tužbe, to u nekim slučajevima čini i podnosilac zahtjeva, naravno u slučaju kada je njegov zahtjev odbijen. Ovde ćemo se dotaći slučajeva koji se mogu okarakterisati kao „nesporni“, odnosno gdje je upis u zemljišnu knjigu nesporan, kao i aktivna legitimacija podnosioca zahtjeva, a ipak su podnosioci odbijeni u prvostepnom postupku, te su bili prinuđeni ulagati žalbe, pa ako su i one odbijene, onda pokretati upravni spor podnošenjem tužbe nadležnom sudu.

Razlozi odbijanja zahtjeva su bili različiti, a ovde ćemo navesti dva slučaja.

U prvom slučaju, podnosilac je bilo fizičko lice koje je u C-teretnom listu bilo upisano sa pravom korišćenja radi građenja na građevinskom zemljištu, a razlog odbijanja zahtjeva je bio upis u katastru zemljišta, dakle drugoj vrsti evidencije, koji se razlikovao od upisa u zemljišnoj knjizi. Prvostepni organ je u ovom postupku samoinicijativno vršio identifikaciju predmetnih nepokretnosti po starom i novom premjeru (prema zemljišnoj knjizi i katastru zemljišta), iako to podnosilac zahtjeva nije predlagao, te je utvrdio da podaci o nepokretnostima nisu usaglašeni (površina i oblik), a da se upisi posjednika razlikuju od upisa nosioca prava korišćenja u zemljišnoj knjizi. Nakon toga, prvostepni organ je donio rješenje kojim je odbio zahtjev za provođenje prava korišćenja u pravo svojine podnosioca zahtjeva, obrazlažući to činjenicom da postoje druga prava (upis posjednika) na predmetnim nepokretnostima, koja sprečavaju pretvaranje prava u korist podnosioca zahtjeva. Rješavajući po žalbi podnosioca zahtjeva, drugostepeni organ je poništio prvostepeno rješenje i vratio predmet na ponovni postupak, sa uputama prvostepenom organu da se kreće u granicama podnesenog zahtjeva, te da odluku bazira na podacima iz zemljišno-knjižne evidencije, obzirom da je zakonom predviđena isključivo ispitivanje činjenica i promjene upisa u zemljišnoj knjizi, bez diranja upisa ili prava lica iz drugih evidencija, prije svega katastra zemljišta. U ponovnom postupku, prvostepni organ je donio odluku kojom je usvojio zahtjev podnosioca, te dozvolio pretvaranje prava korišćenja u pravo svojine, ali na ovu odluku je žalbu uložilo Pravobranilaštvo, ponovo potencirajući da se upisi u katastru zemljišta razlikuju od upisa u zemljišnoj knjizi, te da u ovoj evidenciji postoje upisana prava drugih lica, i to, što je zanimljivo, fizičkih lica, dakle ne lica koja po zakonu zastupa Pravobranilaštvo. Drugostepni organ je odbio žalbu, a Pravobranilaštvo je pokrenulo upravni spor podnošenjem tužbe okružnom sudu. Sud je odbio tužbu kao neosnovanu, a u obrazloženju je potvrdio da se u postupcima pretvaranja prava korišćenja u pravo svojine organ mora kretati isključivo u okvirima ispitivanja zakonom propisanih uslova za pretvaranje ranijeg prava u pravo svojine.⁵⁷ Međutim, ni ovde nije kraj, jer Pravobranilaštvo na sve načine pokušava osporiti upise prava svojine, pa je tako i u konkretnom slučaju podnijelo zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke, kao vanredni pravni lijek koji se

⁵⁷ Presuda Okružnog suda u Istočnom Sarajevu broj 14 0 U 004629 20 U od 28.08.2020. godine

podnosi Vrhovnom sudu Republike Srpske, a taj postupak još uvijek nije okončan, stranka još uvijek nije ostvarila svoje pravo, iako je prvobitni zahtjev podnesen još u januaru 2018. godine.

Na ovom primjeru smo vidjeli kako se jedan, rekli bismo jednostavan, upravni postupak pretvorio u maratonski proces od pet godina, samo iz razloga uključivanja u postupak stranke koja pri tom svoju stranačku legitimaciju ne može zasnovati ni na jednom pozitivno-pravnom propisu.

