

Никола Ковачевић

Савјетник министра правде у Влади Републике Српске

ТРАНСФОРМАЦИЈА ВЛАСНИЧКИХ ОДНОСА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

*Предмет чланка је трансформација власничких односа која је у ентитетима БиХ спроведена након распада СФРЈ и преласка на друштвено-економски систем који се заснива на приватној својини и слободном тржишном привређивању. Аутор се у уводном дијелу чланка укратко осврће на трансформацију права својине и других стварних права у периоду бивше СФРЈ. У том периоду, приватна својина је била потиснута, а доминантна је била друштвена својина, која као правни концепт никада до краја није била објашњена. Друштвена својина је била својина без титулара, била је свачија и ничија. То је имало за посљедицу опадање значаја стварних права, како са аспекта њиховог позитивнопоравног регулисања, тако и са аспекта теоријске анализе и практичне примјене. Процес трансформације друштвене својине започет је у првој половини деведесетих година прошлог вијека, фомирањем БиХ као самосталне државе. У Републици Српској, друштвена својина над капиталом предузећа, градским грађевинским земљиштем и становима, трансформисана је најприје у државну својину, а затим је спроведена приватизација државног капитала у предузећима и станова, као и денационализација грађевинског земљишта. На тај начин, приватна својина је постала доминантан облик својине, иако уз њу паралелно још увијек постоји државна својина. Радикална реформа стварног права у Републици Српској извршена је 2003. године, усвајањем Закона о стварним правима. Аутор у другом дијелу рада објашњава основне поставке на којима се темељи овај закон: једнакост облика својине без обзира на титулара, успостављање начела *superficies solo cedit*, регулисање етажне својине као комбинације права сусвојине на заједничким дијеловима непокретности и права својине на посебним дијеловима непокретности, установљење нових стварних права, као што су, право грађења на туђем земљишту и право бездржавинске залоге, итд.*

Кључне ријечи: Трансформација својинских односа; Закон о стварним правима; Својина; Право грађења на туђем земљишту; Право бездржавинске залогe.

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Правни систем бивше СФРЈ прошао је кроз неколико развојних фаза уз одређену константу која је обиљежена разликовањем између општенодржног, државног и друштвеног власништва, с једне стране, и приватног власништва, с друге стране.

Општа карактеристика овог система била је да је приватно власништво схватано као могући извор присвајања вишка вриједности и експлоатације других, те је било подвргнуто многим ограничењима. Напуштено је начело једноврсности права власништва и постојало је више власничких режима, као што је државно, друштвено, задружно, приватно и лично власништво појединца и породице на средствима за задовољавање личних и заједничких потреба.

Доминантни правни односи били су односи настали на темељу друштвеног власништва. Паралелно с њим, постојало је и приватно власништво које је било маргинализовано, али практично никад није било укинато. Приватно власништво није уживало уставну гаранцију, па чак ни у посљедњој фази развоја бивше СФРЈ. Уставом СФРЈ из 1974. године, физичким лицима је зајамчено право власништва на предметима који су служили личној потрошњи или задовољењу њихових културних и других личних потреба. Ова уставна одредба била је посљедица идеолошког одређења које прави разлику између власништва које служи задовољењу личних потреба (лично власништво) и приватног власништва које би могло бити извором стицања дохотка и експлоатације других субјеката.

Принципијелно идеолошко одређење тог система било је да се доходак стиче само радом, а не на основу власништва. Управо из тих разлога, власништво на предметима који су служили за задовољење личних потреба није било ограничено, за разлику од приватног власништва које је било ограничено, прије свега на непокретностима, што је регулисано тада важећим прописима. Изузетак од овог правила, представљала је уставна одредба према којој је земљорадницима било зајамчено право власништва на обрадивом пољопривредном земљишту у површини од највише 10 хектара по домаћинству. Домаћинство се појављује као условни субјект, при чему се није водило рачуна о броју чланова домаћинства. Ово ограничење се односило на домаћинства којима је основно занимање била пољопривредна дјелат-

ност, а домаћинства која нису имала тај статус могла су имати највише три хектара (земљишни максимум).

Трансформација власничких односа у бившој Југославији прошла је кроз неколико фаза и ту трансформацију бисмо могли подијелити у три карактеристична периода. Први период је од 1945. до 1953. године (стварање Демократске Федеративне Југославије, а касније Федеративне Народне Републике Југославије), када су донијети врло важни закони за то вријеме, као што је Закон о аграрној реформи и колонизацији, Закон о национализацији приватних привредних предузећа, Закон о прелазу у државну својину непријатељске имовине, као и неки други закони, који су форсирани државну својину. Ови закони детерминишу тадашње друштвено-политичко и економско уређење које се заснива на државном власништву, које је по тада важећим прописима имало статус општенородне имовине. Држава је била власник, а из тог власништва је изведено право управљања и државним предузећима је управљала држава. Приватна својина је одузета горе наведеним законима и одлукама надлежних органа, а ранијим власницима имовина је углавном одузимана без правног основа и без адекватне накнаде за тако одузету имовину.

Средства за производњу у државном власништву, углавном присилно пренијета из приватног власништва, искориштавала је држава непосредно или посредно, преко државних привредних предузећа или државних установа. Устав је прописивао – средства за производњу у рукама државе, искориштава држава сама или их даје другима на искориштавање. Пољопривредно земљиште (велепосјед) пренијето је присилно у општенородну имовину, или је било подијељено сиромашним земљорадницима „беземљашима“. Они су на различите начине, углавном силом, укључивани у сељачке радне задруге, које су такође доживјеле свој неуспјех.

Други период је карактеристичан за вријеме од 1953. до 1973. године. Након распада бивших сељачких радних задруга, донијет је Закон о пољопривредном фонду општенородне имовине који регулише да се у брдско-планинским подручјима може посједовати и већа површина од 10 хектара по домаћинству. Ваља напоменути, да су сви већи комплекси шума и шумског земљишта били општенородна имовина, у коју су пренијети путем конфискације или експропријацијом. Општенородна имовина је била „главни ослонац државе у развоју народне привреде под нарочитом заштитом државе“, уз снажан ослонац за ширење друштвеног сектора, посебно у првим годинама након Другог свјетског рата, кроз различите облике присилног преноса приватне имовине у друштвено власништво и контролу приватног сектора од стране државе.

