

НЕКА АКТУЕЛНА ПИТАЊА ЗЕМЉИШНОГ ПРАВА

Значај пољопривреде у националној економији оправдава ону свестрану стваралачку активност која се свесно развија како би робна производња и у тој области користила методе крупне, самоуправне индустрије. То се може постићи постепено с обзиром на неуједначени развој пољопривреде чији успон зависи и од разних специфичних околности које се разликују и по појединим регионима. За њен успон је неопходно активирање резерви које у пољопривреди постоје. Поред основне функције пољопривреде да обезбеди исхрану становништва, она је ванредно важан сировински извор на првом месту за прехранбену индустрију као и за неке друге индустријске гране. По функционалној међузависности, подручје пољопривреде је истовремено и тржиште за индустријску робу (роба широке потрошње, репродукциони материјал итд.). У међународној размени ефекти тржне производње у пољопривреди имају утицаја и на платни биланс. Имајући све то у виду, природно је што и проблематика пољопривреде заузима важно, може се рећи, централно место у бројним, покретачким активностима друштвено-политичких организација, скупштина друштвено-политичких заједница, других тела и форума. Смернице, ставове и закључке поменутих фактора, изграђених и формулисаних на основу обиља аргумената и докумената, потребно је разматрати и развијати и са аспекта правне науке.

Резултати разматрања друштвено-економске и политичке проблематике пољопривредне производње одражавају се и у области имовинског односно грађанског права, посебно земљишног права. Отуда долази и пораст значаја земљишног права у настави и научно-истраживачком раду на правним факултетима и у другим институцијама. Особито је важно укључивање у истраживања развоја и метода производне сарадње. Усавршавање пољопривредног законодавства је исто тако важан задатак од не мањег значаја. У највишим друштвеним документима је изражена потреба да се бројни законски прописи преиспитају, ревидирају како би се ускладили са новим односима, измене и допуне према развојним димензијама, по потреби да се донесу и нови закони уз обезбеђење одговарајућег простора и за самоуправна, аутономна нормативна акта радних организација и друштвено-политичких заједница. С тим у вези, истиче се и друштвени значај правилног схватања, тумачења и доследне примене оних законских прописа и других аката који, као позитивно право, могу у неизмењеним формулацијама допринети стабилизацији услова за развијање пољопривредне производње и јачању социјалистичких односа у области пољопривреде.

Полазећи од наведених околности, нека питања земљишног права показују се посебно актуелним. Из богате проблематике може се одабрати више савремених тема.

1. *Пољопривредни земљишни фонд друштвене својине и право својине на земљишту.* — Од укупне површине Југославије обрадиво је 10,293.000 хектара. Просечно 13% од тих површина се налази у пољопривредном земљишном фонду друштвене својине. Услед специфичних услова земљишни фонд друштвене својине је у појединим регионима јаче изражен, тако напр. у Војводини захвата око 32%, у неким општинама и више (у Бечеју 42% итд.).

По средњорочним плановима предвиђа се проширење земљишног фонда друштвене својине тако да ће се фонд путем откупа земље до 1970 повећати на 16—18% просечно. Проширивање фонда методом откупа земље зависи од производних интереса и материјалних могућности пољопривредних организација с обзиром да оне самостално одлучују и о том облику инвестирања. Из тога произилази да се у периоду средњерочног плана реално не може очекивати замашно подруштвљавање земље путем откупа. Под таквим околностиима не може доћи до особитог померања пропорција између својинских облика тј. између друштвене својине и приватне својине пољопривредног земљишта. Но, померања ће свакако бити у корист фонда друштвене својине. Поред купопродаје, фонд ће се релативно проширивати и поклоном, уступањем уз одређена противдавања (рента, издржавање) као и једностраном изјавом којом се сопственик непокретности одриче права својине у корист друштвене заједнице, конкретно у корист пољопривредног земљишног фонда друштвене својине. Закуп исто тако представља одређен вид подруштвљавања земље. Прече право узимања у закуп и прече право куповине су законом обезбеђени у корист пољопривредних организација.