Drugi slučaj koji ćemo pomenuti, se odnosi na postupak koji je pokrenulo pravno lice, zahtjevom da se pretvori pravo upravljanja na nekretninama upisanim kao državna svojina, u pravo svojine podnosioca zahtjeva.

U ovom postupku je prvostepeni organ prvobitno donio rješenje kojim je odbio zahtjev, pozivajući se na odredbe člana 8a) Zakona o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima, obrazlažući svoj stav navodima da pravno lice može steći pravo svojine na nepokretnostima samo po osnovu privatizacije, odnosno kupovinom državnog kapitala u preduzećima. Podnosilac je uložio žalbu na ovakvu odluku, obrazlažući je činjenicom da je postupak koji je pokrenut i postupak koji se vodi po odredbama Zakona o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima dva odvojena postupka sa svojim pravilima propisanim zakonom, koja ne mogu isključivati jedan drugi. Međutim, drugostepeni organ je odbio žalbu podnosioca zahtjeva i podržao stav prvostepenog organa, pri tom još dodajući da se u konkretnom slučaju radi o poljoprivrednom zemljištu koje predstavlja javno dobro i koje ne može biti u svojini fizičkih ili pravnih lica. Protiv ove odluke podnosilac zahtjeva je bio prinuđen pokrenuti upravni spor podnošenjem tužbe nadležnom sudu, koju je sud usvojio i presudom poništio drugostepeno rješenje. U obrazloženju presude sud je potvrdio da postupak koji se vodi radi privatizacije državnog kapitala u preduzećima i postupak pretvaranja prava raspolaganja u pravo svojine, predstavljaju dva odvojena postupka, sa različitim pravnim osnovima sticanja prava svojine, te da ne isključuju jedan drugi, a takođe je potvrdio da se u konkretnom slučaju ne radi o predmetima na kojima se ne može steći pravo svojine.⁵⁸

Međutim, ni ovde nije kraj, jer je sada drugostepni organ protiv navedene presude okružnog suda podnio zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke Vrhovnom sudu Republike Srpske. Vrhovni sud je donio je presudu kojom je zahtjev odbio kao neosnovan, a u obrazloženju presude je u potpunosti podržao stavove i zaključke okružnog suda, naglašavajući da se u postupku koji se vodi radi pretvaranja prava raspolaganja u pravo svojine isključivo vodi računa o ispunjenosti uslova za pretvaranje propisanih odredbama Zakona o stvarnim pravima.⁵⁹

U ponovnom postupku, prvostepeni organ je donio rješenje kojim je usvojio zahtjev podnosioca, ali ponovo se tu pojavljuje Pravobranilaštvo koje ulaže žalbu na ovo rješenje, a ovu žalbu drugostepeni organ usvaja i poništava prvostepeno rješenje, te vraća predmet na ponovno odlučivanje. U obrazloženju ovog rješenja drugostepni organ ponovo potencira pitanje oko javnog ili opšteg dobra, navodeći da prvostepeni organ nije dovoljno jasno utvrdio ovo pitanje u konkretnom slučaju, iako su dvije sudske instance, okružni i vrhovni sud, već zauzeli jedinstven stav o ovome, a to je da predmetne nekretnine ne predstavljaju niti javni niti opšte dobro, da se na istima može steći pravo svojine. Ovakav stav drugostepenog organa koji je očigledno protivan stavu zauzetom u sudskim presudama, predstavlja grubu zloupotrebu prava koja ima kao drugostepni organ, te je protiv ovog rješenja podnosilac ponovo pokrenuo

⁵⁸ Presuda Okružnog suda u Prijedoru broj 16 0 U 000214 17 U od 27.04.2018. godine

⁵⁹ Presuda Vrhovnog suda Republike Srpske broj 16 0 U 000214 18 Uvp od 21.10.2020. godine

upravni spor podnošenjem tužbe nadležnom sudu. Po ovoj tužbi još nije donesena presuda, dakle ni ovaj upravni postupak još nije okonačan, stranka nije ostvarila svoja prava, iako je i ovaj postupak pokrenut početkom 2017. godine, dakle prije više od šest godina.