Током периода од 1953. до 1973. године, на друштвеном, односно државном власништву, умјесто права управљања, успоставља се право коришћења. Право коришћења подразумијева увођење посредног самоуправљања и у предузећима се формирају први раднички савјети, као органи управљања. За овај период, посебно је важан Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, који је донијет 1958. године и којим је посебно било ограничено приватно власништво у стамбеној области и на пословном простору. Према одредбама тог закона, физичка лица су могла имати станове који служе задовољењу личних и породичних потреба, а грађанскоправна лица су могла имати право власништва на становима који су служили за задовољење потреба лица запослених у њима. Физичко лице је могло имати два стана или једну породичну кућу са два, односно три мања стана или двије породичне куће са два или највише три мања стана. Ово ограничење се првенствено темељило на одредбама да грађани могу имати право својине на стамбеним зградама и становима само за задовољење личних и породичних потреба. Уређење права власништва на становима у бившој Југославији зависило је од тога да ли је стан био у приватном или друштвеном власништву.

На становима у друштвеном власништву, одређено правно лице – давалац стана је имало право управљања, коришћења и располагања на том стану, а физичка лица, углавном по основу радног односа, су такав стан добијали и на њему стицали станарско право. Станарско право се стицало на основу рјешења о додјели стана од стране даваоца стана на коришћење и фактичког уселења у њега. Право управљања на тим становима, по тадашњим прописима преносило се на СИЗ-ове за становање, а носилац станарског права био је у обавези да закључи уговор о коришћењу стана са СИЗ-ом за становање. Брачни другови, сада супружници, по сили закона су били носиоци станарског права, без обзира на то ко је од њих добио рјешење о додјели стана. Ријеч је било о тзв. изведеном станарском праву. Чланови породичног домаћинства били су корисници стана и стицали су одређена права, као што је станарско право након смрти носиоца станарског права од стране дотадашег носиоца станарског права, или након престанка коришћења станарског права, што је било такође регулисано Законом о стамбеним односима.

Станарско право, условно речено, наслеђивало се по одредбама Закона о стамбеним односима, као *lex specialis* у односу на Закон о наслеђивању. Једно лице је могло бити носилац станарског права само на једном стану, без обзира на величину тог стана и број чланова породичног домаћинства. Носилац станарског права није могао продати станарско право, односно стан, нити га је, пак, могао изнајмити,

али је по тада важећем закону имао обавезу да користи стан. У случају да се стан не користи у периоду дужем од шест мјесеци, давалац стана на коришћење могао је тужбом тражити отказ уговора о коришћењу стана. Носилац станарског права је имао велика овлашћења, али не у пуном капацитету као власник. Тако је могао извршити зајмену станарског права са другим носиоцем станарског права уз сагласност давалаца станова на коришћење и овакав уговор се морао закључити у писменој форми. Нормално, уз наведено ограничење, стамбени објекат је могао бити и у приватном власништву, а у урбаним срединама на грађевинском објекту физичка и правна лица су имала право власништва, а на грађевинском земљишту право трајног коришћења.

2. ПРЕТВАРАЊЕ ДРУШТВЕНОГ У ДРЖАВНО ВЛАСНИШТВО

У Републици Српској, 1993. године донијет је Закон о преносу средстава друштвене у државну својину. Сличан закон је донијет и у Федерацији Босне и Херцеговине 1994. године. Према одредби члана 3 овог закона, средства у друштвеној својини правних лица, чија су сједишта на територији Републике Српске, по сили закона, постају државна својина, с тим да дотадашњи корисници задржавају право коришћења над средствима, у сврху у коју су до тада та средства употребљавана. Овим законом практично престаје друштвена својина, која се трансформише у државну својину, с тим да законом није јасно назначено ко је стварни титулар те својине. Управо из тог разлога Народна скупштина Републике Српске је донијела Закон о аутентичном тумачењу Закона о преносу средстава друштвене у државну својину, који је објављен у *Службеном гласнику РС*, бр. 74/07. Према овом тумачењу, својина која је из друштвене трансформисана у државну својину, сматра се својином Републике Српске и као таква ће се у земљишним књигама уписати као својина Републике Српске. Земљишно-књижним канцеларијама је наложено да по службеној дужности наведено право својине упишу у корист Републике Српске. Међутим, одлуком Високог представника ово тумачење је повучено, па није дошло до његове реализације.

Године 1998, донијет је Закон о предузећима Републике Српске (*Службени гласник РС*, бр. 24/98), којим је регулисано да су основни облици предузећа привредна друштва и јавна предузећа. Привредна друштва се оснивају као друштва лица или друштва капитала, а друштво лица се оснива као ортачко друштво или командитно друштво. Друштво капитала се оснива као акционарско друштво или друштво са ограниченом одговорношћу. Овим законом је отпочео поступак приватизације државних предузећа.

Према одредбама Закона о приватизацији државног капитала у предузећима (*Службени гласник РС*, бр. 24/08), Република Српска је *de jure* и *de facto* постала власник те имовине и извршила приватизацију предузећа која се налазе на територији Републике Српске. Наиме, према одредбама тог закона, предмет приватизације је државни капитал у предузећима, под условом да на дан његовог ступања на снагу у предузећу није покренут стечајни или ликвидациони поступак.

У даљој трансформацији власништва, најрадикалније промјене су извршене у статусу грађевинског земљишта. Као што смо већ навели, према Закону о национализацији најамних зграда и градског земљишта, грађевински објекти су могли бити у приватном власништву, али је по том закону дошло до раздвајања власништва на згради и власништва над земљиштем. Укинута је правно јединство које је било могуће само тамо гдје је земљиште могло бити у приватном власништву, а ријеч је о насељима ван града и градског простора.