Питање проширивања земљишног фонда друштвене својине дало је повода и за разматрање одређених уставних и законских решења у погледу земљишне својине: 1) мешовитих, радничко-сељачких домаћинстава, 2) старачких домаћинстава без наследника, као и 3) неземљорадника. Оцењено је и заузето становиште да се евентуалним ограничавања површина поменутих категорија у правцу смањења Уставом и законом утврђених земљишних максимума не би решила крупна, актуелна питања друштвене производње у области пољопривреде. Сем тога, право својине на земљиште у случајевима старачких домаћинстава има и врло значајну егзистенцијалну, социјалну страну.

У дискусијама је било истакнуто и мишљење да би наслеђивање земљишта требало ограничити на једног наследника како би се онемогућило његово распарчавање и очувала целина поседа газдинства као производне јединице. Међутим, такво решење би довело до стварања новог вида фидеикомиса односно фидеикомисарне супституције. То би даље било у супротности са уставном одредбом којом је наслеђивање зајемчено, као и са Законом о наслеђивању који истина познаје супституцију али не и фидеикомисарну супституцију. Уосталом, негација фидеикомиса се стабилизувала у нашој судској пракси од Ослобођења, дакле и у периоду до доношења Закона о наслеђивању (1955). Тако је Врховни суд ФНРЈ већ 1948 изрекао да је фидеикомис остатак феудалног друштва и правног система, и као такав, противи се новим уставним начелима и тековинама народноослободилачке борбе уопште (1). Према томе, фидеикомис, фидеикомисарна супституција „повјерљива замена“ односно потоње наслеђивање не признају се нити се могу у било ком виду конституисати у нашем правном систему.

С обзиром на наведено, није покренута иницијатива да се законским путем приступи ревидирању прописа о земљишним максимумима у правцу

(1) О томе: К. Бетваи: О супституцији, *Гласник адвокатске коморе за АПВ*, Нови Сад, 2 (1954), 5—8.

смањења површина, ограничавања наслеђивања односно његовог искључивања у извесним случајевима. Из тога излази да у погледу максимума земљорадника и неземљорадника остаје *status quo*, дакле стање које је утврђено Уставом и законом.

Међутим, треба имати у виду да јачање социјалистичких производних односа у пољопривреди не зависи искључиво од просторне величине земљишног фонда друштвене својине, иако је и то несумњиво значајан чинилац, већ и од подруштвљавања производног процеса организовањем производне сарадње (кооперације) између пољопривредних организација као организатора и носилаца те сарадње и индивидуалних пољопривредних пројзвођача. То је посебност нашег развоја у области пољопривреде и у политици на селу уопште.

2. *Производна сарадња и средства рада.* — У условима својинских и поседовних односа у нас број индивидуалних пољопривредних газдинстава прелази два и по милиона. Милионски број тих газдинстава представља замашну, потенцијалну производну снагу коју треба активирати како би се она интезификацијом тржне производње укључила у робноновчану привреду. Доходак, зависан од повећања продуктивности рада и остварених ефеката, несумњиво представља основну покретачку снагу за интензивно привређивање. На нижем ступњу активирања његови инструменти су углавном били уговори о контрахирању који су касније прерасли у уговоре о кооперацији. У ранијем периоду уговоре о кооперацији карактеришу углавном тракторске услуге и комерцијални елементи. У интересу повећања продуктивности рада и ефикасности робног привређивања, наместо тих, знатним делом већ превазиђених инструмената почиње да се примењује метод разноврсних, интензивних облика производне сарадње на бази тешњег удруживања, економских интереса, самоуправљања и поделе дохотка према резултатима рада. Тако, категорија рада избија у први план, уместо права својине на земљиште које се према развојним тенденцијама преображава и своди на ренту као економски израз приватне својине на земљу. Иако се о том развоју може говорити само као о процесу у току, она ипак показује да право својине на земљиште само по себи не представља непремостиву препреку за укључивање приватне земљишне својине у друштвено организовану, тржну производњу путем разних облика производне сарадње.