Iz naprijed navedena dva primjera smo vidjeli kako nedorečenost odredaba Zakona o stvarnim pravima koje definišu postupak pretvaranja ranijih prava na stvarima u društvenoj svojini u pravo svojine, u smislu detaljnijeg regulisanja ove materije, dovodi do nedoumica, različitog tumačenja propisa i u konačnici do nemogućnosti ostvarivanja prava ili nepotrebnog odugovlačenja postupka. Kod detaljnijeg regulisanja materije se prije svega misli na jasno i nedvosmisleno navođenje ko može biti stranka u postupku, koje evidencije o nepokretnostima se koriste u postupku i koje činjenice se utvrđuju, da bi se napokon izmjenili upisi u zemljišnoj knjizi koji se odnose na prava koja kao takva više ne egzistiraju u pravnom životu, a da bi lica koja polažu prava na nepokretnosti ista i ostvarili.

ZAKLJUČAK

Cilj ovog rada nije samo obična kritika pozitivno-pravnih propisa, ili postupanja javnih organa koji obavljaju poslove povjerene zakonom, nego pokušaj da se skrene pažnja na jedan realan problem koji se dešava u praksi, te prijedlog rješenja. Nesporno je da intencija zakonodavca nije bila da stvara ovu vrstu problema, da nije bila namjera da se ova vrsta postupaka uopšte kompolikuje, nego naprotiv. Kada pogledamo činjenicu da je ova vrsta postupaka definisana kroz nekoliko članova prelaznih odredbi zakona, onda je jasno da je namjera bila da se daju samo osnovne upute kako da se riješi problem upisa prava koja su prestala da egzistiraju, pri tom očigledno smatrajući da će se ovo rješavati bez većih problema, pa je čak ostavljena mogućnost rješavanja i po službenoj dužnosti. Međutim, praksa je pokazala dugačije stanje, pokazali su se problem koji se očigledno nisu očekivali prilikom izrade zakona, problem koji su nastali u praksi, a zbog nedovoljnog normiranja ovog postupka, prije svega njegovih učesnika, ali i načina donošenja rješenja. Iz naprijed navedenih primjera može se vidjeti negativna praksa upravnih organa, gdje se jedan relativno jednostavan postupak, pretvori u višegodišnju sagu, u kojoj su građani uvijek na gubitku, jer ne mogu materijalizovati nešto što im je zakon (čitaj: država) omogućila. Razlog ukazivanja na ovu problematiku je taj što i nakon 12 godina, koliko je na snazi Zakon o stvarnim pravima, a koliko pozitivno zakonodavstvo ne poznaje vrstu društvene ili državne svojine, imamo ogroman broj upisa vlasništva ove vrste svojine u zemljišno-knjižnim evidencijama. Mišljenje autora ovog rada je da bi se bez odlaganja trebala izmijeniti zakonska regulativa i kroz izmjene zakona definisati nedostajući elementi, čime bi se izbjegle bilo kakve nedoumice, a koje su vrlo dobro poznate i organu koji je pripremao ovaj zakon i koji primjenjuje u praksi. Naravno, sada je već kasno da se ta oblast definiše posebnim zakonom, ali izmjenama postojećeg zakona, kroz nekoliko dodatnih odredbe, moglo bi se umnogome pojednostaviti i ubrzati postupak konačnog usaglašavanja vlasničke evidencije na nepokretnostima sa pozitivnim zakonodavstvom.

LITERATURA

- [1] Lilić S. (1991), Upravno pravo, Beograd, Pravni fakultet Beograd
- [2] Zakon o pravobranilaštvu („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 07/18)
- [3] Zakon o prenosu sredstava društvene u državnu svojinu („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 04/93, 29/94, 31/94 i 08/96)
- [4] Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 64/15 i 09/20)

- [5] Zakon o stvarnim pravima („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 124/08, 03/09, 58/09, 95/11, 60/15, 18/16, 107/19, 01/21 и 119/20)
- [6] Zakon o stvarnim pravima („Službene novine Federacije BiH“, br. 66/13, 100/13 и 32/19)
- [7] Internet izvori: Baza sudske prakse Visokog sudskog i tužilačkog savjeta BiH:
- [8] <https://csd.pravosudje.ba/vstvfo/B/142/kategorije-vijesti/141/simple>