Високи представник је 2003. године наметнуо Закон о грађевинском земљишту, којим је учињена радикална реформа власничких односа на градском грађевинском земљишту. Овим законом је дошао до изражаја принцип да градско грађевинско земљиште може бити у приватном и у државном власништву, те да се грађевинско земљиште може преносити путем правних послова. Овим законом у већем обиму је извршена денационализација градског грађевинског земљишта у државном власништву, а што практично значи да је локалним заједницама остало право управљања и располагања на грађевинском земљишту у државном власништву само на оном земљишту на којем ни по ком основу није успостављено приватно власништво. Право трајног коришћења, као основни институт правног режима до тада важећег Закона о грађевинском земљишту, укинута је одредбом члана 39 тог закона и трансформисано у право власништва (приватно или државно). Тим законом се дефинитивно укида право трајног коришћења, које је трансформисано у право власништва у корист власника зграде, било оно физичко или правно лице. Закон прописује да се упис права власништва на изграђеном грађевинском земљишту по сили закона врши у корист власника грађевинског објекта, и то у величини земљишта на којем се налази зграда, као и земљишта потребног за употребу те зграде према урбанистичком и регулационом плану. Овим законом поново се враћамо правном јединству између зграде и објекта, али у обрнутом смислу, јер власник грађевинског објекта по сили закона постаје и власник грађевинског земљишта на којем се налази тај објекат, тако да ће у будућности грађевински објекат увијек дијелити правну судбину земљишта на којем се тај објекат налази.

Корак даље у правном режиму градског грађевинског земљишта представља Закон о грађевинском земљишту Републике Српске из 2006. године. Новина овог закона је што изједначава статус изграђеног и неизграђеног грађевинског земљишта које није приведено намјени. Наиме, грађевинско земљиште које није приведено намјени, по сили закона престаје бити објекат државног власништва и враћа се у посјед и власништво ранијим власницима. Наведеним законима извршена је денационализација грађевинског земљишта које је било национализовано давне 1958. године, по Закону о национализацији најамних зграда и градског грађевинског земљишта.

Трансформација власничких односа нужно је довела и до трансформације концепта етажног власништва, који је постојао у бившој СФРЈ и бившој СР БиХ. Концепт етажног власништва, по до тада важећим прописима, почивао је искључиво на друштвеном власништву над земљиштем у градовима и насељима градског карактера и етажном власништву на дијеловима грађевинског објекта. Тадашњим прописима било је предвиђено вођење посебног јавног регистра за упис етажног власништва у тзв. Е књиге. Грађевинска парцела са зградом у етажном власништву представљала је посебно књижно тијело за које се оснива посебан земљишно-књижни уложак. Међутим, књига Е у пракси никад није успостављена, што се показало као посебан проблем у спровођењу Закона о приватизацији државних станова.

У трансформацији етажног власништва први корак је учињен Законом о приватизацији државних станова у Републици Српској. Овим законом је регулисано да носиоци станарског права на основу уговора о откупу стана, који ће им послужити као правни основ, стичу право власништва на стану, као посебном дијелу зграде, као и право заједничког власништва на заједничким дијеловима и уређајима зграде, али и даље имају право коришћења на земљишту на којем се та зграда налази. Приликом доношења Закона о приватизацији станова, законодавац је имао у виду стање на терену, водећи рачуна да не постоје земљишно-књижна тијела, односно да ти објекти углавном нису обухваћени катастарском евиденцијом и евиденцијом у земљишним књигама, па је остала једина могућност да се у складу са законом, право власништва стиче на становима полагањем уговора и уписом у књиге положених уговора. Пошто је Закон о приватизацији државних станова донијет прије Закона о грађевинском земљишту из 2003. године, задржан је институт права трајног коришћења на земљишту на којем се тај грађевински објекат налази. Тек, доношењем Закона о грађевинском земљишту из 2003. године, децидирано је регулисано да земљиште испод зграде и оно које служи за њену редовну употребу, припада власнику зграде, односно етажном власнику, без обзира на то

да ли је то физичко или правно лице, о чему ћемо више рећи нешто касније.

До уставних амандмана био је прихваћен власнички концепт друштвеног власништва, а права која су из њега произлазила, као што је право коришћења, сматрана су имовинским правом. Уставним амандманима, а касније и Уставом из 1974. године, конципиран је тзв. не-власнички концепт друштвеног власништва. Друштвени односи нису настајали поводом ствари, већ поводом рада друштвеним средствима. Друштвено власништво је била негација власништва и предмети у друштвеном власништву су припадали свакоме и никоме. Основно право је било право рада друштвеним средствима, а то изворно право је припадало искључиво радним људима. Функцију титулара тог права су преузела друштвеноправна лица, по тадашњој терминологији организације удруженог рада, које су у свом појавном облику биле основна организација, радна организација и сложена организација удруженог рада. За тај период карактеристично је право располагања умјесто права коришћења. Према невластничкој концепцији право располагања није било субјективно право организације удруженог рада и других друштвеноправних лица, јер према ЗУР, основ присвајања дохотка у удруженом раду је рад, а не право на средствима у друштвеном власништву. По тој концепцији доходак присвајају удружени радници и они о њему одлучују непосредно на зборовима радника или преко својих органа. Право рада било је основно, лично и неотуђиво право радника средствима у друштвеном власништву. Радници су у основној организацији удруженог рада имали право да управљају дохотком и да њиме располажу. Све ове трансформације, по тада важећим прописима, требало је провести кроз одговарајуће јавне књиге, али имајући у виду чињеницу да се радило о државном, односно друштвеном власништву, ти закони нису спроведени, тако да и сада у земљишним књигама имамо и општеномладну имовину и државну имовину и право располагања и томе слично, што ствара изузетно велике проблеме у спровођењу завршних одредаба Закона о стварним правима, о којем ћемо касније говорити.

Када је ријеч о трансформацији власничких односа, не можемо да нешто не кажемо и о наметнутим законима Високог представника о забрани располагања државном имовином, која по споразуму по питању сукцесије припада Босни и Херцеговини. Високи представник је у марту 2005. године наметнуо три закона (на нивоу Босне и Херцеговине и оба ентитета), којима је забранио располагање државном имовином која је по сукцесији припала Босни и Херцеговини.