За развој производне сарадње после извесног застоја неопходно је и опремање таквом савременом механизацијом која може да олакша рад и да по свом обиму, квалитету и структури повећа ефикасност друштвено организованог привређивања. Пољопривредне организације као организатори и носиоци производне сарадње у претежном броју случајева немају довољно сопствених средстава за набавку потребних средстава рада односно оруђа за рад. Под таквим околностима се уједначавање средстава пољопривредних организација и задругара као и других индивидуалних произвођача показује целисходнијим. Задругари би у ствари били кредитори а средства рада набављена удруженим средствима била би у друштвеној својини, с тим да би се коришћење тих средстава рада уредило договорно по утврђе-

ним критеријумима. То наравно не искључује могућност да произвођачи и посебно набаве оруђа за лични рад на свом земљишном поседу.

На основу одредаба статута, Земљорадничка задруга у Великој Плани је организовала прикупљане новчаних средстава задругара у виду кредитирања уз 5% камате ради набавке пољопривредне опреме. Међутим, Служба друштвеног књиговодства је наложила поменутој задрузи да обустави прикупљање новчаних средстава и задругарима врати 27,588.000 ст. динара. У управно-рачунском спору који је тим поводом настао, Виши привредни суд у Београду је поништио односна решења тужене Службе друштвеног књиговодства (2). Наиме, у оквиру производне сарадње задругари могу у задругу улагати своја новчана средства ради набавке опреме. Уједињавање новчаних средстава односно њихово улагање у задругу се не противи Основном закону о пољопривредним задругама, Основном закону о предузећима и Закону о банкама и кредитним пословима. Врховни привредни суд је потврдио пресуду суда првог степена (3). На тај начин је судском интервенцијом била отклоњена једна препрека на путу развијања нових, кредитних односа у производној сарадњи. Питање је да ли је Служба друштвеног књиговодства уопште била надлежна да мериторно интервенише у кредитним односима земљорадничке задруге и задругара.

Прикупљање и уједињавање новчаних средстава ради набавке механизације представља нову појаву и својим специфичностима одражава се и у области грађанског односно земљишног права. Тако се поставља питање облика својине средстава рада која задруга набави уједињеним средствима или пак искључиво новчаним средствима произвођача на основу посла о кредитирању набавке механизације. Средства рада набављена на тај начин треба да буду у друштвеној својини. Сусвојински односи између друштвене и приватне својине не би били у складу са суштиним производне сарадње (4). Тле и принципи класичног грађанског права нису погодни за разматрање облика својине таквих средстава рада. Уосталом, Савезна народна скупштина је прихватила иницијативу рада законодавног регулисања кредитирања производне сарадње повезано са другим појавама које се развијају.

Треба имати у виду и то, да изградња заједничких постројења односно објеката (смештајни простор, хладњаче, магацини итд.), уједињеним новчаним средствима пољопривредних и других, заинтересованих привредних организација (извозна, трговинска, угоститељска, туристичка предузећа итд.) отвара питање у вези заједничког права коришћења. Уколико се уједињеним средствима изгради јединствено постројење односно уређај који је недељив, по становишту Врховног привредног суда ниједна странка не може тражити, а против воље друге странке, да се заједничко постројење уступи њој на искључиво коришћење (5). Сем тога, појаву заједничког права коришћења треба разматрати и у светлу Закона о укњижењу непокрет-

(2) Пресуда Урс 167/65 од 7 септембра 1965.

(3) Пресуда Урж 202/65 од 5 новембра 1965.

(4) О томе: К. Бетвај: Коришћење оруђа за рад у друштвеној својини које користе кооперанти, *Гласник — Часопис Савеза друштава правника у привреди Југославије*, Загреб, 7—8 (1966), 19—22.

(5) Пресуда Сл 649/65 од 23 септембра 1965. *Правни живот*, Београд, 6 (1965), 93—94.

ности у друштвеној својини с обзиром да је реч не о типичном упису једног носиоца права коришћења већ о више друштвених правних лица као носилаца заједничког права коришћења.