Под забраном располагања, по одредбама наведених закона, налази се имовина која је припала БиХ по међународном споразуму по пи-

тању сукцесије, као и имовина на којој је право располагања и управљања имала бивша СР БиХ до 31. децембра 1991. године. Наведени закони су темпоралног карактера, што подразумева да ће бити на снази док се не донесе закон којим ће бити утврђени критеријуми за расподјелу државне имовине између Босне и Херцеговине, ентитета и Брчко Дистрикта.

Савјет министара Босне и Херцеговине именовано је Комисију за државну имовину 2005. године, чији је задатак био да припреми текст закона којим би били утврђени критеријуми за расподјелу државне имовине. Комисија је састављена по принципу заступљености оба ентитета, представника државне институције и представника Брчко Дистрикта. У првом сазиву, Комисија није успјела договорити критеријуме о расподјели државне имовине, па је Савјет министара у актуелном сазиву именовано нову Комисију са истим задатком. Будући да ни ова Комисија није успјела постићи сагласност о критеријумима за расподјелу државне имовине, Влада Републике Српске је Народној скупштини предложила Закон о статусу државне имовине која се налази на територији Републике Српске, а под забраном је располагања. Као што је познато, Народна скупштина је усвојила овај закон, у ванредном поступку, с тим да је у закон уграђен територијално-функционални принцип. То подразумева да је имовина под забраном располагања која се налази се на територији Републике Српске власништво Републике Српске, а по функционалном принципу дио те имовине ће бити уступљен заједничким институцијама ради обављања послова из њихове надлежности. Овај закон не рјешава статус имовине која је под забраном располагања, а налази се ван граница Босне и Херцеговине, већ њен статус по нашем мишљењу, треба регулисати другим прописом. Народна скупштина је усвојила наведени закон. Клуб Бошњака је покренуо поступак за заштиту националног виталног интереса и та процедура је прошла кроз Вијеће народа, Заједничку Комисију НС и Вијећа народа и, пошто није постигнута сагласност, Закон ће се наћи на Уставном Суду Републике Српске пред Вијећем за заштиту националног виталног интереса.

На крају ових уводних напомена, потребно је истаћи питање даљег поступка денационализације национализоване имовине о којој смо напријед говорили. Истакли смо да је денационализација извршена над грађевинским изграђеним и неизграђеним земљиштем, а остало је питање денационализације остале имовине, која је на разне начине одузимана од ранијих власника и претварана у државну својину. Одавно се говори о реституцији одузете имовине, о чему посебно влада интерес код власника којима је имовина одузета. Народна скупштина Републике Српске донијела је Закон о враћању одузете имови-

не и обештећењу 2000. године (*Службени гласник РС*, бр. 13/00). Законом је предвиђено да се свим правним и физичким лицима врати неправедно одузета имовина, која је одузета у периоду од 1. јануара 1945. године па до доношења овог закона. Основни принцип овог закона је натурална реституција, што подразумева да се ранијим власницима врати имовина у затеченом стању без права на изгубљену добит (натурална реституција), а уколико то није могуће, ранијим власницима би припала новчана накнада у времену и ратама одређеним у одредбама овог закона. Прије него што се Закон почео примјењивати, Високи представник га је суспендовао, као што је то учинио и са Законом о враћању некретнина и Законом о враћању пољопривредног земљишта, тако да у Републици Српској не постоји пропис који регулише ово питање (правна празнина). У посљедњих неколико година, интезивно се радило на Закону о реституцији на нивоу БиХ, али на том плану нису постигнути значајни резултати, тако да је још увијек неизвијесно када ће и да ли ће бити донијет овај врло важан закон. По нашој оцјени, било би добро да је овај закон донијет прије Закона о приватизацији, али је добра страна тог закона што је из средстава добијених у приватизацији основан Фонд за реституцију из којег би се исплаћивала новчана накнада ранијим власницима, уколико није могућа натурална реституција.

3. РЕФОРМА СТВАРНИХ ПРАВА ПРЕМА ЗАКОНУ О СТВАРНИМ ПРАВИМА

Суштинске промјене у друштвено-економским односима, а у вези с тим, и битне промјене у својинскоправним односима, условиле су потребу нормативно-правног уређења, прије свега права својине, а и осталих стварних права. Ова потреба је посебно узрокована процесима укидања и трансформације друштвене својине и различитих овлашћења која су произлазила из друштвене својине (право управљања, право коришћења и право располагања).

До доношења Закона о стварним правима, у РС се примјењивао Закон о основним својинскоправним односима преузет из бивше СФРЈ, који је донијет 1980. године.

Законом о стварним правима учињен је један о најзначајнијих корака у процесу укупне транзиције друштвено-економског и правног система. Закон о стварним правима је системски закон и, по нашој оцјени, најважнији закон који је донијела Народна скупштина РС. Овај закон у наш правни систем уноси већи број нових правних рјешења. Закон о основним својинскоправним односима донијет је у вријеме друштвеног власништва и није се ни могло очекивати да ре-

гулише питања својине и других стварних права у класичном значењу ових права. Закон о стварним правима садржи 357 чланова који су подијељени у пет дијелова.

У првом дијелу су основне одредбе које се односе на дефиницију својине и других стварних права, затим одредбе које регулишу предмет и садржај стварних права, те одредбе о стицању својине станих лица. Други дио посвећен је својини као централном институту стварног права, а у оквиру њега су и одредбе о сусвојини, заједничкој и етажној својини, те о сусједским правима и ограничењима права својине на непокретностима. Трећи дио нормира ограничена стварна права (зложно право на покретним стварима, зложно право на непокретностима – хипотека), право службености (стварне и личне), реалне терете, као и нови институт – право грађења. У четвртм дијелу регулисана је државина (посјед), као фактичка власт над стварима. И, коначно, пети дио садржи прелазне одредбе о претварању друштвене својине у право својине и успостављању правног јединства непокретности, те завршне одредбе о дејству закона, стеченим правима, располагању непокретностима у својини републике и јединицама локалне самоуправе, престанку важења одређених закона, започетим поступцима и ступању закона на снагу.

Свакако да не можемо расправљати о свим институтима који су регулисани овим законом, јер је Закон о стварним правима врло обиман. У даљем излагању говорићемо о неким институтима који су веома занимљиви, а посебно о оним институтима који уносе одређене новине у односу на те исте институте који су били регулисани у до сада важећим законима.

4. ЈЕДНОВРСНОСТ СВОЈИНЕ И УСПОСТАВЉАЊЕ ПРАВНОГ ЈЕДИНСТВА НЕПОКРЕТНОСТИ

Друштвена својина као феномен својинских односа, у социјалистичком правном систему била је негација својине и потуна супротност приватној. Ствари у дрштвеној својини биле су „свачије и ничије“ и служиле су „удруженом раду“ за задовољење општих потреба грађана.

Закон о стварним правима успоставља начело *superficies solo cedit*, односно начело правног јединства непокретности. Под овим, под разумијева се примјена правила, настала још у римском праву, да све што је са земљиштем трајно спојено испод или изнад његове површине, или је изграђено на земљишту, дијели правну судбину земљишта. То значи, да је власник земљишта истовремено власник свих ствари које су трајно спојене са земљиштем. Ово правно јединство, практич-

но, код нас је укинута 1958. године Законом о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта. Закон о стварним правима враћа правно јединство, што је важно јер објекат правних односа у правном промету може бити само земљиште, заједно са свим оним што је с њим трајно повезано, што је на његовој површини или испод ње изграђено с намјеном да трајно остане и са свим оним што је у непокретност уграђено, на њој дограђено, или на било који други начин с њим трајно спојено. Трава, дрвеће и плодови саставни су дијелови земљишта, док се од њега не одвоје.

Ново стварно право је конципирано на индивидуалистичком моделу, а то подразумемијева да више нема неједнакости правних субјеката и њихових права у погледу права својине. Успостављена је једноврсноста права својине, без обзира на титулара. Држава и остала правна и физичка лица потпуно су изједначена у погледу права својине и држава је изгубила све привилегије које је имала по раније важећим прописима. Гарантује се право својине без обзира на то ко је носилац тог права. Свако физичко и правно лице може бити носилац права својине и других стварних права. Република, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, установе и друге јавне службе као носилац права својине јавног права имају као власници у правним односима исти положај као и други власници, осим ако посебним законом није другачије одређено. Све ствари које могу бити објектом права својине могу бити у својини правних лица јавног права, ако то није регулисано другим законима који уређују специфичне правне режиме за поједине ствари у јавној својини, као што су шуме и шумска земљишта, пољопривредно земљиште и др. При томе, ствари у јавној својини треба разликовати од општих добара. Општа добра су ствари које не могу бити објекат права својине и које по својим особинама не могу у власти физичког или правног лица, већ су такве ствари на употреби свима под једнаким условима (ваздух, вода у ријека, изворима, језерима и морима).

5. ЕТАЖНА СВОЈИНА

Етажна својина по Закону о стварним правима заснована је на новом правном концепту, односно на сусвојини. По дефиницији, етажна својина је својина на посебном дијелу непокретности која је неодвојиво повезана са одговарајућим сувласничким удјелом (идеалним дијелом) на непокретности на којој је успостављена, те се само с њим може пренијети или оптеретити (чл. 80). Етажна својина не може постојати на заједничким дијеловима непокретности. Заједнички дијелови непокретности су: темељ, главни зидови, таван, ходници, лифтови, електрична, канализациона, водоводна и телефонска мрежа.

Етажно власништво може се успоставити само на одговарајућем дијелу непокретности који представља засебну употребну својину, као што је стан, пословна просторија, гаража или јасно омеђено мјесто намијењено за остављање моторних возила. Услови за успостављање етажне својине су: изјава о диоби, уговор о диоби, план појединих дијелова зграде израђен од овлашћеног стручног лица и потврда надлежног органа управе да су посебни дијелови самосталне просторне цјелине.

Према одредбама Закона о стварним правима, етажна својина се третира као специфичан облик сусвојине више лица на једној непокретности, која се састоји од земљишта са зградом или права грађења са зградом, па се на све правне односе етажних власника који нису посебно регулисани примјењују општа правила о сусвојини. Битно је напоменути да сваки етажни власник има свој посебни дио непокретности који искључиво користи и са њим располаже на основу свог права својине, а на заједничким дијеловима непокретности има право сусвојине. Својина на посебном дијелу непокретности је повезана неодвојиво са сусвојинским дијелом на заједничким деловима непокретности и само се заједно могу преносити и оптерећивати. Етажни власник је и власник и сувласник, а његова својина на посебном дијелу је саставни дио сусвојине на згради са земљиштем и споредног је карактера у односу на сусвојину на згради. Ова концепција је у сагласности са новим начелом правног јединства непокретности и омогућује самостално успостављање права својине на посебним дијеловима непокретности и сразмјерне сувласничке удјеле етажних власника на заједничким дијеловима непокретности. Закон о стварним правима уређује обавезу етажних власника као сувласника у погледу управљања и коришћења непокретности и, у том смислу, етажни власници су дужни закључити писмени уговор који регулише узајамне односе сувласника у вези са управљањем и коришћењем непокретности. Овај уговор, како је то предвиђено чланом 338, став 2 Закона, мора уредити, између осталог, величину сувласничких дијелова непокретности, услове и начин управљања непокретности, услове и начине прикупљања и располагања средствима заједничке резерве и томе слично. Сувласници су дужни да уговор о узајамним односима закључе у року од годину дана од дана ступања на снагу Закона о стварним правима. С обзиром на наш менталитет нисмо баш сигурни да ће се ови односи уредити на начин како то предвиђа Закон о стварним правима, јер сувласници у стамбеним зградама имају различите погледе у вези са одржавањем заједничких дијелова непокретности. Уговором о узајамном односима сувласници су дужни, између осталог, да изаберу управника. Управник може бити физичко или правно лице које се ре-

гиструје за обављање тих послова. Законом је такође регулисано да ће у случајевима да сувласници не одреде управника, надлежни орган јединице локалне самоуправе одредити физичко или правно лице за обављање хитних поправки на тој непокретности. Принудни управник управља зградом у име и за рачун сувласника, али границе његових овлашћења не одређују сувласници, већ законодавац или субјект који га је одредио. Ријеч је о сасвим новим односима између етажних власника и остаје да се види у наредном периоду на који начин ће се ове одредбе примјењивати у пракси.