3. *Агроминимум*. — Агроминимум је инструмент за обезбеђење рационалног искоришћавања земљишта које представља добро од општег интереса. Одлуке о агроминимуму доносе скупштине општина на основу законских прописа о искоришћавању пољопривредног земљишта. Тим одлукама се утврђују обавезе сопственика односно корисника земљишта у погледу примене одређених агротехничких и зоотехничких мера. Иако су прописи о агроминимуму по својој правној природи принудног карактера, основано се поставља питање у ком степену ће њихово принудно обележје бити изражено а у ком обиму се ти прописи подударају са схватањима сопственика и корисника о заједничким и појединачним производним, према томе и њиховим материјалним интересима. Неки произвођачи су у привређивању превазишли прописе о агроминимуму.

Прописивање и примена агроминимума зависи од материјалних претпоставки без којих његово спровођење није могуће (материјално-техничка база, репродукциони материјал, стручне службе, итд.). У поступку прописивања агроминимума пољопривредне организације се обавезују да обезбеде потребне материјалне предуслове. Но, у досадашњој пракси је било и случајева прописивања агроминимума а да нису постојале материјалне претпоставке за то. Наравно, у тим случајевима агроминимум није ни могао дати очекиване резултате. Занемаривање материјалних претпоставки дало је повода и за интервенцију Уставног суда Југославије (6). Народни одбор општине Метковић је 1963. донео одлуку којом је прописао поједине агротехничке мере и минимум тих мера у одређеним потесима на општинској територији. Уставни суд Југославије је поништио ту одлуку као незакониту јер је утврдио да нису били испуњени услови за прописивање и примену агроминимума. У поступку прописивања агроминимума основни услов представља мишљење комисије стручњака на основу економско-техничке документације. У конкретном случају, по мишљењу те комисије, требало је обезбедити материјална средства за примену одређеног агроминимума што није учињено. Сем тога, по установљењу Уставног суда нису били испуњени ни други неопходни струкотехнички услови ни кадрови. Из тих разлога, са гледишта законитости поништена одлука о агроминимуму није била у складу са одредбама Основног закона о искоришћавању пољопривредног земљишта.

4. *Арондација и комасација*. — Арондација и комасација су агротехничке и земљишноправне мере које се предузимају ради груписања земљишних површина како би се обликовали такви земљишни комплекси који су погодни за механизацију, итд.

Груписање односно припајање земљишта путем арондације врши се споразумом, претежно уговором о размени земљишних непокретности или пак применом прописа ако нема споразума. Познати су и случајеви комби-

(6) Одлука Уставног суда Југославије од 20 новембра 1965. је објављен у *Службеном листу СФРЈ*, бр. 54/65

новања уговора о закупу са добровољном арондацијом (Бачка Топола). Да се не би нарушило просторно јединство комплекса земљишта, уговором о закупу између пољопривредне организације као закупца и сопственика као закуподавца закуподавац у случају престанка закупног односа пристаје да од организације прими друго земљиште уместо његовог земљишта које остаје у комплексу и које на тај начин прелази у фонд друштвене својине.

У Војводини је арондација у 1965 вршена у 26 општина уз обухватање делова подручја 72 насеља. Та се арондација односила на 8.250 ха земљишта. Комасација је вршена на територији 4 општине на површини од 35.300 ха у својини 21.667 сопственика. У погледу комасације је било случајева незаконитости због празнина и нејасноће у прописима, неправилних поступака комисија, недовољних припрема, пренебрегавања договарања са учесницима комасационог поступка, местимичног погодновања интереса пољопривредних организација у погледу положаја и бонитета земљишта приликом деобе комасационе масе итд. Спор је настао и у вези питања да ли треба померати и оног сопственика који има само једну парцелу, да ли он треба да учествује у трошковима комасационог поступка. По искуству, административни приступ комасацији није целисходан. Договарањем се могу постићи адекватнији резултати. У том смислу пољопривредно законодавство може да изгради нова регулативна решења.