6. ЗАЛОЖНО ПРАВО НА ПОКРЕТНИМ И НЕПОКРЕТНИМ СТВАРИМА

У погледу заложног права на непокретностима, у Републици Српској су се примјењивале одредбе Закона о основним својинско-правним односима, који је у свега неколико чланова регулисао питање залогне на непокретним стварима (хипотеку). У Закону о стварним правима, хипотека заузима врло важно мјесто, јер је ријеч о класичном институту грађанског права, који у данашње вријеме у условима тржишне привреде и развоја приватне својине има све већи значај. Хипотека има за циљ обезбјеђење потраживања, и хипотекарни повјерилац има првенствено право наплате потраживања у односу на остале повјериоце, уколико хипотекарни дужник не измири своје обавезе у уговореном року. Хипотека се успоставља уговором који мора бити нотарски обрађен између хипотекарног повјериоца и хипотекарног дужника, а овај уговор служи као правни основ да се у одговарајуће јавне књиге упише као терет у Ц листу земљишних књига. Поред уговорене хипотеке, постоји и законска хипотека, по којој држава стиче право наплате потраживања за неизмирене обавезе према држави. Поставља се питање која хипотека у овим ситуацијама има предност.

Битна новина у Закону о стварним правима је та што се поред хипотеке нормира и заложно право на покретним стварима и правима. Важећи Закон о облигационим односима такође регулише залог на покретним стварима, тзв. „ручну залог“, а она се заснива на принципу да дужник, у правилу, предаје у посјед повјериоцу заложну ствар, све до момента док се не изврши потраживање према повјериоцу. Ова залога није имала свој практични значај, па је управо доношењем закона о регистрованим залазима на покретним стварима, заложно право постало предмет стварног права. Према важећим одредбама Закона о стварним правима о регистрованим залазима на покретним стварима, дужник остаје и власник и посједник заложене ствари, с тим да се право залогне уписује у одговарајуће књиге, које се воде при Министарству правде Босне и Херцеговине. Регистрована залога на покрет-

ним стварима показала се врло практична у кредитним односима, гдје се односи регулишу између банке, као даваоца кредита и корисника кредита.

Неки други прописи такође регулишу залог, као што је Закон о извршном поступку, који регулише поступак намирења из вриједности залог, затим Закон о стечајном поступку, који садржи правила о одвојеном намирењу заложних повјерилаца у стечајном поступку против дужника, гдје они имају статус привилегованих (разлучних повјерилаца), као и неке одредбе у Закону о земљишним књигама. Такође, и Закон о нотарима предвиђа да нотарска исправа може имати снагу извршног наслова, уколико приликом закључења одређеног уговора дужник на то изричито пристане. Ова норма такође има свој практични значај, јер у случају да дужник не изврши своје обавезе у уговору предвиђеном року, оваква нотарски обрађена исправа, има снагу извршне исправе и извршење се спроводи без судског поступка.

Залог, као инструмент обезбјеђења, било на непокретним или покретним стварима има свој изузетан значај и захтијева стално усавршавање, јер је његов развој у директној пропорцији са прогресом економских и кредитних односа у једном друштву.

7. ПРАВО ГРАЂЕЊА И ГРАЂЕЊЕ НА ТУЂЕМ ЗЕМЉИШТУ У КОНТЕКСТУ ЗАКОНА О СТВАРНИМ ПРАВИМА

Закон о стварним правима уводи потпуно нови институт у наш правни систем, под називом право грађења. Овај институт није у корелацији са грађењем на туђем земљишту, јер се ради о сасвим другом односима између власника земљишта, с једне стране, и градитеља таквог објекта, с друге стране. Институт грађења на туђем земљишту један је од начина стицања својине и Закон о стварним правима углавном је преузео правила овог института из Закона о основним својинскоправним односима.

Да бисмо лакше схватили институт права грађења подсетићемо се правила која важе за грађење на туђем земљишту. Под грађењем на туђем земљишту подразумемијева се случај кад неко са својим материјалом и радом подигне грађевински објекат на туђем земљишту, а при томе, између њега и власника земљишта не постоји уговорни однос. Овако саграђен објекат и земљиште испод њега постају јединствен објекат права, једна ствар, која припада у својину или власнику земљишта или градиоцу, у зависности од њихове савјесности, од вриједности земљишта и зграде и оправданих потреба једног и другог. Закон познаје три ситуације:

Прва је она када је градилац савјестан, а власник земљишта несавјестан, односно лице које је подигло зграду није знало нити је могло знати да гради на туђем земљишту, а власник, знајући за то, није се противио. У том случају, земљиште заједно са зградом припада градиоцу, а он је дужан да власнику земљишта исплати тржишну цијену;

Друга ситуација је обрнута – градилац је несавјестан, а власник земљишта је савјестан, односно градилац је знао или је морао знати да гради на туђем земљишту, а власник земљишта није знао за градњу или је дознао па се одмах успротивио. У овом случају, власник земљишта има право да изабере да му припадне право својине на згради, с тим да надокнади вриједност зграде, или да зграда и земљиште припадну у својину градиоцу, али да му овај надокнади штету и исплати тржишну вриједност земљишта, или да градилац поруши зграду и на тај начин доведе земљиште у првобитно стање и да му надокнади претрпљену штету;

У трећој ситуацији, када су савјесне обе стране, води се прије свега рачуна о вриједности зграде и земљишта, а то значи – ако зграда вриједи знатно више од земљишта, зграда заједно са земљиштем припада градиоцу, а овај је дужан да власнику земљишта исплати накнаду према тржишној цијени земљишта. Обрнуто, ако је вриједност земљишта знатно већа, објекат ће припасти власнику земљишта, а власник ће градитељу надокнадити грађевинску вриједност објекта. Битно је нагласити да у случају грађења на туђем земљишту односи између градиоца и власника земљишта нису уређени уговором, али ће њихови односи бити уређени накнадно уговором или одлуком суда.

Право грађења, као нов институт регулисан у Закону о стварним правима, носи генезу из њемачког права, мада је овај институт познат и у неким другим државама Европске уније. Сматрамо, да ће овај институт имати важну примјену у спровођењу Закона о стварним правима, посебно кад имамо у виду чињеницу да грађевинско земљиште у урбаним срединама има велику тржишну цијену, па ће примјеном овог института физичка и правна лица лакше рјешавати стамбено питање, као и питање пословног простора. Право грађења даје његовом имаоцу право да на површини земље или испод ње, које је у правилу у својини другог лица, изгради одређени грађевински објекат. Право грађења може постојати и без зграде, јер оно се и успоставља ради изградње зграде, односно грађевинског објекта и оно увијек постоји ради зграде.

За разлику од грађења на туђем земљишту, право грађења се установљава на основу правног посла или одлуке суда, а носилац права грађења је лице у чију корист се то право оснива или је на њега пренесено. По основу тог својства, ималац тог права има могућност да то право

отуђује на начин којим се иначе врши промет непокретности. Право грађења, као стварно право, може бити оптерећено хипотеком, службеностима и неким другим стварним правима. На оснивање, промјену и престанак права грађења, на одговарајући начин се примјењују одредбе које се односе на право својине из члана 294, става 5 Закона о стварним правима. Право грађења, на основу правног посла стиче се уписом у земљишне књиге. Приликом уписа права грађења, у земљишне књиге у А листу земљишнокњижног улошка уносе се подаци да се ради о праву грађења, у Б лист уписује се носилац права грађења, а у Ц лист уписују се терети као што су хипотека, службеност и слично.

Право грађења се установљава на земљишту које је у нечијој својини. Ово право се може успоставити, како на земљишту у приватној, тако и на земљишту у државној својини. Ако је земљиште на којем се успоставља право грађења у државној својини или својини јединица локалне самоуправе, таквим земљиштем може се располагати само на основу јавног конкурса и уз накнаду у висини тржишне цијене. Ово је регулисано важећим Законом о грађевинском земљишту, који прописује обавезан јавни конкурс приликом продаје градског грађевинског земљишта. Законом су одређени изузеци од правила када се грађевинским земљиштем може располагати и непосредном погодбом.

Ако је земљиште на којем се установљава право грађења у својини или заједничкој својини два или више лица, као и код продаје, за успостављање овог права потребна је сагласност свих сувласника односно заједничара.

Право грађења се углавном успоставља уговором између имаоца права грађења и власника земљишта. Изузетно, једностраним правним послом може се успоставити право грађења у корист власника земљишта, а према одредби члана 290, став 3 Закона о стварним правима. Најчешћи случај је, ипак, да се ово право установљава између два субјекта односно носиоца права грађења и власника земљишта. У уговору у којем се успоставља право грађења мора бити идентификована грађевинска парцела која се оптерећује са правом грађења, као и подаци о згради која ће се изградити, или је већ изграђена на таквом земљишту. Свакако, да треба посебно имати у виду да се грађевински објекат на таквом земљишту може изградити уз претходно прибављену урбанистичку сагласност, грађевинску дозволу, а након тога и употребну дозволу. Ово је посебно важно за имаоца права грађења, јер то значи да се на том земљишту може изградити објекат предвиђен урбанистичким планом. Закључењем уговора о праву грађења и уписом у земљишне књиге, носилац права грађења стиче активну легитимацију да добије урбанистичку сагласност и грађевинску дозволу на своје име, јер он по основу права грађења постаје власник грађевинског објекта.

Уговор о установљењу права грађења мора бити сачињен у законском прописаној форми. Према одредби члана 68 Закона о нотарима, уговори о преносу права својине и других стварних права подлијежу обавезној нотарској обради, у супротном су правно ништави. То практично значи, да и уговор о установљењу права грађења подлијеже нотарској обради и упису у земљишне књиге, што му даје правну сигурност. Приликом сачињавања уговора, нотар ће власнику земљишта, као и будућем носиоцу права грађења објаснити правну природу овог уговора, као и међусобне односе у погледу права и обавеза између власника земљишта и носиоца права грађења. Ово се посебно односи на уговоре које ће закључивати јединице локалне самоуправе, као власници грађевинског земљишта, из разлога што овом уговору претходи спровођење конкурса на којем се право грађења додјељује под тржишним условима.

Поред битних елемената које мора садржавати уговор о успостављању права грађења (предмет и цијена), у уговор могу бити уграђени и други састојци таквог правног посла ако то стране желе. Као што смо већ навели, право грађења може бити оптерећено хипотеком, службеношћу и другим теретима, што ће уговорне стране по својој жељи унијети у уговор. Свакако, да ће најважнији терет бити хипотека, којом ће се обезбјеђивати потраживање у најчешћим случајевима даваоца кредита.

Временско трајање права грађења, такође, уређује се уговором. Право грађења се, по правилу, успоставља на дужи период, с обзиром на то да се ради о грађевинском објекту којим носилац права грађења рјешава стамбено питање или питање пословног простора. То практично значи, да се трајање права грађења ограничава роком, нпр. 99 година, или раскидним условом. Рецимо, ако се зграда сруши, тада би право грађења престало по сили закона, јер рушењем зграде престаје и право својине на њој. Тако је чланом 298 Закона о стварним правима регулисано да право грађења престаје: пропашћу оптерећеног земљишта, споразумом страна, одрицањем, истеком уговореног рока, испуњавањем уговореног раскидног услова, те укидањем. Истим чланом, регулисано је да право грађења уписано у земљишним књигама престаје кад, због разлога из става 1 наведеног члана, буде избрисано као терет над земљиштем оптерећеним тим правом. Слично као и код престанка права својине, пропаст оптерећеног земљишта природно има за посљедицу престанак права грађења, јер нестаје објекат на којем је ово право конституисано. Ове промјене могу услједити услед тектонских и других промјена које су изазване природним догађајима.