5. *Интеграција у пољопривреди.* — На основу друштвене својине и самоуправљања друштвени сектор пољопривреде је у погледу економско-правног субјективитета организован у више облика. То су: пољопривредна добра, пољопривредна предузећа, пољопривредно-индустријски и индустријско-пољопривредни комбинати, пољопривредне задруге (произвођачке, земљорадничке, СРЗ), здружена предузећа и здружене задруге.

У области пољопривреде здружена предузећа и здружене задруге представљају нове облике у интеграционим процесима који су почели од времена доношења Основног закона о предузећима и Основног закона о пољопривредним задругама. На основу тенденција развика се може рећи да ће оснивање здружених предузећа између сировинских задруга и одговарајуће, на првом месту, прехрамбене индустрије бити изразитије од стварања здружених задруга. У Војводини се у неколико случајева припајања појавио спор око правног питања: може ли се пољопривредно добро припојити пољопривредној задруги с обзиром да је задруга према извесним схватањима организација нижег ранга од пољопривредног добра. Таква хијерархијска класификација пољопривредних организација је лишена основе. Економски најбоље може функционисати онај облик тих организација који највише одговара интересима произвођача и производње.

У интеграционој пракси је било слабости, посебно у вези уређивања унутрашњих материјалних и друштвених односа. Под таквим околностима у неким случајевима су подстакнуте центрифугалне тежње за издвајањем и осамостаљивањем појединих радних колектива како би самостално могли да остварују економску и друштвену садржину самоуправљања. У интересу

обезбеђења самоуправних права интервенисало је и уставно судство. Тако је Уставни суд Србије признао право Погона за газдовање шумама Дрвног комбината „Благоје Николић“ у Лесковцу да се издвоји из састава Комбината у самостално предузеће (7). По утврђењу Уставног суда Централни раднички савет је повредио самоуправна права радне заједнице Погона за управљање шумама када је одбио његов захтев ради издвајања у самосталну радну организацију.

Др. Карољ Бетваи

ФОРМА УГОВОРА О ДЕОБИ ЗЕМЉИШТА И ЗГРАДА

1. До ступања на снагу Закона о промету земљишта и зграда у нас се није постављало питање о форми уговора о деоби земљишта и зграда. У погледу форме уговора преовлађивало је начело консенсуалности уговора. Уговори се закључују самим споразумом странака. Испуњавање одређене форме тражи се изузетно, само ако је форма изричито предвиђена као услов за закључење уговора. Принцип консенсуалности уговора био је изражен у свим грађанским законикима који су важили на територији наше земље. У § 540 Грађанског законика за Краљевину Србију речено је „Уговор једанпут закључен има једнаку силу и важност, био усмено или писмено, био пред судом или ван суда, пред сведоцима или без њих учињен“. Исто то речено је у § 883 Општег аустриског грађанског законика и у чл. 498 Општег имовинског законика.

2. После ступања на снагу Закона о промету земљишта и зграда (даље = ЗПЗЗ) питање о форми уговора о деоби земљишта и зграда поставило се из ова два разлога:

а) Б чл. 9 ЗПЗЗ прописана је писмена форма за сваки уговор на основу кога се преноси земљиште и зграда. Према овој законској одредби уговор о преносу земљишта и зграда који није закључен у писменој форми не производи никакво правно дејство.

Уговор о деоби земљишта и зграда спада у групу уговора којима се уређују својински односи на тим непокретностима. Уређење својинских односа на земљишту и зградама може имати различиту садржину. Тако, она се може састојати у измени самога права својине на тим непокретностима — у сужавању или проширивању својинских овлашћења а може се састојати и у измени субјеката права својине — у преносу тога права са једног субјекта на други. Сходно овоме и уговори којима се уређују својински односи на земљишту и зградама могу бити закључени у сврху измене права својине или у сврху преноса тога права. Ако је уговор закључен у сврху између права својине, на њега се не може применити чл. 9 ЗПЗЗ јер је

(7) Одлука Уставног суда Србије, У бр. 166/65 од 28 маја 1966 објављена је у *Службеном гласнику СРС*, бр. 24/66.