Најчешћи начин престанка права грађења, споразумни престанак, биће регулисан уговором између власника земљишта и носиоца тог

права. И овај уговор, као и остали уговори, представља сагласну изјаву воља уговорних страна, којом регулишу настанак овог правног посла, његов садржај и престанак. За престанак права грађења, уз одрицање његовог имаоца, мора постојати и сагласна воља власника земљишта. Наиме, закључењем овог уговора уговорне стране стварају међусобна права и обавезе, па тако власник земљишта има правни интерес, како за успостављање овог права, тако и за његово трајање до уговореног рока. Власник земљишта црпи одређену корист од тог земљишта у виду накнаде коју прима од носиоца тог права, у висини и времену одређеном у уговору. Овоме додајмо и то да хипотекарни повјериоци имају свој интерес за очување права грађења као објекта хипотеке у сврху обезбјеђења њиховог потраживања. Сви ови односи морају бити међусобно уређени на јасан и децидиран начин.

Познато је да се многа права стичу или престају протеком одређеног рока. Тако је и у члану 299 Закона о стварним правима регулисано да, ако се на праву грађења не изгради зграда у року од десет година од заснивања тог права, власник земљишта односно оптерећене непокретности може тражити да се то право укине. Овдје примјећујемо да је законодавац усагласио рок за укидање права грађења са роком за стицање права својине на непокретности одржајем законитог и савјесног држаоца. Исто правно дејство у погледу престанка права грађења производи чињеница рушења зграде, до те мјере да се не може употребљавати за сврху за коју је била намијењена. Право грађења престаће укидањем, као да зграда није била изграђена, ако ни у року од шест година није поново саграђена у мјери колико је најнеопходније да служи својој пријашњој намјени. Овдје се ради о правним стандардима о којима би суд доносио одлуку у сваком конкретном случају.

8. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ ЗАКОНА О СТВАРНИМ ПРАВИМА

Прелазне и завршне одредбе Закона о стварним правима изузетно су важне за примјену овог закона и по свом значају премашују стандардне оквире оваквих одредаба. Оне, прије свега, садрже одредбе о претварању друштвене својине и успостављање правног јединства непокретности. Претварање друштвене (државне) својине у право својине, производи врло крупне друштвене и економске интерпретације. То је последица слома цјелокупног система заснованог на удруженом раду над средствима за производњу у друштвеној својини, којим се хтјело негирати право својине, а на коме почива цјелокупна структура грађанског права. Друштвена својина је облик својине карактеристичан само за социјалистичке друштвене системе, као специфичан облик претварања друштвених добара од стране друштвеноправних су-

бјеката. Она је, као што смо навели, била негација својине, јер није имала титулара у правом смислу те ријечи. Прелазне одредбе Закона о стварним правима имају управо за циљ укидање ранијих социјалистичких односа, с намјером да се сва права, која су извирала из друштвене својине (право управљања, коришћења и располагања), претворе у право својине. Ово је важно из разлога што својински односи детерминишу друштвено-економске односе у сваком друштву и имају битан утицај на све друге односе у друштвеном животу. На овај начин, створене су све претпоставке да се домаћи правни систем усклађује са традиционалним начелима система стварног права и врши његова хармонизација са правом чланица Европске уније. Нормално, у реализацији прелазних и завршних одредаба, потребно је створити све неопходне предуслове који се превасходно односе на успостављање тачне и ажурне евиденције о непокретностима у земљишним књигама и рјешавање статуса државне имовине и окончање процеса денационализације, односно реституције.

Стање у земљишним књигама није ажурно и то представља изузетно велики проблем. На истој непокретности постоје уписана три лица са различитим правима – некима је уписано право управљања, другима право коришћења, а трећима право располагања. Ово је посљедица непровођења тадашњих закона, који су налагали да се ова права уписују у одговарајуће земљишне књиге. Пошто се радило о друштвеном власништву, које је било негација својине, није било неких нарочитих потреба ни интереса да се ова права уписују у одговарајуће земљишне књиге.

Овдје је, такође, важно напоменути да Закон о стварним правима познаје институт заштите стечених права. Наиме, у завршним одредбама побројан је читав сет закона који се стављају ван снаге ступањем на снагу Закона о стварним правима. Ово, из разлога што Закон о стварним правима има за циљ да изврши кодификацију свих стварних права на једном мјесту. Чланом 347 тог закона прописано је да ступање на снагу овог закона нема утицаја на постојеће односе власника, односно сувласника ствари, те на права физичких или правних лица која су их стекла на ваљаном правном основу и на ваљан начин, те на њих неће имати утицај рјешења из Закона о стварним правима. То практично значи, да сви правни послови који су закључени на ваљан начин, у складу са до тада важећим пописима, остају на снази.

Nikola Kovačević, LL.B.

Advisor to Minister of justice

TRANSFORMATION OF PROPERTY RIGHTS IN REPUBLIC OF SRPSKA

Summary

This article deals with transformation of property rights carried out in BiH entities after the disintegration of Socialist Federal Republic of Yugoslavia and shift to socio-economic system based on private property and free market economy. In the introductory part, the author gives brief overview of transformation of the right of property and other real property rights in former SFRY. At the time, private property was suppressed in favour of social property - legal concept which has never been fully defined. Social property had no rightful owner; it belonged to everybody and nobody at the same time. This resulted in diminishing the importance of real property rights from both the aspect of positive regulations and the aspect of theoretical analysis and practical application. The process of transformation began in late 1990s with the constitution of Bosnia and Herzegovina as a sovereign state. Social ownership of company capital, urban construction land and apartments in Republic of Srpska was first transformed into state-owned property after which privatization of apartments and state-owned property in companies and denationalization of construction land followed. Thus, private property became dominant form of ownership, although state-owned property still exists. By adoption of the Act on Real Property Rights in Republic of Srpska in 2003, radical reform of real property rights was carried out. In the second part of the paper, author presents main postulates on which this Act is based: equality among different forms of property title regardless of their rightful owner, establishment of the principle *superficies solo cedit*, regulation of apartment title as a combination of joint ownership on collective parts of building and sole ownership on apartment, establishment of new real-property rights such as the right to build on another's land, the right of non-possessory lien etc.

Key words: *Transformation of property rights; Act on Real Property Rights; Estate; Right to build on another's land; Right of non-possessory lien.*